



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2017-26

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí pléna 20. septembra 2017 predbežne prerokoval návrh Krajského súdu v Bratislave 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 takto

r o z h o d o l :

Návrh Krajského súdu v Bratislave o d m i e t a pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 9. marca 2017 doručený návrh Krajského súdu v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) 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. V odôvodnení svojho návrhu navrhovateľ informuje, že v konaní vedenom pod sp. zn. 2 S 270/2015 sa spoločnosť [REDAKOVANÉ] (ďalej len „žalobca“), domáha preskúmania zákonnosti rozhodnutia Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky (ďalej len „žalovaný“) č. 3061/2015 z 12. novembra 2015. Týmto rozhodnutím žalovaný zmenil rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č. 604/2015 z 10. augusta 2015, a to tak, že žalobcovi podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách uložil pokutu 1 000 000 € za opakované spáchanie správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách.

3. Popisujúc v § 28 zákona o potravinách zakotvený systém zvyšovania pokút pri opakovanom spáchaní správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách, krajský súd vyhodnocuje, že *«v prípade tretieho porušenia zákona o potravinách v stanovenom čase je orgán úradnej kontroly potravín... vždy povinný bez ohľadu na akékoľvek iné okolnosti prípadu uložiť pokutu, ktorej dolná hranica je 1 milión eur..., t. j. dolná hranica je o 99.900% (1.000 násobne) vyššia ako dolná hranica pokuty v prípade tzv. „druhého“ a „prvého“ porušenia zákona o potravinách»*.

4. Navrhovateľ následne v dôvodoch svojho návrhu testuje primeranosť sumy zákonom určenej dolnej hranice pokuty do označených základných práv a slobôd.

5. Konštatuje absenciu dostatočne dôležitého cieľa, pretože *„miliónová pokuta svojim dôsledkami vybočuje z medzí ňou sledovaného účelu, pretože dopadá aj na prípady, v ktorých racionálna väzba medzi cieľom a zvoleným normatívnym prostriedkom zjavne absentuje. Miliónová pokuta sa vzťahuje aj na prípady, v ktorých nemožno nájsť rozumný dôvod, pre ktorý by príslušné konanie právnickej osoby, t. j. predajcu potravín malo byť postihnuté tak výrazne zvýšenou dolnou sadzbou pokuty.“*

6. V druhom kroku testu primeranosti sa navrhovateľ inšpiruje závermi ústavného súdu vo veci PL. ÚS 106/2011 (asperačná zásada v trestnom práve). Uvádza,

že „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.“. Krajský súd odmieta, „že by každý podnikateľ, ktorý opakovane spácha správny delikt podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách, t. j. dopustí sa recidívy v zmysel § 28 ods. 8 tohto zákona, bola automaticky takým nebezpečným páchatelom správneho deliktu, že v záujme ochrany spoločnosti musí byť postihnutý tak neprímerane vysokou pokutou, t. j. minimálne miliónovou pokutou“.

7. Pri skúmaní proporcionality v užšom slova zmysle krajský súd poukazuje na zákonné limity peňažného trestu (od 1 500 € do 1 600 000 €) ukladaného právnickým osobám podľa zákona č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a dôvodí, že „dolná hranica peňažného trestu pre právnické osoby je tak približne 670 krát nižšia ako je miliónová pokuta. Samotná miliónová pokuta ako najnižšia 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 osebe poukazuje na zjavnú neprímeranosť miliónovej pokuty.“.

8. Vo väzbe na konkrétneho žalobcu krajský súd zdôrazňuje, že mu „bola miliónová pokuta uložená už v 6 prípadoch“, a tak „celková výška miliónových pokút uložených žalobcovi predstavuje sumu 6 000 000 €, čo môže byť aj pre veľkého podnikateľa, akým je žalobca, likvidačné a neprímerane prísne. Je neprijateľné, aby sa pri opakovaných porušeníach zákona o potravinách obligatórne ukladali miliónové pokuty bez zohľadnenia jednotlivých kritérií pre ich ukladanie, a to predovšetkým kritéria závažnosti daného porušenia zákona. Účelom ukladania sankcií za iné správne delikty by mal byť predovšetkým prevencia a ochrana spotrebiteľa a nie likvidácia predávajúceho,

a s tým prepojené zníženie konkurencieschopnosti a menšia možnosť výberu predajne pre spotrebiteľa.“.

9. Navrhovateľ navrhuje, aby ústavný súd nálezom rozhodol takto:

„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.“

10. Ústavnému súdu bolo 1. augusta 2017 doručené podanie žalobcu označené ako *„Stanovisko osoby s právnym záujmom na výsledku konania o súlade právnych predpisov“*, v ktorom na podklade rozsiahlej právnej argumentácie dôvodí v prospech záveru o nezákonnosti navrhovateľom preskúmaných administratívnych rozhodnutí, ale aj v prospech záveru o nesúlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s ústavou. V podaní tiež žalobca zdôvodňuje svoj právny záujem o výsledok konania na ústavnom súde, neformuluje však v tomto smere žiaden procesný návrh adresovaný ústavnému súdu.

II.

11. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou...

12. Podľa čl. 144 ods. 2 ústavy ak sa súd domnieva, že iný všeobecne záväzný právny predpis, jeho časť alebo jeho jednotlivé ustanovenie, ktoré sa týka prejednávanej veci, odporuje ústave, ústavnému zákonu, medzinárodnej zmluve podľa čl. 7 ods. 5 alebo zákonu, konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1. Právny názor ústavného súdu obsiahnutý v rozhodnutí je pre súd záväzný.

13. Podľa § 37 ods. 1 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“) ak osoby uvedené v § 18 ods. 1 písm. a) až f) dospejú k názoru, že právny predpis nižšej právnej sily

nie je v súlade s právnym predpisom vyššej právnej sily..., môžu podať ústavnému súdu návrh na začatie konania.

14. 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 súdom podľa § 18 ods. 1 písm. d) sa rozumie príslušný senát alebo samosudca. Podľa § 21 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak je účastníkom konania súd, zastupuje senát jeho predseda.

15. 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.

16. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na žiadnu ideológiu ani náboženstvo.

17. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

18. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu...

19. Podľa čl. 20 ods. 4 ústav vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

20. Podľa čl. 35 ods. 1 ústavy každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

21. Podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou

verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

22. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. 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 náležitosti predpísané zákonom, 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.

23. Každý návrh na začatie konania pred ústavným súdom musí obsahovať ustanovené náležitosti, aby mohol byť ústavným súdom meritórne prerokovaný. Táto požiadavka sa bez rozdielu vzťahuje na každý typ konania vrátane konania o súlade právnych predpisov a na každého navrhovateľa vrátane všeobecného súdu. Návrh, ktorý nemá všetky ustanovené náležitosti, nie je spôsobilý na meritórne prerokovanie ústavným súdom, pričom ústavný súd je oprávnený takýto návrh odmietnuť (m. m. PL. ÚS 32/2015).

24. Nadväzujúc na uvedené, považuje ústavný súd za vhodné pripomenúť aj svoju doterajšiu judikatúru, v ktorej opakovane a konštantne zdôrazňuje, že nie je povinný odstraňovať nedostatky v podaniach navrhovateľov. V prípadoch návrhov na začatie konania podávaných fyzickými osobami a právnickými osobami na taký postup (resp. na zaistenie podania kvalifikovaného návrhu) slúži inštitút povinného právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom a publikovaná judikatúra, z ktorej jednoznačne vyplýva, ako ústavný súd posudzuje nedostatky podaní účastníkov konania (napr. IV. ÚS 409/04, IV. ÚS 168/05, IV. ÚS 77/08, I. ÚS 162/2010, I. ÚS 368/2010,

III. ÚS 357/2010, III. ÚS 206/2010, II. ÚS 309/2010, IV. ÚS 134/2010, IV. ÚS 159/2010, IV. ÚS 213/2010, IV. ÚS 234/2010, I. ÚS 594/2012 a iné).

25. Zmyslom požiadavky kvalifikovaného právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom je, aby ústavný súd ako špecializovaný súdny orgán ochrany ústavnosti nebol neúmerne zaťažovaný nekvalifikovanými návrhmi a nekvalifikovaným prístupom účastníkov ku konaniu.

26. Napriek tomu, že spomínaná judikatúra ústavného súdu sa týka vymedzenia úlohy kvalifikovaného právneho zastúpenia advokátom v zmysle § 20 ods. 2 zákona o ústavnom súde, je nepochybné, že jej *ratio* možno v rámci konania o súlade právnych predpisov primerane uplatniť aj vo vzťahu k navrhovateľovi, ktorým je súd, resp. príslušný senát (§ 19 zákona o ústavnom súde), zastúpený predsedom senátu (§ 21 ods. 5 zákona o ústavnom súde), teda osobou, ktorú možno z hľadiska znalosti práva nepochybné považovať za kvalifikovaného zástupcu navrhovateľa (m. m. PL. ÚS 3/2014, PL. ÚS 7/2014).

27. Konanie ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 ústavy je pritom zásadne založené na uplatňovaní dispozičnej zásady, ktorá neumožňuje ústavnému súdu dopĺňať z vlastnej iniciatívy procesne relevantným spôsobom nedostatky návrhu na začatie konania, a tým suplovať zodpovednosť navrhovateľa, resp. jeho kvalifikovaného zástupcu za perfektnosť návrhu.

