



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/2019-86

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Petra Molnára, Petra Straku (sudca spravodajca), Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhoch **Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Prešove a Krajského súdu v Trenčíne** podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu ustanovenia § 28 ods. 8 v časti slov „od 1 000 000 eur“ zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení účinnom do 30. júna 2022 s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania, takto

r o z h o d o l :

Konanie o návrhoch Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Prešove a Krajského súdu v Trenčíne **z a s t a v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov a doterajší priebeh konania

1. Uznesením č. k. PLs. ÚS 24/2018-6 zo 17. októbra 2018 ústavný súd spojil konanie o návrhu **Krajského súdu v Bratislave** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení účinnom do 30. júna 2022 (ďalej len „zákon č. 152/1995 Z. z.“) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 35 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) s konaním o návrhu **Krajského súdu v Prešove** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. v časti „od 1 000 000 eur“ s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 prvou a druhou vetou ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu.

2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 3/2019-31 zo 16. januára 2019 prijal návrhy Krajského súdu v Bratislave a Krajského súdu v Prešove na ďalšie konanie.

3. Uznesením č. k. PL. ÚS 8/2019-27 z 23. januára 2019 bol prijatý na ďalšie konanie návrh **Krajského súdu v Trenčíne** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4 a čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu. Konanie o tomto návrhu bolo zhodným uznesením č. k. PL. ÚS 8/2019-27 spojené s konaním vedeným pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019, pričom spojené konania boli ďalej vedené pod sp. zn. PL.ÚS 3/2019.

4. Z návrhov zhodne vyplynulo, že tieto vzišli z konaní o správnych žalobách prevádzkovateľov predajní potravín proti rozhodnutiam Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky (ďalej len „ŠVPS SR“), ktorá pri rozhodovaní o odvolaniach proti rozhodnutiam regionálnej veterinárnej a potravinovej správy jednotlivým prevádzkovateľom uložila najnižšiu možnú pokutu 1 000 000 eur podľa § 28 ods. 4 zákona č. 152/1995 Z. z. v spojení s § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z.

5. Podľa napadnutého § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. (v znení účinnom od 1. apríla 2014 do 30. júna 2022) „*Ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 7, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu od 1 000 000 eur do 5 000 000 eur.*“

6. Vo veci, ktorú prerokúva Krajský súd v Bratislave pod sp. zn. 5S/161/2017, je predmetom konania preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ŠVPS SR, ktorým zmenila prvostupňové rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava – mesto (ďalej len „RVPS Bratislava – mesto“) o uložení pokuty prevádzkovateľovi – [REDAKOVANÉ], vo výške 1 000 000 eur, a to za skutok umiestnenia 2 kg droždia na trh, ktorému končil dátum spotreby 9. mája 2016, pričom kontrola sa uskutočnila 16. mája 2016. Uvedeným konaním naplnil prevádzkovateľ všetky znaky skutkovej podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) až i) zákona č. 152/1995 Z. z. spájaných v jednočinnom súbehu. Prevádzkovateľovi bola týmto rozhodnutím uložená pokuta vo výške 1 000 000 eur s ohľadom na skutočnosť, že rozhodnutím RVPS Bratislava – mesto z 15. februára 2016 v spojení s rozhodnutím ŠVPS SR z 28. apríla 2016 bola prevádzkovateľovi uložená úhrnná pokuta 2 000 eur za opakované umiestňovanie na trh potravín nebezpečných a nevhodných na ľudskú spotrebu.

7. Vo veci, ktorú prerokúva Krajský súd v Trenčíne pod sp. zn. 15Sa/5/2017, bolo predmetom konania preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ŠVPS SR a rozhodnutia Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza (ďalej len „RVPS Prievidza“), ktorým bola prevádzkovateľovi – [REDAKOVANÉ] uložená pokuta 1 000 000 eur na základe kontroly vykonanej 30. januára 2016 za (i) umiestnenie na trh jedného druhu hlbokozmrazených potravín, ktoré neboli označené upozornením, že po rozmrazení sa potravina nemá znovu zmrazovať, (ii) skutok umiestnenia na trh potravín po uplynutí dátumu spotreby, a to 8 balení mandlí, 2 dni po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti (DMT) a 7 balení cukríkov (16 dní po DMT) a (ii) umiestnenie šiestich druhov potravín (čerstvé ovocie, čerstvej zeleniny a zemiakov vo váhe 51 kg a cene 30 eur) nevhodných na ľudskú spotrebu. Uvedeným konaním naplnil prevádzkovateľ znaky skutkovej podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. i), resp. a) zákona č. 152/1995 Z. z. Prevádzkovateľovi už bola rozhodnutím z 27. októbra 2014 uložená úhrnná pokuta 8 000 eur za umiestňovanie na trh 5 druhov potravín nevhodných na ľudskú spotrebu a 12. decembra 2014

(právoplatné 19. februára 2015) pokuta vo výške 10 000 eur za to, že umiestňoval na trh 2 druhy potravín nevhodných na ľudskú spotrebu.

