



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2019-27

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 23. januára 2019 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej, Milana Ľalíka (sudca spravodajca), Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika prerokoval návrh Krajského súdu v Trenčíne na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a podľa § 18 ods. 1 písm. d) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov o súlade § 28 ods. 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

### **r o z h o d o l :**

1. Návrh Krajského súdu v Trenčíne **p r i j í m a** na ďalšie konanie.
2. Veci vedené Ústavným súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019 a sp. zn. PL. ÚS 8/2019 **s p á j a** na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 24. septembra 2019 doručený návrh Krajského súdu v Trenčíne, zastúpeného sudcom JUDr. Milanom Strakom, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 18 ods. 1 písm. d) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade § 28 ods. 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“).

2. Krajský súd podal návrh na začatie konania pred ústavným súdom v súvislosti s konaním vedeným pod sp. zn. 15 Sa 5/2017, ktoré bolo z dôvodu podania návrhu ústavnému súdu prerušené uznesením krajského súdu č. k. 15 Sa 5/2017-311 z 27. júna 2018, ktoré nadobudlo právoplatnosť 3. augusta 2018.

3. V návrhu krajského súdu je uvedené, že predmetom dotknutého súdneho konania vedeného pod sp. zn. 15 Sa 5/2017 je preskúmavanie zákonnosti rozhodnutia Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 125/2017 z 10. februára 2017, ktorým bolo zmenené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza č. Ro-07/2016-RK, 2716/2016 z 30. novembra 2016 tak, že žalobcovi [REDAKOVANÉ] bola uložená v sume 1 000 000 eur podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

4. Krajský súd poukazuje na znenie § 28 ods. 8 zákona o potravinách účinného od 1. apríla 2014, z ktorého vyplýva, že 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 (t. j. vo výške dvojnásobku sadzby od 1 000 eur do 500 000 eur), orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu od 1 000 000 eur do 5 000 000 eur. V prípade tretieho porušenia zákona o potravinách v ustanovenom období je tak orgán úradnej kontroly potravín vždy povinný bez ohľadu na akékoľvek okolnosti prípadu uložiť pokutu, ktorej dolná hranica (1 000 000 eur) je tak tisícnásobne vyššia ako dolná hranica pokuty v prípade „druhého“ a „prvého“ porušenia príslušných ustanovení zákona o potravinách.

5. Dovoľávajúc sa rozhodnutí o iných správnych deliktoch, na ktoré sa vzťahujú požiadavky vyplývajúce z čl. 6 ods. 1 dohovoru, a odkazujúc na odporúčania Výboru ministrov Rady Európy R(91) pre členské štáty o správnych sankciách schválené 13. februára 1991 (ďalej len „odporúčania o správnych sankciách“) a relevantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, krajský súd zdôrazňuje, že „... *trestanie za správne delikty... musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívnoprávna zodpovednosť...*“.

6. Krajský súd argumentuje, že ústava síce výslovne neobsahuje požiadavku, aby pokuta bola primeraná správne deliktu, za ktorý je ukladaná, ale súčasne zo znenia čl. 1 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy vyplýva, že právna úprava správneho trestania musí byť v súlade s požiadavkou materiálneho právneho štátu, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je i prípustnosť zásahov do základných práv len spôsobom a v miere, ktoré obstoja v teste proporcionality.

7. Krajský súd podotýka, že cieľom správnych deliktov uvedených v § 28 ods. 4 zákona o potravinách je ochrana zdravia spotrebiteľov pri nákupe potravín, pričom správne delikty podľa § 28 ods. 7 a 8 zákona o potravinách postihujú prípady recidívy v oblasti

správnych deliktov. Podľa krajského súdu je prevencia dostatočne dôležitým cieľom pre vykonanie zásahu do základných práv, pričom ukladanie pokút v primeranej výške sa vo všeobecnosti zdá byť vhodným prostriedkom, ktorý má racionálnu väzbu na cieľ zákona o potravinách, avšak tzv. miliónová pokuta svojimi dôsledkami vybočuje z medzí ňou sledovaného účelu, pretože dopadá aj na prípady, v ktorých racionálna väzba medzi cieľom a zvoleným normatívnym prostriedkom zjavne absentuje, pretože tzv. miliónová pokuta podľa krajského súdu nespĺňa požiadavku nevyhnutnosti prostriedku na dosiahnutie cieľa a zároveň nie je ani najmenej drastickým prostriedkom na dosiahnutie sledovaného cieľa (prevencia), keďže „... na dosiahnutie cieľa zákona o potravinách, ktorým je preventívne pôsobenie, nie je nevyhnutne potrebné ustanoviť tak vysokú dolnú hranicu pokuty za správny delikt podľa § 28 ods. 8 v spojení s § 28 ods. 4 tohto zákona. Pre účely prevencie je postačujúcou aj nižšia dolná hranica tejto pokuty, ak bude zjavná neodvratiteľnosť takejto pokuty. Preventívne pôsobenie tohto zákona by bolo možné dosiahnuť šetrnejšími prostriedkami ako je miliónová pokuta, a to najmä umožnením ukladania aj nižších pokút.“.

8. Podľa názoru krajského súdu tzv. miliónová pokuta nespĺňa požiadavku proporcionality v užšom zmysle slova, pretože predstavuje neprimeraný trest k správne deliktu, za ktorý by mala byť ukladaná.

9. Analógiou k trestnej zodpovednosti právnických osôb krajský súd poukazuje na príslušné ustanovenia zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, podľa ktorých možno právnickej osobe uložiť peňažný trest v rozpätí od 1 500 do 1 600 000 eur. V tomto kontexte konštatuje, že „... samotná miliónová pokuta ako najnižšie prípustná dolná hranica pokuty za spáchanie správneho deliktu podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách sa nachádza v hornej polovici sadzby peňažného trestu podľa zákona o trestnej zodpovednosti právnických osôb. Toto samo o sebe poukazuje na zjavnú neprimeranosť miliónovej pokuty.“.

10. Na základe uvedeného krajský súd navrhuje, aby ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie nálezom takto rozhodol:

*„Ustanovenie § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy SR, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“*

## **II.**

### **Prijatie na ďalšie konanie**

11. 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.

12. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh na začatie konania súd.

13. Podľa § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde ústavný súd začne konanie, ak návrh podá súd v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou. Podľa § 19 zákona o ústavnom súde sa súdom podľa § 18 ods. 1 písm. d) uvedeného zákona rozumie príslušný senát alebo samosudca. Podľa § 21 ods. 4 zákona o ústavnom súde ak je účastníkom konania súd, zastupuje senát jeho predseda.

14. Podľa § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až e) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo s medzinárodnou zmluvou, môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

15. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí senátu bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní každého návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie

konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na prerokovanie ktorých nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

16. Predmetný návrh je kontrolou ústavnosti, v rámci ktorej všeobecný súd môže iniciovať konanie o súlade, ak má pochybnosti o ústavnosti aplikovanej normy. Všeobecný súd je však oprávnený napadnúť len také ustanovenie zákona, ktorého použitie (teda nutnosť subsumpcie zisteného skutkového stavu pod právnu normu vyjadrenú v danom ustanovení) možno v konaní pred všeobecným súdom rozumne očakávať (PL. ÚS 12/2012). Predpokladom je teda tzv. prejudicialita napadnutej normy v konaní všeobecného súdu. Prejudicialita chýba, ak je zjavné, že aplikácia napadnutého ustanovenia v konaní všeobecného súdu neprichádza do úvahy, napríklad aj preto, že nie sú splnené procesné podmienky (pozri PL. ÚS 7/04) veci prerokúvanej na všeobecnom súde.

17. Predmetom konania vedeného krajským súdom pod sp. zn. 15 Sa 5/2017 je preskúmanie zákonnosti rozhodnutí príslušných orgánov úradnej kontroly potravín, ktorými bola právnickej osobe uložená pokuta aj aplikáciou napadnutého ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Je teda nesporné, že prejudicialita napadnutého ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách je v konaní krajského súdu daná.

18. Ústavný súd na podklade uvedených skutočností dospel k záveru, že návrh krajského súdu obsahuje všetky náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde a spĺňa procesné podmienky, na základe ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a o nich rozhodnúť, preto ústavný súd podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 1 výroku tohto rozhodnutia.

### **III.**

#### **Spojenie na spoločné konanie**

19. Podľa § 31a zákona o ústavnom súde ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“).

20. Podľa prvej vety § 166 ods. 1 CSP v záujme hospodárnosti konania súd spojí na spoločné konanie také konania, ktoré sa pred ním začali a skutkovo spolu súvisia alebo sa týkajú tých istých strán.

21. Podľa čl. II ods. 10 rozvrhu práce v záujme hospodárnosti konania môže plénum ústavného súdu rozhodnúť o spojení vecí patriacich do jeho pôsobnosti, ktoré boli pridelené rôznym sudcom spravodajcom, na spoločné konanie, ak tieto veci spolu skutkovo súvisia alebo sa týkajú tých istých účastníkov. Návrh na rozhodnutie o spojení môže plénu ústavného súdu podať sudca spravodajca vo veci, ktorej spojenie s inou vecou sa navrhuje, alebo predsedníčka ústavného súdu. Ak vzhľadom na okolnosti hodné osobitného zreteľa nerozhodne plénum inak, sudcom spravodajcom v spoločnom konaní o spojených veciach je sudca spravodajca v tej zo spájaných vecí, v ktorej začalo konanie na ústavnom súde skôr.

22. Ústavný súd konštatuje, že v predmetnej prejednáwanej veci, ako aj vo veci vedenej ústavným súdom pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019 je navrhovateľom všeobecný súd, v oboch prípadoch ide o návrhy na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, ktorými na základe obdobnej argumentácie konajúce súdy namietajú nesúlady § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Vzhľadom na tieto skutočnosti ústavný súd podľa § 31a zákona o ústavnom súde v spojení s § 166 ods. 1 CSP považuje za dôvodné v záujme hospodárnosti konania spojiť konania ním vedené pod sp. zn. PL. ÚS 8/2019 a sp. zn. PL. ÚS 3/2019 na spoločné konanie, ktoré bude ďalej vedené pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019, tak ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto rozhodnutia.

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

V Košiciach 23. januára 2019