28. Vychádzajúc z už uvedeného, možno zhrnúť, že aj vo vzťahu ku konaniu o súlade právnych predpisov platí, že je zodpovednosťou zástupcu navrhovateľa (vrátane predsedu senátu alebo samosudcu zastupujúcich všeobecný súd) realizovať zastupovanie navrhovateľa kvalifikovane, t. j. tak, aby ústavný súd ako špecializovaný súdny orgán ochrany ústavnosti nebol zaťažovaný nekvalifikovanými návrhmi a nekvalifikovaným prístupom účastníkov ku konaniu. Preto ani v konaní o súlade právnych predpisov ústavný súd nie je povinný odstraňovať nedostatky v podaní navrhovateľa, ktorým je všeobecný súd, keďže za perfektnosť návrhu na začatie konania v plnej miere zodpovedá kvalifikovaný zástupca zastupujúci všeobecný súd, t. j. predseda senátu alebo samosudca.

29. Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 25 ods. 1 zákona o ústavnom súde a dospel k záveru, že návrh nespĺňa procesné podmienky, za splnenia ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a o nej rozhodnúť.

30. Z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu (PL. ÚS 3/98, PL. ÚS 16/02, PL. ÚS 43/2015) vyplýva, že spolu s ďalšími procesnými náležitosťami je aj samotné prerušenie konania procesným predpokladom na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov všeobecným súdom. Tento procesný predpoklad všeobecný súd preukazuje uznesením, ktoré obsahuje výrok o prerušení konania.

31. Podľa čl. 144 ods. 2 prvej vety ústavy podaniu návrhu na ústavnom súde predchádza povinnosť všeobecného súdu prerušiť konanie („konanie preruší a podá návrh na začatie konania na základe čl. 125 ods. 1“). Ústavný súd už konštatoval, že za prerušené konanie je potrebné považovať stav právne perfektného prerušenia konania, ktorý nastáva až po nadobudnutí právoplatnosti uznesenia o prerušení konania (PL. ÚS 7/2012).

32. Teda v prípadoch, ak návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podáva všeobecný súd, jediným účelom pripojenia právoplatného uznesenia o prerušení konania vedeného pred všeobecným súdom je preukázať splnenie procesného predpokladu na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov všeobecným súdom, a to právoplatné prerušenie konania pred všeobecným súdom (PL. ÚS 46/2015).

33. Podanie obsahujúce návrh na začatie konania bolo ústavnému súdu doručené bez akýchkoľvek príloh. V odôvodnení podania nie je uvedená informácia o prerušení konania o žalobe žalobcu, krajský súd nepriložil k svojmu návrhu na začatie konania uznesenie o prerušení konania vo veci žaloby žalobcu. Ústavnému súdu ani nedoručil dotknutý súdny spis.

34. Ústavný súd vyhodnotil, že podanie navrhovateľa neobsahuje dostatočne konkrétne tvrdenie o splnení neodpustiteľnej ústavnej podmienky podľa čl. 144 ods. 2

ústavy a ani dôkaz, ktorý by ústavnému súdu umožnil prijať záver o jej splnení. Takto sa posudzované podanie dostáva do rozporu s § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde, podľa ktorého návrh na začatie konania musí okrem iného obsahovať aj odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy.

35. Okrem uvedeného, písomné podanie obsahujúce odôvodnenie a návrh na rozhodnutie vo veci samej bolo ústavnému súdu doručené bez podpisu zástupcu navrhovateľa. Podľa § 21 ods. 5 zákona o ústavnom súde je na základe obsahu ústavnému súdu doručeného podania navrhovateľom krajský súd rozhodujúci o správnej žalobe, preto ho v konaní podľa čl. 125 ods. 1 ústavy zastupuje predseda senátu.

36. V závere podania sú síce uvedené mená členov senátu, ktorí zrejme rozhodujú o žalobe žalobcu (aj s uvedením postavenia v senáte), chýba však vlastnoručný podpis predsedu senátu, ktorý sa nenachádza ani na prvej strane podania.

37. Ústavný súd tak vyhodnotil, že predložené podanie nie je v súlade s § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde, pretože návrh nie je podpísaný zástupcom (predsedom senátu v zmysle § 21 ods. 5 zákona o ústavnom súde) navrhovateľa (krajského súdu).

38. Na základe uvedených skutočností ústavný súd konštatuje, že podaný návrh nespĺňa náležitosti predpísané v § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde, preto bolo podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde potrebné rozhodnúť 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 20. septembra 2017