8. Vo veci, ktorú prerokúva Krajský súd v Prešove pod sp. zn. 6S/24/2017, ŠVPS SR uložila prevádzkovateľovi – ██████████, pokutu 1 000 000 eur na základe kontroly vykonanej 9. júla 2017 za skutok umiestnenia potravín na trh, ktoré boli po uplynutí dátumu spotreby, a to troch druhov potravín. Uvedeným konaním naplnil prevádzkovateľ znaky skutkovej podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona č. 152/1995 Z. z.

9. Po prijatí návrhov na ďalšie konanie predseda ústavného súdu podľa § 86 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) požiadal Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), zastúpenú Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“), o predloženie stanoviska k návrhu navrhovateľov.

10. K prijatým návrhom sa vyjadrila len vláda, zastúpená ministerstvom, listom zo 6. mája 2019. Stanovisko národnej rady dosiaľ nebolo ústavnému súdu predložené.

II.

Zastavenie konania

11. Podľa § 87 prvej vety zákona o ústavnom súde ústavný súd konanie zastaví, ak preskúvaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci.

12. Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. stratilo 30. júna 2022 platnosť, a to prijatím zákona č. 211/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 491/2001 Z. z. o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 211/2022 Z. z.“).

13. Zákomom č. 211/2022 Z. z. bola nahradená pôvodná právna úprava § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. novou právnou úpravou (aktuálne § 28 ods. 9 zákona č. 152/1995 Z. z. pozn.) v tomto znení: „*Ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.*“

14. Podľa § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. [Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. júla 2022] konanie o uložení pokuty podľa § 28 a § 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30. júna 2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. júla 2022.

15. Ak sa konanie začalo na základe návrhu súdu podľa čl. 125 ods. 1 a čl. 144 ods. 2 ústavy, rozhodne ústavný súd o zastavení konania podľa povahy veci. V prípadoch, ak má všeobecný súd prerokúvanú vec rozhodnúť podľa právneho predpisu, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia, ktorý(é) bol(o) zrušený(é), ale je v dôsledku prechodných ustanovení tohto alebo iného právneho predpisu uplatniteľný(é) pre rozhodnutie v konkrétnej veci prejednávanej všeobecným súdom, nie je na mieste zastaviť konanie o súlade právnych predpisov. „*Rozhodovanie o zastavení konania podľa povahy veci*“ znamená, že v prípade, ak pred rozhodnutím ústavného súdu vo veci

samej stratí platnosť právna úprava napadnutá všeobecným súdom návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov, bude rozhodnutie ústavného súdu o zastavení tohto konania závisieť od skutočnosti, či napadnutá právna úprava, ktorá (v čase od podania návrhu na začatie konania do rozhodovania ústavného súdu) stratila platnosť, je napriek tejto strate platnosti naďalej uplatniteľná, resp. aplikovateľná pre rozhodovanie v konkrétnej veci prejednáwanej všeobecným súdom (Macejková, I., Barány, E., Baricová, J., Fiačan, I., Holländer, P., Svák, J. a kolektív. Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 747).

16. Ústavný súd už opakovane vyslovil, že v situácii, keď právny predpis dovoľuje dvojaký výklad (jeden ústavne konformný a druhý ústavne nekonformný), všeobecné súdy majú povinnosť vykladať právny predpis spôsobom ústavne konformným. Toto právo a zároveň aj povinnosť všeobecných súdov vyplývajúca z čl. 152 ods. 4 ústavy sa však nedá použiť vtedy, keď jednoznačné znenie normatívneho textu vylučuje jeho interpretáciu iným spôsobom. Ústavne konformný výklad právnej normy, resp. výklad právnej normy totiž nemôže siahať tak ďaleko, aby sa dostal do rozporu so znením, resp. so zmyslom vykladaného normatívneho textu. V takomto prípade by totiž už nešlo o výklad, ale o faktickú novelizáciu právnej normy a odlišné ponímanie normatívneho textu by bolo treba považovať za prejav arbitrárnosti (II. ÚS 244/09, I. ÚS 212/06, I. ÚS 338/06).

