



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 25/2019-33

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 18. decembra 2019 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Ľuboša Szigetiho, Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša (sudca spravodajca), Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Petra Straku a Martina Vernanského predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej poslancami Národnej rady Slovenskej republiky Janou Kiššovou, Jozefom Rajtárom a Alojzom Baránikom, na začatie konania o súlade § 8 ods. 1 písm. b) a g) a § 8a ods. 1 v slovách „daňové identifikačné číslo“ a v slovách „unikátny identifikátor kupujúceho, ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby“ zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení 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 v znení neskorších predpisov s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 7, 8 a čl. 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.

2. Návrhu na pozastavenie účinnosti ustanovení § 8 ods. 1 písm. b) a g) a § 8a ods. 1 v slovách „daňové identifikačné číslo“ a v slovách „unikátny identifikátor kupujúceho, ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby“ zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení 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 v znení neskorších predpisov **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh skupiny poslancov a ich argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 17. septembra 2019 doručený návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovatelia“ alebo „skupina poslancov“) na začatie konania o súlade ustanovení § 8 ods. 1 písm. b) a g) a § 8a ods. 1 v slovách „daňové identifikačné číslo“ a v slovách „unikátny identifikátor kupujúceho, ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby“ (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení 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 používaní elektronickej registračnej pokladnice“), s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 7, 8 a čl. 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

2. Navrhovatelia navrhujú, aby ústavný súd

«a) tento návrh podľa § 56 ods. 1 zák. č. 314/2018 Z. z. predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 zák. č. 314/2018 Z. z. prijal na ďalšie konanie;

b) návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých predpisov podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 78 zák. č. 314/2018 Z. z. vyhovel a vydal nasledovné uznesenie:

„Pozastavuje sa účinnosť ustanovení

(i) § 8 ods. 1 písm. b) a g) a

(ii) § 8a ods. 1 v slovách „daňové identifikačné číslo“ a v slovách „unikátny identifikátor kupujúceho, ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby“ zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení 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.“;

c) vo veci samej tomuto návrhu po jeho meritórnom prerokovaní vyhovel a vydal nasledovný nález:

„Ustanovenia

(i) § 8 ods. 1 písm. b) a g) a

(ii) § 8a ods. 1 v slovách „daňové identifikačné číslo“ a v slovách „unikátny identifikátor kupujúceho, ak je predložený kupujúcim pred zaevidovaním prijatej tržby“ zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení 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 nie sú v súlade s čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a čl. 19 ods. 3 Ústavy SR, čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 7, čl. 8 a čl. 52 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie.“».

3. Navrhovatelia návrh okrem iného konkrétne odôvodňujú aj tým, že „Ustanovenia § 8 ods. 1 a § 8a ods. 1 Zákona ustanovujú povinnosť podnikateľa pri evidovaní tržieb v pokladnici e-kasa klient zabezpečiť odovzdávanie orgánom verejnej moci veľkého rozsahu osobných údajov o kupujúcich širokého spektra produktov a služieb. Spracúvanie a poskytovanie niektorého z týchto údajov, či už jednotlivo alebo v spojení s inými údajmi, môže, a za istých okolností bude, predstavovať citelný zásah do osobnej sféry dotknutých osôb. Medzi takéto údaje patria najmä tie, ktoré spadajú pod napádané ustanovenia. Ako je uvedené nižšie v tomto návrhu, spracúvanie týchto osobných údajov je navyše nadbytočné,

keďže tieto údaje nijako neovplyvňujú cieľ, ktorý je sledovaný Zákonom, teda predchádzanie daňovým podvodom podnikateľov. Navrhovatelia sú presvedčení, že takto Zákonom predpísaná zber údajov, ako aj ich odovzdávanie orgánom verejnej správy, je neproporcionálny a neodôvodnený, keďže uvedený Zákonom deklarovaný cieľ je možné dosiahnuť aj bez toho, aby z elektronických registračných pokladníc boli odovzdávané údaje v uvedenom neprimeranom rozsahu a uvedeným neprimeraným spôsobom.“

4. Navrhovatelia pokračujú v argumentácii v tom, že „*majú za to, že nie sú stanovené dostatočné záruky proti možnosti zneužitia údajov, ktoré sa postupmi stanovenými Zákonom dostanú do dispozície podnikateľa v jeho elektronickej registračnej pokladnici, a tým aj do dispozície štátu“* a ďalej, že „*V ustanovení § 8a ods. 1 Zákona je tak stanovená povinnosť podnikateľa do systému e-kasa zasielať nielen rozsiahle množstvo údajov týkajúcich sa podnikateľa, ale aj široký rozsah údajov týkajúcich sa osôb, ktoré s podnikateľom vstupujú do záväzkových vzťahov. Na povinnosť spracúvať a ďalej poskytovať takéto neprimerane rozsiahle množstvo osobných údajov však podľa navrhovateľov neexistuje žiadny legitímny dôvod.“*

5. Navrhovatelia ďalej uvádzajú, že „*Na základe napádaných ustanovení má teda Finančná správa SR vďaka systému e-kasa prístup k údajom týkajúcim sa konkrétnych tovarom a služieb (vrátane ich množstva a ceny) a ich konkrétnych (identifikovaných) kupujúcich. Pritom nejde iba o údaje o identifikovaných kupujúcich iba niektorých podnikateľov, ale predmetná povinnosť sa vzťahuje plošne na všetkých podnikateľov, ktorí predávajú tovary alebo služby, a to bez ohľadu na ich prípadné minulé daňové delikty. Dotknutými osobami sú teda identifikovaní kupujúci všetkých podnikateľov.“*

6. Skupina poslancov tiež navrhuje, aby ústavný súd do rozhodnutia vo veci samej pozastavil účinnosť napadnutých zákonných ustanovení.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu skupiny poslancov

7. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

8. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky.

9. Podľa § 74 písm. a) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať najmenej pätina poslancov národnej rady.

10. Podľa § 35 ods. 1 druhej vety zákona o ústavnom súde skupinu poslancov národnej rady podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) ústavy ako účastníka konania zastupuje poverený zástupca.

11. Podľa § 75 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov okrem všeobecných náležitostí podľa § 43 musí obsahovať

a) označenie právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľ namieta,

b) dôvody, ktoré vedú navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou,

c) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade.

12. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

13. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

14. Podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh na začatie konania neodmietne alebo ho nezamietne podľa § 57, prijme ho na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

15. Okrem formálnych dôvodov na prijatie návrhu na ďalšie konanie poukazuje ústavný súd aj na to, že z vecného hľadiska sa návrh týka ústavne citlivej a dôležitej témy ochrany súkromia a osobitne ochrany osobných údajov v digitálnom prostredí v tejto veci predstavovanom systémom e-kasa. Systém e-kasa predstavuje reformu finančnej správy, ktorá sleduje zníženie daňovej medzery na dani z pridanej hodnoty. Presnejšie, systém e-kasa predstavuje evidenciu tržieb a pokladničných dokladov v reálnom čase, umožňuje integráciu on-line pokladníc, ako aj virtuálnych registračných pokladníc na centrálnu databázu finančnej správy a zasielanie údajov v reálnom čase.

16. Úloha ústavného súdu je v súboji štát verzus súkromie občana nezastupiteľná. Ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 10/2014 nastavil štandardy ochrany súkromia v digitálnom prostredí. Úlohou ústavného súdu bude meritórne preskúmať, či napadnuté ustanovenia nepredstavujú takú právnu úpravu, ktorá by prekračovala hranice toho, čo je primerané a potrebné na uskutočnenie nimi sledovaného cieľa.

17. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov a dospel k názoru, že návrh spĺňa zákonom ustanovené náležitosti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu na ďalšie konanie (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.

K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení

18. Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení navrhovateľa odôvodňujú rovnakými argumentmi ako návrh vo veci samej a osobitne časovou nevyhnutnosťou vo väzbe na predpokladanú plnú účinnosť systému e-kasa stanovenú zákonom o používaní elektronickej registračnej pokladnice.

19. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

20. Podľa § 78 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5), môže aj bez návrhu pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

21. Podľa § 79 zákona o ústavnom súde v návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia musí byť uvedené, ktoré základné práva a slobody môžu byť ohrozené a z akých dôvodov, aká značná hospodárska škoda hrozí a z akých dôvodov alebo aký iný vážny nenapraviteľný následok hrozí a z akých dôvodov pri ďalšom uplatňovaní napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia.

22. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

23. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy relevantného z hľadiska ochrany ústavnosti na jednej strane a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp del'by moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 8/2017).

24. Ústavný súd k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje vo svojej doterajšej judikatúre len celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsoby ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované a z okolností daného prípadu zjavne vyplýva, že ide o tvrdenia navrhovateľov, ktoré možno považovať za dôvodné (napríklad PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 10/2014).

25. Ústava a zákon o ústavnom súde teda podmieňujú rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení existenciou aspoň jedného z troch alternatívnych predpokladov:

- a) ohrozenie základných práv a slobôd,
- b) hrozba značnej hospodárskej škody,
- c) hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku.

26. V rozhodovanej veci ide o návrh na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení na základe predpokladu ohrozenia základných práv a slobôd. Ide o základné práva a slobody podľa čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy, čl. 8 dohovoru a čl. 7 a čl. 8 charty. Z návrhu nevyplýva, že by navrhovatelia pozastavenie účinnosti odôvodňovali aj zvyšnými predpokladmi.

27. Ústavný súd v doterajšej judikatúre ozrejmil, ako chápe predpoklad pozastavenia účinnosti spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd (PL. ÚS 9/2016, PL. ÚS 8/2017). Predpoklad pozastavenia účinnosti spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd znamená situáciu, v ktorej bude ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu zúžený rozsah chráneného priestoru jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude ich výkon podmieňovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami (PL. ÚS 1/02).

28. Pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, možno len na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú „záver o bezprostrednom ohrození základných práv a slobôd“ (PL. ÚS 47/03). Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétosti ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodní vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti.

29. Zákon o ústavnom súde v § 79 vyžaduje, aby v návrhu na pozastavenie účinnosti boli uvedené dôvody, pre ktoré chce navrhovateľ dosiahnuť rozhodnutie o pozastavení účinnosti. V návrhu osobitné dôvody okrem časovej nevyhnutnosti vo väzbe na predpokladanú plnú účinnosť systému e-kasa však uvedené nie sú, ale navrhovatelia odkazujú na dôvody podstatné pre rozhodnutie vo veci samej. Ústavný súd § 79 zákona o ústavnom súde neaplikuje formalisticky a akceptuje to, že dôvody na pozastavenie účinnosti sú previazané, či dokonca totožné s dôvodmi na rozhodnutie vo veci, a preto návrh na pozastavenie účinnosti preskúmal podľa nich.

30. Napadnuté ustanovenie § 8 ods. 1 písm. b) je súčasťou zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice od jeho prijatia v roku 2008 a nadobudlo účinnosť 1. marca 2009.

30.1 Napadnuté ustanovenie § 8 ods. 1 písm. g) v časti slov „označenie tovaru alebo označenie služby, množstvo tovaru alebo rozsah služby a priradenie sadzby dane z pridanej hodnoty“ je súčasťou zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice rovnako od jeho prijatia v roku 2008 a nadobudlo účinnosť 1. marca 2009. Napadnuté ustanovenie § 8 ods. 1 písm. g) v súčasnom znení je účinné od 1. januára 2013 [na základe zákona č. 440/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony].

30.2 Podľa čl. VII zákona č. 368/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení 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 v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, ustanovenie § 8a ods. 1 v čl. I časti vety pred bodkočiarkou (ktorá obsahuje slová uvedené v návrhu) nadobudlo účinnosť 1. apríla 2019 a ustanovenie § 8a ods. 1 v čl. I časti vety za bodkočiarkou (ktorá neobsahuje slová uvedené v návrhu) nadobudlo účinnosť 1. októbra 2019.

30.3 Napadnuté ustanovenia v spojení, teda § 8a ods. 1 časť vety pred bodkočiarkou v spojení s § 8 ods. 1 písm. b) a g) zákona o používaní elektronickej registračnej pokladnice, nadobudli účinnosť 1. apríla 2019.

30.4 Dňa 1. júla 2019 nadobudol účinnosť zákon č. 188/2019 Z. z., ktorým sa dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 188/2019 Z. z.“). Tento zákon bol reakciou na situáciu, ktorá nastala v súvislosti s implementáciou systému e-kasa do praxe a v § 18cf ods. 2 stanovil, že „Daňový úrad alebo colný úrad neuloží do 31. decembra 2019 pokutu za nepoužívanie on-line registračnej pokladnice podnikateľovi, ktorému vznikla povinnosť evidovať tržby podľa tohto zákona prvýkrát od 1. apríla 2019, ak požiadal o pridelenie kódu pokladnice e-kasa klient a pri evidencii tržieb postupuje primerane podľa § 10 ods. 6; podmienka primeraného postupu podľa § 10 ods. 6 sa pre takýchto podnikateľov na obdobie do dňa účinnosti tohto zákona neuplatní. Ak daňový úrad alebo colný úrad takémuto podnikateľovi pokutu už uložil, rozhodnutie o uložení takejto pokuty sa zrušuje dňom účinnosti tohto zákona v časti týkajúcej sa nepoužívania on-line registračnej pokladnice, alebo ak sa začalo konanie o uložení takejto pokuty, toto konanie sa zastavuje dňom účinnosti tohto zákona.“.

31. Skupina poslancov podala svoj návrh (vrátane návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení) po tom, ako Národná rada Slovenskej republiky schválila v skrátanom legislatívnom konaní zákon, ktorý bol reakciou na skutočnosť, že po 1. apríli 2019 nebolo dostatočné pokrytie pokladnicami „e-kasa klient“ a systém „e-kasa“ nebol v plnom rozsahu uvedený do praxe. Zákon č. 188/2019 Z. z. založil toleranciu tohto stavu do 31. decembra 2019 a plné fungovanie systému e-kasa nastane po 1. januári 2020.

32. V súvislosti so zásahom do základných práv a slobôd navrhovateľa hovoria o tom, že spracúvanie a poskytovanie niektorého z týchto osobných údajov, či už jednotlivu, alebo v spojení s inými údajmi, „*môže, a za istých okolností bude, predstavovať citel'ný zásah do osobnej sféry dotknutých osôb*“, nie sú stanovené dostatočné záruky proti „*možnosti zneužitia údajov*“, pretože systém „*môže byť*“ ľahko zneužitelný na neoprávnené dennodenné sledovanie kupujúcich a jednotlivci, ktorých sa také údaje týkajú, sa môžu cítiť

obmedzení v ich slobode „v očakávaní možných známych či neznámych negatívnych následkov.“.

32.1 Navrhovatelia súčasne uvádzajú, že „už samotný zber a spracúvanie osobných údajov orgánmi verejnej moci predstavuje zásah do základných práv a slobôd“, ale v bode 47 návrhu pritom konštatujú, že právo na súkromie a právo na ochranu osobných údajov nemajú absolútny charakter.

33. Ústavný súd dáva do pozornosti, že podľa čl. 16 ods. 1 ústavy nedotknuteľnosť osoby a jej súkromia je zaručená. Obmedzená môže byť len v prípadoch ustanovených zákonom. Práva podľa čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy chráni ústava pred takým zásahom, ktorý je neoprávnený. Ako už ústavný súd v bode 16 uviedol, jeho úlohou v konaní vo veci bude posúdiť, či napadnuté ustanovenia prekračujú ústavné limity možných zásahov do základných práv podľa čl. 16 ods. 1, čl. 19 ods. 2 a 3 ústavy.

34. Navrhovatelia v návrhu poukazujú tiež na to, že „navyše, existuje prax zneužívania osobných údajov na politické ciele“ (časť III), ale toto tvrdenie bližšie neodôvodňujú a ani neuvádzajú konkrétne argumenty na jeho podloženie.

35. Ústavný súd bližšie vymedzil, že spôsob ohrozenia základných práv a slobôd musí byť v návrhu dostatočne konkretizovaný (bod 28 odôvodnenia). Len potenciálna hrozba porušenia základných práv a slobôd nestačí k záveru, aby ústavný súd pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení. Z návrhu však nevyplývajú dostatočne konkretizované skutočnosti, z ktorých by vyplývalo reálne porušovanie základných práv a slobôd, ktoré by opodstatňovalo zásah ústavného súdu vo forme pozastavenia účinnosti napadnutých ustanovení.

36. Pri aplikácii čl. 125 ods. 2 ústavy musí ústavný súd posudzovať aj to, aké negatívne dôsledky môže vyvolať prípadné pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení. Rozhodnutie ústavného súdu je jednak spôsobilé poskytnúť dočasnú ochranu ústavným hodnotám, ale môže dotknutým subjektom spôsobiť aj škody, preto musí ústavný súd uvedené starostlivo posudzovať.

36.1 Zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice upravuje v § 16a jednotlivé správne delikty. Prvým z nich je podľa § 16a písm. a) nepoužitie elektronickej registračnej pokladnice alebo pokladnice e-kasa klient na evidenciu tržby podľa § 3 ods. 1 prvej vety tohto zákona alebo prijatie tržby na základe dokladu vyhotoveného elektronicou registračnou pokladnicou alebo pokladnicou e-kasa klient, ktorý nie je pokladničným dokladom. Za tento správny delikt uloží daňový úrad alebo colný úrad podľa § 16b ods. 1 písm. a) pokutu od 330 eur do 3 300 eur. Pri každom ďalšom zistení porušenia pokutu dokonca od 660 eur do 6 600 eur.

36.2 Spáchanie tohto správneho deliktu sa považuje za osobitne závažné porušenie tohto zákona a tento v § 16b ods. 6 daňovému úradu alebo colnému úradu okrem uloženia pokuty pri prvom opakovanom zistení porušenia umožňuje aj podať návrh na zrušenie živnostenského oprávnenia k činnosti, pri ktorej došlo k porušeniu tohto zákona, a pri každom ďalšom zistení porušenia mu okrem uloženia pokuty dokonca ukladá povinnosť podať návrh na zrušenie živnostenského oprávnenia k činnosti, pri ktorej došlo k porušeniu tohto zákona.

36.3 Napokon ak podnikateľ nezaplatí pokutu za uvedený delikt najneskôr v posledný deň lehoty splatnosti, nesmie predávať tovar alebo poskytovať službu, na ktoré sa vzťahuje povinnosť používať elektronicou registračnú pokladnicu alebo pokladnicu e-kasa klient na predajnom mieste odo dňa nasledujúceho po uplynutí splatnosti pokuty.

36.4 Z uvedeného je zrejmé, že zákon o používaní elektronickej registračnej pokladnice obsahuje v § 16b sankcie, ktoré majú nútiť podnikateľov používať pokladnicu e-kasa klient, a tieto môžu viesť až k ukončeniu podnikania dotknutého podnikateľa. Najneskôr 31. decembra 2019 uplynie aj obdobie tolerancie prípadného nedodržiavania povinnosti používať pokladnicu e-kasa klient založené zákonom č. 188/2019 Z. z. (bod 30.4 odôvodnenia). Podnikatelia sú preto pod hrozbou sankcií, či dokonca hrozbou ukončenia ich podnikania nútení si zabezpečiť pokladnicu e-kasa klient. Pokladnica e-kasa klient stojí v priemere 300 eur s daňou z pridanej hodnoty a povinnosť jej zabezpečenia sa týka približne 220 000 podnikateľov. Pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení preto ústavný súd vzal do úvahy aj skutočnosť, že podnikatelia na splnenie povinnosti zabezpečiť si pokladnicu e-kasa klient pod hrozbou

sankcií vynaložili v priemere 300 eur s daňou z pridanej hodnoty na jednu pokladnicu a jeden podnikateľ môže mať pre svoje podnikanie aj viac takýchto pokladníc. Navyše zásah do systému pripraveného na plné spustenie projektu e-kasa v januári 2020 by celý proces značne oneskoril a z dôvodu potrebného výkonu programátorských zásahov značne spomalil a tiež predražil jeho nasadenie, čo by mohlo zmarit' proces spustenia projektu e-kasa ako celku.

37. Ústavný súd pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení okrem už uvedeného (bod 36 až 36.4 odôvodnenia) zobral do úvahy aj skutočnosť, že riadny výber daní je jednou zo základných funkcií štátu. Podľa doložky vybraných vplyvov k zákonu č. 368/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení 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 v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, je plánové zvýšenie príjmov rozpočtu verejnej správy v roku 2020 na základe systému e-kasa o 120,9 miliónov eur.

38. Prijatie návrhu na konanie je pre rozhodnutie o pozastavení účinnosti významné v tom, že predstavuje prvý, resp. najskorší moment, keď ústavný súd o pozastavení účinnosti môže rozhodnúť. Nemôže tak urobiť v čase pred prijatím návrhu na konanie a ani bez prijatia návrhu na konanie.

39. Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre uplatňoval právomoc pozastaviť účinnosť právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 2 ústavy zároveň s rozhodnutím o prijatí návrhu na konanie. Právomoc pozastaviť účinnosť právnych predpisov treba vykladať podľa jej účelu, ktorý možno vyvodit' z ochrany ústavnosti, ktorá je trvalá, resp. kontinuálna a nemôže byť iba iluzórna. Podľa doktríny „S prihliadnutím na potenciálne varianty nastania nesúladu s Ústavou by podmienenie rozhodnutia o pozastavení účinnosti všeobecne záväzného právneho predpisu časom rozhodovania, prepojením rozhodovania o prijatí návrhu na konanie s rozhodovaním o pozastavení účinnosti všeobecne záväzného právneho

predpisu nespĺňalo účel tejto pôsobnosti Ústavného súdu.“ (DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1352.).

40. Vzhľadom na všeobecne uznávaný princíp zdržanlivosti nie je možné iba na báze predpokladu potenciálneho neústavného a nezákonného postupu orgánov aplikácie práva pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení (m. m. PL. ÚS 19/09).

41. Vychádzajúc zo všetkých skutočností uvedených v predchádzajúcich bodoch tohto uznesenia a zároveň konštatujúc absenciu relevantnej argumentácie skupiny poslancov v ich návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutej právnej úpravy, ktorá by mohla viesť k odlišnému posúdeniu tejto otázky, dospel ústavný súd k záveru, že s účinnosťou napadnutých zákonných ustanovení v danom prípade nie je spojené také priame a bezprostredné ohrozenie základných práv a slobôd ani hrozba značnej hospodárskej škody, ako ani hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku takej intenzity, ktoré by odôvodňovali uplatnenie „výnimočnej“ právomoci ústavného súdu vyplývajúcej z čl. 125 ods. 2 ústavy. Ústavný súd preto návrhu skupiny poslancov na pozastavenie účinnosti napadnutých zákonných ustanovení nevyhovel (bod 2 výrokovej časti tohto uznesenia).

42. Ústavný súd súčasne konštatuje, že bod 2 výrokovej časti tohto uznesenia nie je nezvratný. V prípade, ak by do momentu rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej došlo orgánmi aplikácie práva k takému uplatneniu napadnutých ustanovení, ktoré bude signalizovať aj reálne (nie potenciálne) porušenie navrhovateľmi signalizovaných dôvodov na pozastavenie účinnosti, tieto skutočnosti môžu opodstatňovať zmenu postoja ústavného súdu smerujúcu k využitiu právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy.

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

V Košiciach 18. decembra 2019

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky