



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 3/2019-31

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 16. 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, Mojmíra Mamojku, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza (sudca spravodajca) a Rudolfa Tkáčika predbežne prerokoval

- návrh Krajského súdu v Bratislave, zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Vierou Šebestovou, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky 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

- návrh Krajského súdu v Prešove, zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Monikou Tobiašovou, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 28 ods. 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov v časti slov „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 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 :**

Návrh Krajského súdu v Bratislave a návrh Krajského súdu v Prešove prijíma na ďalšie konanie.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **II.**

#### **II.1 Návrh Krajského súdu v Bratislave**

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 7. júna 2018 doručený návrh Krajského súdu v Bratislave, zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Vierou Šebestovou a členmi senátu JUDr. Dášou Filovou a JUDr. Evou Fulcovou, vedený pod sp. zn. Rvp 1159/2018 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“).

Krajský súd v Bratislave podal návrh na začatie konania pred ústavným súdom v súvislosti s konaním vedeným pod sp. zn. 5 S 161/2017, ktoré bolo z dôvodu podania návrhu ústavnému súdu prerušené uznesením Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5 S 161/2017 zo 17. apríla 2018, ktoré nadobudlo právoplatnosť 24. mája 2018.

V návrhu Krajského súdu v Bratislave sa zdôrazňuje, že predmetom dotknutého súdneho konania vedeného pod sp. zn. 5 S 161/2017 je preskúmavanie zákonnosti rozhodnutia Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 1843/2017 z 12. júna 2017, ktorým bolo zmenené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej

správy Bratislava-mesto č. 95/728/2017-162 zo 7. apríla 2017 tak, že žalobcovi [REDAKOVANÉ], bola uložená úhrnná pokuta vo výške 1 000 000 eur v súlade s § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

Krajský súd v Bratislave 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, 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 je 1 000 000 eur (ďalej len „miliónová pokuta“), t. j. dolná hranica je tisícnásobne vyššia ako dolná hranica pokuty v prípade „druhého“ a „prvého“ porušenia príslušných ustanovení zákona o potravinách.

Poukazujúc na rozhodovanie o iných správnych deliktoch, na ktoré sa vzťahujú požiadavky vyplývajúce z čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), a odkazujúc na odporúčania Výboru ministrov č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách schválené Výborom ministrov 13. februára 1991 a relevantnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, Krajský súd v Bratislave 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...“*.

Krajský súd v Bratislave 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.

Krajský súd v Bratislave následne vo svojom návrhu podrobuje napadnuté ustanovenie zakotvujúce tzv. miliónovú pokutu testu proporcionality, postupujúc pritom metodologicky podľa krokov, ktoré boli aplikované v náleze ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. novembra 2012.

Zároveň Krajský súd v Bratislave poznamenáva, 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, avšak bez zmeny cieľa minimálnej miliónovej pokuty, ktorým je preventívne pôsobenie zákona o potravinách.

Podľa Krajského súdu v Bratislave 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. Tzv. miliónová pokuta svojimi dôsledkami však vybočuje z medzí ňou sledovaného účelu, pretože dopadá aj na prípady, v ktorých racionálna väzba medzi cieľom a zvoleným normatívnym prostriedkom zjavne absentuje.

Tzv. miliónová pokuta podľa Krajského súdu v Bratislave 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.“*

Podľa názoru Krajského súdu v Bratislave tzv. miliónová pokuta nespĺňa ani požiadavku proporcionality v užšom zmysle slova, keďže predstavuje neprimeraný trest k správne deliktu, za ktorý by mala byť ukladaná.

Analógiou k trestnej zodpovednosti právnických osôb Krajský súd v Bratislave 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 konštatujú, 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.“*

*Zdôrazňujúc skutočnosť, že zo spoločenského hľadiska predstavuje trestný čin najodsúdeniahodnejšie konanie, Krajský súd v Bratislave ďalej uvádza, že je neprimerané, aby „právnická osoba mohla dostať za opakovanú korupciu minimálny peňažný trest 1 500 eur, ale za predaj jednej potraviny deň po dátume spotreby pokutu vo výške minimálne jeden milión eur. Toto je zjavne nespravodlivé/neproporcionálne“.*

*Okrem toho tzv. miliónová pokuta nespĺňa požiadavku proporcionality v užšom slova zmysle aj z dôvodu, že*

*„(i) neumožňuje reálne zohľadniť okolnosti individuálneho prípadu a dôsledne vychádzať zo základných rovín pôsobenia sankcie. Miliónová pokuta je nepochybne vo viacerých prípadoch absolútne neúmeraná škoda, ktorú páchatel' správneho deliktu podľa § 28 ods. 8 v spojení s § 28 ods. 4 zákona o potravinách spôsobil.*

*(ii) samotné správne orgány ukladajúce miliónovú pokutu priznávajú, že je neprimeraná pre jednoduché prípady.“*

Neakceptovateľnou je podľa Krajského súdu v Bratislave taká právna úprava, v zmysle ktorej sú *„správne orgány povinné uložiť miliónovú pokutu bez ohľadu na to, či so zreteľom na individuálne zvláštnosti konkrétnych správnych deliktov (závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa) je jej uplatnenie nevyhnutné. Aj v oblasti správneho trestania platí, že požiadavka primeranosti trestu k spáchanému*

*správnemu deliktu nepozná žiadne výnimky. Napadnutá právna úprava neumožňuje dostatočnú diferenciaciu jednotlivých prípadov opakovaného spáchanie správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách... Miliónová pokuta je v rozpore s požiadavkou primeranosti trestu, keďže stanovením bezvýnimočnej povinnosti správneho orgánu, v prípade výskytu recidívy v lehote stanovenej v § 28 ods. 8 zákona o potravinách, uložiť páchatel'ovi miliónovú pokutu, neumožňuje dostatočnú individualizáciu trestu...“.*

Tzv. miliónová pokuta uložená podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách nezabezpečuje podľa názoru Krajského súdu v Bratislave spravodlivú rovnováhu medzi záujmom spoločnosti a ochranou základných práv, pričom je spôsobilá svojou intenzitou zasiahnuť do práva jednotlivca vlastniť majetok a práva jednotlivca na podnikanie nad rámec legitímneho záujmu spoločnosti na stíhaní a potrestaní páchatel'a, a preto nie je v súlade so zásadou minimalizácie zásahov do chránených záujmov.

Minimálna pokuta podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách môže byť považovaná za drakonickú sankciu zasahujúcu neprípustným spôsobom do základného práva vlastniť majetok, keďže

- už na spodnej minimálnej hranici môže byť pre niektorých podnikateľ'ov podnikajúcich v oblasti maloobchodného predaja (malý či stredný podnikateľ) potravín likvidačná,

- nezohľadňuje kontroly podľa zákona o potravinách, pri ktorých nebolo zistené opakované porušenie zákona o potravinách, aj keď sa takéto kontroly udiali po kontrole, pri ktorej bolo zistené prvé porušenie zákona o potravinách (ak podnikateľ prvýkrát poruší zákon a pri následných dvoch, resp. troch kontrolách už porušenie tohto zákona nebude zistené, tak to nemá žiadny význam a ani vplyv na to, ak náhodou vznikne porušenie tohto zákona pri tretej alebo štvrtej kontrole vykonávanej v príslušnom časovom období),

- je fakticky podmienená hlavne uskutočnením dostatočného počtu kontrol zo strany orgánov úradnej kontroly potravín,

- nie je nevyhnutná na dosiahnutie legitímneho cieľ'a (ochrana spotrebiteľ'a),

- nezohľadňuje majetkové pomery príslušného podnikateľa, takže výška pokuty môže ľahko presiahnuť hodnotu jeho majetku a je teda opatrením, ktoré možno označiť za vyvlastnenie,

- má hlavne represívny charakter, ktorý je uprednostnený pred jej preventívnym a výchovným charakterom.

Minimálna pokuta podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách bráni podnikateľom pôsobiacim na trhu s potravinami v dosahovaní zisku, resp. kladie neprimerané bariéry samotnému výkonu podnikania, keďže má odstrašujúci účinok najmä pre vstup na trh v danom sektore hospodárstva. Okrem uvedeného, obligatórne ukládanie vysokých pokút podľa názoru Krajského súdu v Bratislave nie je objektívne nevyhnutné na dosiahnutie sledovaného cieľa. Naopak, v konečnom dôsledku môžu obmedziť počet subjektov pôsobiacich na trhu predaja potravín a tým aj konkurenciu.

Na základe uvedeného Krajský súd v Bratislave navrhuje, aby ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie nálezom o ňom rozhodol tak, že vysloví nesúlady ustanovenia § 28 ods. 8 zákona 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, ako aj s čl. 1 dodatkového protokolu.

## **II.2 Návrh Krajského súdu v Prešove**

Dňa 8. októbra 2018 bol ústavnému súdu doručený návrh Krajského súdu v Prešove, zastúpeného predsedníčkou senátu JUDr. Monikou Tobiašovou a členmi senátu JUDr. Katarínou Morozovou Nemcovou a JUDr. Marianom Hoffmannom, PhD., vedený pod sp. zn. Rvp 1981/2018 na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a podľa § 18 ods. 1 písm. d) zákona o ústavnom súde o súlade slovného spojenia „od 1 000 000 eur“ v § 28 ods. 8 zákona o potravinách s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2, čl. 20 ods. 1 prvou a druhou vetou ústavy a s čl. 1 dodatkového protokolu.

Krajský súd v Prešove podal návrh na začatie konania pred ústavným súdom v súvislosti s konaním vedeným pod sp. zn. 6 S 24/2017, ktoré bolo z dôvodu podania

návrhu ústavnému súdu prerušené uznesením sp. zn. 6 S 24/2017 z 31. mája 2018, ktoré nadobudlo právoplatnosť 10. júla 2018.

Predmetom konania vedeného Krajským súdom v Prešove pod sp. zn. 6 S 24/2017 je preskúmavanie zákonnosti rozhodnutia Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 898/2017 z 24. apríla 2017, ktorým bolo zmenené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Vranov nad Topľou č. 59/2017/ZOP z 25. januára 2017 tak, že žalobcovi [REDAKOVANÉ], bola uložená pokuta vo výške 1 000 000 eur v súlade s § 28 ods. 8 v spojení s § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách.

Krajský súd v Prešove na podklade premisy, podľa ktorej je štátna moc vo vzťahu k normatívnym aktom nutne vedená príkazom proporcionality (primeranosti) a zákazom legislatívnej svojvôle, zdôrazňuje, že zásadu primeranosti je zákonodarca povinný rešpektovať aj pri kreovaní právnych noriem správneho trestania.

Obdobne ako Krajský súd v Bratislave podrobuje napadnutú právnu úpravu testom proporcionality aj Krajský súd v Prešove. Ku kritériu vhodnosti uvádza, že *„komplexným cieľom napadnutého ustanovenia zákona o potravinách je zabezpečenie efektívnej kontroly v potravinách. O vhodnosti stanovenia tak vysokej minimálnej sumy je možné mať dôvodné pochybnosti... dôvodové správy k novelám zákona o potravinách deklarujú aj s poukazom na pokuty pozitívny dopad na príjmovú časť štátneho rozpočtu, čo je možné označiť ako vyjadrenie na hrane, keďže pokuty by v prvom rade mali mať preventívnu a nie represívnu funkciu.“*

*Druhým kritériom váženía základných práv a slobôd s verejným záujmom je kritérium potrebnosti, pričom v tejto súvislosti Krajský súd v Prešove konštatuje, že „iným opatrením, ktoré by zabezpečilo totožnú ochranu sledovanému cieľu, je v tomto prípade napríklad nižšia spodná hranica pokuty“.*

*V rámci tretieho stupňa testu proporcionality (princíp primeranosti v užšom slova zmysle), podľa ktorého ujma na základnom práve nesmie byť neprimeraná vo vzťahu*

*k zamýšľanému cieľu, Krajský súd v Prešove zdôrazňuje, že otázkou proporcionality trestania sa ústavný súd už zaoberal pri posudzovaní ústavnosti trestnoprávných inštitútov (zásada trikrát a dost', príp. asperačná zásada). V nadväznosti na uvedené konštatuje, že „trest má byť úmerný škode, ktorú páchatel' činom spôsobil a nemá mu spôsobiť zbytočné útrapy. Trest ako najzávažnejší zásah štátu do základných ľudských práv páchatel'a nesmie byť ukladaný mechanicky, bez zváženia všetkých okolností konkrétneho prípadu a pomerov páchatel'a.“.*

K rešpektovaniu požiadavky primeranosti trestu k spáchanému protiprávnemu konaniu dochádza v dvoch rovinách, a to individuálnej (rozhodovanie správneho orgánu pri ukladaní sankcie) a vo všeobecnej (normotvorná činnosť zákonodarcu pri ustanovovaní všeobecných podmienok ukladania a výkonu trestu). V tomto kontexte Krajský súd v Prešove argumentuje, že povinnosť správneho orgánu, resp. všeobecného súdu ukladať neprimeraný trest vyplýva priamo zo zákona, pričom ani správny orgán a ani všeobecný súd nemá možnosť uložiť páchatel'ovi iný, než neprimeraný trest. Zákonná úprava správneho trestania musí byť v súlade s požiadavkou materiálneho právneho štátu. Pokiaľ má „zákonodarca za to, že existuje miera nebezpečenstva, ktorej zodpovedá hrozba pokuty až do výšky 5 miliónov eur, je v dispozícii zákonodarcu reagovať prijatím adekvátnych právnych noriem. Zastávame však názor, že nie je ústavne konformné stanoviť tak vysokú spodnú hranicu, ktorá je v podstate kogentne určená správneho orgánu. Už na začiatku správneho konania správny orgán vie, že nech dospeje k akýmkoľvek záverom na základe zistených skutočností... je povinný bez ohľadu na iné okolnosti... uložiť pokutu v minimálnej výške milión eur.“.

*Podľa Krajského súdu v Prešove je nevyhnutné nastoliť otázku, či zákonodarcom zvolené ustanovenie takej vysokej sumy dolnej hranice pokuty je legitímnym zásahom do základného práva vlastníť majetok. Aj napriek tomu, že slovenská justícia sa dosiaľ otázkou likvidačnej výšky pokuty nezaoberala, navrhovateľ poukazuje na relevantnú českú judikatúru (rozhodnutia Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 3/02, Pl. ÚS 12/03, Pl. ÚS 14/09, Pl. ÚS 52/13, Pl. ÚS 38/02), ktorá rieši problematiku nastolenú týmto návrhom.*

*Citujúc rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky vydané v konaní vedenom pod sp. zn. 1 As 9/2008, Krajský súd v Prešove poukazuje na judikované kritériá prípustnosti likvidačnej pokuty, ktorými sú nasledujúce skutočnosti:*

- deliktu sa dopustila právnická osoba;*
- došlo k opakovanému páchaniu deliktov, pričom predchádzajúce sankcie sa ukázali ako neúčinné;*
- existuje veľmi silný verejný záujem na tom, aby delikvent už v danom odvetví nepôsoobil;*
- podľa právnej úpravy nemožno uložiť právnickej osobe trest zákazu činnosti alebo iný trest s obdobným účinkom.*

*Podľa názoru Krajského súdu v Prešove napadnutá právna úprava vytvára nerovnosť. Za neústavnú považuje navrhovateľ situáciu, v ktorej by uloženie pokuty malo za následok, že podnikateľská činnosť delikventa by sa v nasledujúcom období zamerala len na úhradu uloženej pokuty. Okrem toho napadnuté ustanovenie zákona o potravinách paušalizuje závažnosť protiprávneho konania, čo vedie k obmedzeniu možnosti správneho orgánu prihliadnuť na konkrétne okolnosti prípadu, osobu delikventa a jeho pomery. Podľa Krajského súdu v Prešove „faktická nerovnosť subjektov s rozdielnym finančným portfóliom, ku ktorej musí nevyhnutne aplikáciou napadnutých ustanovení viesť aj v prípade uloženie pokuty na spodnej hranici má takú intenzitu, že zakladá zásah do základných práv a slobôd, a je ju teda nutné považovať za nerovnosť v ústavnoprávnom zmysle“.*

Podľa Krajského súdu v Prešove je otázka, či správny súd môže dospieť výkladom k mimoriadnemu zníženiu pokuty, a to predovšetkým za situácie, keď je zásah do majetku delikventa zjavne neprimeraný, diskutabilná. V tejto súvislosti Krajský súd v Prešove poukazuje na skutočnosť, že Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozhodnutí sp. zn. 3 Sžf 32/2007 už zaujal postoj k neproporcionálnej výške kogentne ustanovenej sumy pokuty, avšak neproporcionalita uloženej pokuty nebola jediným dôvodom na zrušenie napadnutého rozhodnutia, a preto nemožno len na jeho základe vysloviť záver o definitívnom vyriešení nastolenej otázky.

Na podklade uvedených skutočností Krajský súd v Prešove žiada, aby ústavný súd preskúmal napadnutú právnu úpravu zákona o potravinách a zhodnotil jej ústavnú udržateľnosť, keďže *„dolná hranica pokuty je natoľko vysoká, že zakladá pochybnosti o ústavnej konformite“*.

Zakotvenie minimálnej sumy sankcie do zákona podľa Krajského súdu v Prešove sleduje vo všeobecnosti legitímny cieľ, keďže pomáha odlišiť nebezpečnosť jednotlivých typov protiprávneho konania, avšak vedľajším dôsledkom je, že sa zákonom obmedzuje priestor pre správnu úvahu správneho orgánu. Týmto spôsobom sa síce môže minimalizovať priestor pre svojvoľné alebo korupčné konanie správneho orgánu, ale zároveň sa týmto spôsobom paušalizuje závažnosť protiprávneho konania aj subjektov, ktoré sa ho dopustia.

Samotné zrušenie delenia podnikateľov na „malých“, „stredných“ a veľkých“, ku ktorému došlo zákonom č. 42/2013 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 dopĺňajú a menia niektoré zákony, môže dôvodne podľa argumentácie Krajského súdu v Prešove vyvolávať obavy, či úmyslom zákonodarcu nebolo preferovať len podnikateľov s väčším obratom a ziskom pred malými a strednými podnikateľmi, keďže je predpoklad, že iba veľké nadnárodné reťazce budú schopné finančne zvládnuť prípadné uloženie pokuty, ktorá musí byť obligatórne uložená minimálne v sume milión eur.

Na základe uvedených skutočností Krajský súd v Prešove navrhuje, aby ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie rozhodol, že slovné spojenie „od 1 000 000 eur“ v ustanovení § 28 ods. 8 zákona o potravinách nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 prvou vetou a druhou vetou ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu k dohovoru.

### **I.3 Spojenie návrhu Krajského súdu v Bratislave a Krajského súdu v Prešove na spoločné konanie**

Uznesením ústavného súdu sp. zn. PLs. ÚS 24/2018 zo 17. októbra 2018 boli návrh Krajského súdu v Bratislave vedený pod sp. zn. Rvp 1159/2018 a návrh Krajského súdu v Prešove vedený pod sp. zn. Rvp 1981/2018 spojené na spoločné konanie, ktoré je ďalej vedené pod sp. zn. Rvp 1159/2018.

## **II.**

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.

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

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.

Podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania sa ústavnému súdu podáva písomne. Návrh musí obsahovať, akej veci sa týka, kto ho podáva, prípadne proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha, odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ (navrhovatelia) alebo jeho (ich) zástupca.

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.

Podľa § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania okrem všeobecných náležitostí uvedených v § 20 musí obsahovať

a) označenie predpisu, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily sa namieta, s vyjadrením, či navrhovateľ napáda predpis v celom rozsahu alebo v jeho časti, prípadne v jednotlivom ustanovení,

b) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časť alebo jednotlivé ustanovenie alebo označenie medzinárodnej zmluvy, jej časti, alebo jednotlivého ustanovenia, s ktorým napadnutý predpis nie je v súlade.

Ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa a zisťuje, či nie sú dôvody na odmietnutie návrhu podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania návrhy, na ktorých prerokovanie nemá právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrhy Krajského súdu v Bratislave a Krajského súdu v Prešove a dospel k názoru, že návrhy spĺňajú náležitosti ustanovené v § 20 a § 37 ods. 3 zákona o ústavnom súde, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže veci prerokovať a rozhodnúť o nich.

Predmetné veci sú konkrétnou 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.

Ústavný súd konštatuje, že návrh pôvodne vedený pod sp. zn. Rvp 1159/2018 podal Krajský súd v Bratislave v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou vo veci vedenej pod sp. zn. 5 S 161/2017; návrh teda podala oprávnená osoba podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy v spojení s § 18 ods. 1 písm. d) a § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde potom, ako bolo predmetné konanie vedené Krajským súdom v Bratislave prerušené uznesením tamojšieho súdu sp. zn. 5 S 161/2017 zo 17. apríla 2018, ktoré v čase doručenia návrhu ústavnému súdu už nadobudlo právoplatnosť.

Obdobne návrh vedený pôvodne pod sp. zn. Rvp 1981/2018 podal Krajský súd v Prešove v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou vo veci vedenej pod sp. zn. 6 S 24/2017; návrh teda aj v tejto veci podala oprávnená osoba podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) ústavy v spojení s § 18 ods. 1 písm. d) a § 37 ods. 1 zákona o ústavnom súde potom, ako bolo predmetné konanie vedené Krajským súdom v Prešove prerušené uznesením tamojšieho súdu sp. zn. 6 S 24/2017 z 31. mája 2018, ktoré v čase doručenia návrhu ústavnému súdu už nadobudlo právoplatnosť.

Tak predmetom konania vedeného Krajským súdom v Bratislave pod sp. zn. 5 S 161/2017, ako aj predmetom konania vedeného Krajským súdom v Prešove pod sp. zn. 6 S 24/2017 je preskúmanie zákonnosti rozhodnutí príslušných orgánov úradnej kontroly potravín, ktorými bola príslušným právnickým osobám uložená pokuta, okrem iných, aplikáciou napadnutého ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Je teda nesporné, že

prejudicialita napadnutého ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách, resp. slovného spojenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách „od 1 000 000 eur“ v konaniach pred Krajským súdom v Bratislave a Krajským súdom v Prešove je daná.

Argumentáciu prezentovanú Krajským súdom v Bratislave a Krajským súdom v Prešove, predovšetkým z pohľadu, či zákonodarcom zvolené *ustanovenie takej vysokej sumy dolnej hranice pokuty je legitímnym zásahom do základného práva vlastniť majetok*, ústavný súd považuje z ústavného hľadiska za relevantnú.

Ústavný súd na podklade uvedených skutočností dospel k záveru, že návrh Krajského súdu v Bratislave a návrh Krajského súdu v Prešove obsahujú všetky náležitosti uvedené v § 20 a § 37 zákona o ústavnom súde a spĺňajú procesné podmienky, na základe ktorých ústavný súd môže veci prerokovať a o nich rozhodnúť.

Na základe uvedeného ústavný súd podľa § 25 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 16. januára 2019