17. Ústavný súd poukazuje na vôľu zákonodarcu zmeniť neprimerané sankcie. Dôvodová správa k zákonu č. 211/2022 Z. z. k bodu 17 tohto zákona uvádza: „*V ustanovení dochádza k úprave dolnej hranice sadzby pokuty pri opakovanom porušení povinností podľa § 28 ods. 8 za ktoré bola orgánom úradnej kontroly potravín uložená pokuta a to z dôvodu, že ustanovená dolná hranica pokuty by mohla byť pre viaceré subjekty likvidačná a neumožňovala v rámci správnej úvahy aplikovanej príslušným správnym orgánom uložiť primeranú pokutu. Napríklad aj pri subjektoch s obrátom pod 1 000 000 eur ukladalo ustanovenie orgánu úradnej kontroly potravín povinnosť uložiť minimálnu pokutu 1 000 000 eur. Od roku 2014 bolo uložených podľa predmetného paragrafu 33 miliónových pokút, pričom nenadobudli právoplatnosť a sú v súčasnosti predmetom konania na vecne a miestne príslušných súdoch a na Ústavnom súde Slovenskej republiky.*“

18. V nadväznosti na to pojem právoplatnosti použitý v „prechodníkovom“ ustanovení musí byť v rovine skúmania vzťahu medzi správnym konaním a správnym súdnym konaním vo veci správneho trestania interpretovaný so zreteľom na skutočnosť, že správny súd (teda aj krajské súdy ako navrhovatelia) koná v prípade správnej žaloby vo veciach správneho trestania, čo znamená, že rozhoduje v plnej jurisdikcii [rieši nielen právne otázky prepojené na kritérium zákonnosti, ale môže vykonávať aj dokazovanie v zmysle § 197 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“)].

19. Podstatou plnej jurisdikcie je požiadavka, aby správny súd nebol viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a aby disponoval právomocou napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy preskúmať v plnom rozsahu. Správny súd teda musí mať právomoc v takom rozsahu, aby bol objektívne schopný posúdiť všetky relevantné skutkové, ako aj právne okolnosti [rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 2. apríla 1995 vo veci Fischer v. Rakúsko, sťažnosť č. 16922/90]. Plná jurisdikcia predstavuje dôležitý atribút práva na spravodlivý proces a význam tohto inštitútu sa osobitne prejavuje práve v oblasti správneho trestania. Skutočnosť, že správny delikt má trestnú povahu, nebráni tomu, aby o vine a sankcii za protiprávne konanie rozhodoval správny orgán. ESLP však k tomu dôvodí, že pre nastolenie súladu s dohovorom prichádzajú

do úvahy dve alternatívy. Tou prvou je, že orgány vyvodzujúce zodpovednosť za správne delikty majú povahu nezávislého a nestranného tribunálu (súdu), a teda spĺňajú požiadavky zakotvené v čl. 6 ods. 1 dohovoru. V opačnom prípade (absencia postavenia nezávislého a nestranného súdu), tak ako to je aj v podmienkach Slovenskej republiky, musia ich rozhodnutia byť preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom v plnom rozsahu (rozhodnutie ESLP z 28. 1. 1983 vo veci *Albert and Le Compte v. Belgicko*, sťažnosť č. 7299/75, 7496/76). Práve preto je nevyhnutná plná jurisdikcia správnych súdov.

20. Požiadavka konania súdu v plnej jurisdikcii oslabuje rozhraničovací význam pojmu právoplatnosť použitý v § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. natoľko, že záujem na ochrane základných práv a slobôd podnikateľov postihnutých neprímerane prísnyimi sankciami, ktorí sa obrátili na navrhovateľov (krajské sudy), vyžaduje interpretáciu slovného spojenia „*konanie o uložení pokuty, ... ktoré sa právoplatne neskončilo*“ tak, že toto konanie zahŕňa nielen správne konanie, v ktorom sa ukladala sankcia podľa napadnutého ustanovenia, ale aj správny súdny prieskum na základe správnej žaloby podanej vo veci správneho trestania.

21. Odôvodnenosť rozširujúceho výkladu § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. zároveň dokresľuje § 195 písm. d) SSP, podľa ktorého správny súd v konaní o žalobe vo veciach správneho trestania nie je viazaný rozsahom ani dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania. K zásadám ukladania trestov (v širšom ponímaní tohto pojmu) patrí aj zásada, že trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase spáchania skutku, podľa neskoršieho zákona len vtedy, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie (čl. 50 ods. 6 ústavy). Novela zákona č. 152/1995 Z. z. účinná od 1. júla 2022 preto navrhovateľom (krajským súdom) vytvára priestor, aby v procese súdneho prieskumu právoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy ukladajúcich sankcie podľa napadnutého ustanovenia prihliadli na zmenu právnej úpravy, ktorá toto ustanovenie vypustila, a teda už netvorí súčasť právneho poriadku.

22. Hranicou prípustnosti ústavne konformného výkladu je aj zabezpečenie funkčnej symbiózy ústavných noriem. Ústavná konformita výkladu pojmov nemôže znamenať súlad len s niektorými ústavou chránenými hodnotami, kým iné by boli narúšané (PL. ÚS 6/2016). V posudzovanej veci riziko narušenia funkčnej symbiózy ústavných noriem nehrozí, pretože právna istota formálne nastolená právoplatnosťou rozhodnutia orgánu verejnej správy o uložení sankcie nechráni žiadne základné právo ani slobodu, lebo „protistranou“ žalobcov v konaniach pred krajskými súdmi je štát, zastúpený orgánom verejnej správy, ktoré verejnomočenská pozícia vylučuje, aby bol nositeľom základných práv a slobôd potenciálne chránených právnou istotou nastolenou právoplatnosťou rozhodnutia správneho orgánu o uložení sankcie.

23. Z rozsudku ESLP vo veci *Engel a ďalší v. Holandsko* (sťažnosti č. 5100/71, 5101/71, rozsudok z 8. 6. 1976) vyplýva, že pri zodpovedaní otázky, či je konkrétny správny delikt „trestný“ v zmysle čl. 6 dohovoru, ESLP prihliada na tri kritéria (ďalej len „engelovské kritériá“), ktorými sú:

- a) kvalifikácia deliktu podľa vnútroštátneho práva;
- b) povaha deliktu;
- c) druh a závažnosť sankcie, ktorá za delikt hrozí.

24. Nadväzne na to Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) dôvodí, že „*trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi.*“ (rozsudok č. k. 8 Sžo 147/2008 z 12. marca 2009). Niet pochýb, že sankcie ukladané podľa napadnutého ustanovenia naplňajú „engelovské“ kritériá, preto ich možno považovať sa trestné sankcie.

25. Aplikácia zásady použitia neskoršej priaznivejšej právnej úpravy zo strany správneho súdu, ktorá nastala až po vydaní (právoplatnosti) preskúmaného rozhodnutia správneho orgánu, bola najvyšším súdom taktiež judikovaná rozsudkom č. k. 4Asan/2/2019 z 5. novembra 2019, publikovaným v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 20/2021. Podľa právnej vety tohto rozhodnutia: „*Rešpektujúc princípy správneho trestania, ak správne orgány v rámci konania o správnom delikte uložili sankciu v súlade s právnou úpravou účinnou v čase, keď o tejto sankcii rozhodovali, avšak následne v priebehu súdneho prieskumu došlo k zmene právnej úpravy v prospech páchatel'a, ktorý namietol neprimeranosť (neproporcionálnosť) peňažnej sankcie, pôvodne uloženej správnym orgánom, je povinnosťou správneho súdu prihliadať na zmenu v právnej úprave sankcie, a to aj v prípade, že táto zmena nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správných orgánov vo veci samej.*“

26. Od krajských súdov sa tak očakáva, že ustanovenie § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. zinterpretujú rozširujúco, nie formalisticky, s prísnyim rešpektom k podústavne definovanej kategórii právoplatnosti, a tým aj ústretovo k základným právam, vyslovenia porušenia ktorých sa napadnutým ustanovením navrhovateľa (krajské súdy) domáhali.

27. Vychádzajúc z už uvedeného, možno konštatovať, že podmienky na zastavenie konanie podľa § 87 zákona o ústavnom súde sú splnené v plnom rozsahu. Nie je preto možné pokračovať v prebiehajúcim konaní, na čo ústavný súd reaguje výrokom tohto uznesenia.

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

V Košiciach 12. októbra 2022

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky