



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 446/2017-20

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 6. júla 2017 v senáte zloženom z predsedu Ladislava Orosza, zo sudkyne Ľudmily Gajdošíkovej a sudcu Lajosa Mészároša (sudca spravodajca) predbežne prerokoval sťažnosť obchodnej spoločnosti [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej advokátskou kanceláriou PRK Partners s. r. o., Hurbanovo námestie 3, Bratislava, v mene ktorej koná advokát JUDr. Peter Oravec, vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 16 ods. 1, čl. 21 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva podľa čl. 7 Charty základných práv Európskej únie rozsudkom Krajského súdu v Žiline sp. zn. 21 S 121/2015 zo 6. apríla 2016 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť obchodnej spoločnosti [REDAKOVANÉ] o d m i e t a ako neprípustnú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 21. júna 2016 včas doručená sťažnosť obchodnej spoločnosti [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľka“), vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 16 ods. 1, čl. 21 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), práv podľa

čl. 6 ods. 1 a čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva podľa čl. 7 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“) rozsudkom Krajského súdu v Žiline (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 21 S 121/2015 zo 6. apríla 2016 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“), ktorým bola zamietnutá žaloba o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, tzv. zásahová žaloba (§ 250v Občianskeho súdneho poriadku), proti kontrolnému vstupu do priestorov sťažovateľky, pretože vstup realizovala hlavne Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky (ďalej aj „ŠVPS“), a preto má byť prerokovaná žaloba proti nej, a nie proti Regionálnej veterinárnej a potravinovej správe Poprad (ďalej aj „RVPS“).

2. Sťažovateľka je obchodná spoločnosť, ktorá prevádzkuje obchod s potravinami. Zo sťažnosti a z jej príloh vyplýva, že 18. júla 2015 Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky a Regionálna veterinárna a potravinová správa Poprad svojimi inšpektormi vykonali v prevádzke sťažovateľky v Liptovskom Mikuláši (ďalej len „prevádzka“) úradnú kontrolu potravín podľa § 21 ods. 1 písm. d) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“). ŠVPS vyhotovila z kontroly záznam o úradnej kontrole potravín, v ktorom identifikovala viaceré kontrolné zistenia a uložila sťažovateľke viaceré opatrenia na mieste.

3. Sťažovateľka podala proti zásahu do svojich priestorov žaloby o ochranu pred nezákonným zásahom tak proti ŠVPS, ako aj proti RVPS. Sťažovateľka sa domáhala, aby súdy (i) zakázali ŠVPS a RVPS pokračovať v porušovaní jej práv, najmä práva na ochranu súkromia, (ii) v konaní vo veci kontroly zakázali ŠVPS a RVPS používať podklady a dôkazy získané počas kontroly v ďalšom priebehu konania a používať akúkoľvek informáciu získanú z týchto podkladov a dôkazov pri ďalšej činnosti ŠVPS a RVPS, a to ani ako dôvod na vykonanie novej kontroly proti sťažovateľke a napokon (iii) uložili ŠVPS a RVPS povinnosť obnoviť stav pred nezákonným zásahom, t. j. úplne zničiť všetky podklady a dôkazy získané počas kontroly, a to do 3 dní odo dňa právoplatnosti vydaného rozsudku.

4. Sťažovateľka v žalobe tvrdila, že kontrola, ktorú vykonala RVPS, sa uskutočnila v rozpore s príslušnými právnymi predpismi, najmä v rozpore s podmienkami na výkon kontroly podľa čl. 8 dohovoru, tak ako ich vníma Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) vo svojej rozhodovacej praxi. Podľa sťažovateľky tento stav je možné odstrániť len prostredníctvom rozhodnutia súdu podľa § 250v Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“).

5. *Krajský súd napadnutým rozsudkom žalobu zamietol, pretože pasívne legitimovanou je ŠVPS, a sťažovateľka podala proti ŠVPS na najvyšší súd rovnakú žalobu ako na krajskom súde proti RVPS. Tento záver krajský súd podporil ďalej tým, že kontrolu vykonali inšpektori ŠVPS spolu s inšpektormi RVPS a záznam o kontrole odstúpila ŠVPS regionálnej RVPS.*

6. Sťažovateľka voči napadnutému rozsudku namieta, že ak na kontrole boli prítomní inšpektori RVPS, tak mala byť prerokovaná aj žaloba podľa § 250 v OSP proti RVPS. S tým navyše súvisí námietka, že sa na kontrole už vôbec nemal zúčastniť úradník Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Liptovský Mikuláš. Krajský súd nemal žalobu len prerokovať, ale podľa názoru sťažovateľky jej mal aj vyhovieť. Sťažovateľka v tejto argumentácii vychádza z kritérií, ktoré stanovil ESLP v rozsudku Societé Colas a Delta pekárny. Podľa jej názoru kontrola mala byť vykonaná s vopred daným súhlasom súdu a jej predmet a rozsah mal byť špecifikovaný.

7. Na základe uvedených skutočností sťažovateľka navrhla, aby ústavný súd o jej sťažnosti nálezom takto rozhodol:

„1. Základné právo spoločnosti [REDAKOVANÉ] na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojitosti so základným právom na ochranu súkromia podľa čl. 16 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, na ochranu obydlia podľa čl. 21 Ústavy Slovenskej republiky a právo na rešpektovanie súkromia podľa čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojitosti so základným právom na rešpektovanie obydlia podľa čl. 7 Charty

základných práv Európskej únie, rozsudkom Krajského súdu v Žiline spisová značka 21S/121/2015 zo dňa 6. apríla 2016 porušené boli.

2. Rozsudok Krajského súdu v Žiline spisová značka 21S/121/2015 zo dňa 6. apríla 2016 sa zrušuje a vec sa vracia Krajskému súdu v Žiline na ďalšie konanie.

3. Krajský súd v Žiline je povinný uhradiť spoločnosti [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ]trovy konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky do 10 dní od právoplatnosti tohto nálezu.“

II.

8. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Podľa § 25 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“) ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie 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.

9. Podľa § 53 ods. 1 zákona o ústavnom súde sťažnosť nie je prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov.

10. *Skôr ako ústavný súd pristúpi k posúdeniu prijateľnosti sťažnosti na ďalšie konanie, resp. k preskúmaniu prítomnosti dôvodov odôvodňujúcich odmietnutie sťažnosti pri jej predbežnom prerokovaní, dáva do pozornosti, že v čase rozhodovania najvyššieho súdu o predmetnom dovolaní (23. septembra 2015) bol účinný a platný Občiansky súdny poriadok, ktorý bol s účinnosťou od 1. júla 2016 nahradený novými procesnými kódexmi, konkrétne Civilným sporovým poriadkom, Civilným mimosporovým poriadkom a Správnym súdnym poriadkom. Ústavný súd tak musí vychádzať pri posudzovaní prijateľnosti sťažnosti aj z tejto skutočnosti a prihliadať na v rozhodujúcom čase účinnú a platnú legislatívu vzťahujúcu sa na vec sťažovateľky a rozhodovaciu činnosť ústavného súdu.*

11. Podstatou sťažnosti je tvrdenie sťažovateľky, že krajský súd mal prerokovať žalobu o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy (justično-kolokviálne tzv. „zásahovú“ žalobu) podľa § 250v OSP proti kontrole RVSP v priestore prevádzky sťažovateľky, aj keď žalobu proti tomu istému zásahu vykonávanému celoštátnou ŠVPS zároveň prerokúva Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“). Tým, že krajský súd zásahovú žalobu neprerokoval, podľa presvedčenia sťažovateľky odmietol jej prístup k súdu v spojení s hmotnoprávnou ochranou proti neoprávnenému vstupu do jej podnikateľských priestorov.

12. Prehliadky podnikateľských priestorov v rámci správneho práva sú rozvíjajúcou sa oblasťou ústavného práva – ochrany podnikateľských, resp. korporátnych priestorov. Svojimi rozhodnutiami sa k prehliadkam vyjadril už ESLP (Delta Pekárny, a. s., proti Českej republike, sťažnosť č. 97/11, ako aj Súdny dvor Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) (rozsudok Súdneho dvora C-583/13 Deutsche Bahn AG v. Európska komisia).

13. Možno konštatovať, že ŠVPS, ako aj RVPS sú vykonávateľom štátnej správy (subjektom štátnej správy je štát a jej vykonávateľom je zákonom stanovená entita štátnej správy). Na druhej strane, nejde o striktné inštančne oddelené telesá, ako sú napríklad okresné sudy a krajské sudy. Z hľadiska výkonu kontroly potravinárskych prevádzok možno RVPS vnímať jednak samostatne, ale aj ako súčasť ŠVPS – jednotnej správy kontroly potravín. Z pohľadu podústavného by bolo určite žiaduce tento vzťah z hľadiska pasívnej legitímácie spresniť (napríklad Krajský súd v Prešove v obdobnej veci konanie uznesením

sp. zn. 1 S 27/2015 z 22. marca 2016 zastavil, zatiaľ čo ten istý súd vec sp. zn. 1 S 16/2015 meritórne prerokoval a rozsudkom z 29. septembra 2015 žalobu zamietol), ale z pohľadu ústavnoprávneho – ochrany slobody, súkromnej autonómie sťažovateľky je irelevantné, či ju poskytuje krajský súd alebo najvyšší súd, pretože ide o jeden mocenský zásah.

14. Ústavný súd z tohto dôvodu zisťoval, aký je výsledok zásahovej žaloby podanej na najvyššom súde proti ŠVPS. Ústavný súd zistil, že najvyšší súd uznesením sp. zn. 7 Sžns 5/2015 z 20. októbra 2016 postúpil vec Krajskému súdu v Bratislave. Najvyšší súd vychádzal zo skutočnosti, že podľa Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“), ktorý vstúpil medzičasom do účinnosti, je v konaní proti ŠVPS príslušný Krajský súd v Bratislave, a na základe jeho § 491 ods. 1 (Ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.) potrebné vec mu postúpiť. Najvyšší súd pri svojom rozhodovaní vzal do úvahy aj § 491 ods. 2 druhej vety SSP, podľa ktorého, ak sa tento zákon použije na konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba. Najvyšší súd dospel pritom k záveru, že rozhodovanie o vecnej príslušnosti v danej veci podľa ustanovení SSP nie je v neprospech žalobcu, lebo žalobca bude mať v ďalšom konaní možnosť podať proti rozhodnutiu krajského súdu kasačnú sťažnosť podľa § 438 a nasl. SSP, o ktorej rozhoduje najvyšší súd, a teda konanie o správnej žalobe žalobcu bude dvojinštančné, namiesto pôvodne jedninštančného.

15. Aj keď uvedený právny názor nie je jednoznačný (na ústavnom súde sa koná o sťažnostiach proti takýmto postúpeniam, pozn.), sťažovateľka uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 7 Sžns 5/2015 z 20. októbra 2016 nenapadla, a tak konanie pokračuje na Krajskom súde v Bratislave, a to navyše s procesným komfortom dvojinštančnosti.

Podľa § 51 ods. 1 zákona o ústavnom súde, sťažnosť nie je prípustná, ak sťažovateľ nevyčerpal opravné prostriedky alebo iné právne prostriedky, ktoré mu zákon na ochranu jeho základných práv alebo slobôd účinne poskytuje a na ktorých použitie je sťažovateľ oprávnený podľa osobitných predpisov.

Pretože ochranu zásahu do namietaných práv aktuálne poskytuje Krajský súd v Bratislave a z tohto pohľadu sťažovateľke nehrozí ujma, ústavný súd musel sťažnosť odmietnuť ako neprípustnú.

16. Nad rámec uvedeného ústavný súd poznamenáva, ako to už v bode 12 naznačil, že v súčasnosti sa formuje a dotvára judikatúra k administratívnym prehliadkam podnikateľských priestorov. Najčastejšie ide o oblasť hospodárskej súťaže [porov. Gyarfáš, J. Najvyšší súd k inšpekciám PMÚ: „Takto teda nie!“. Dostupné na internete: <<http://www.lexforum.cz/558>>]. Vystávajú tu otázky neostrého vzťahu medzi samotným vstupom na jednej strane a hmotnoprávnymi zisteniami na strane druhej, a to jednak z hľadiska prostriedkov súdnej ochrany, ale aj z toho hľadiska, že ak by sa preukázala nezákonnosť prehliadky, tak by pre nezákonnosť dôkazov nemusela byť korporácia sankcionovaná podľa hmotného práva. Európsky súd pre ľudské práva, ako aj Súdny dvor potvrdili, že za splnenia podmienok je akceptovateľná aj následná, resp. a posteriori, súdna ochrana. Pre oblasť kontroly potravín tak rozhodol aj najvyšší súd (R 72/2016): *„Ak osobitný právny predpis, ktorým je zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov, nevyžaduje predchádzajúci súhlas súdu na vstup orgánu verejnej správy do prevádzky podnikateľov za účelom výkonu kontrolnej činnosti, je potom námietka kontrolovaného subjektu o nedostatku súhlasu súdu na prehliadku obchodných priestorov právne irelevantná. S uvedenou námietkou sa súd zaoberá ex post facto.“*

17. Kontrola potravinárskych prevádzok má osobitné črty v tom, že zákonodarca a súd vyvažuje na jednej strane rešpekt ku podnikateľskému (korporátnemu) súkromnému priestoru, ktorý však nie je tak intenzívne chránený ako obydlie jednotlivcov, a na druhej strane hodnotu ochrany zdravia súvisiacu s hygienou potravín. Ústavný súd už akceptoval kontrolné vstupy RVPS (II. ÚS 792/2016) a najvyšší súd kontrolné vstupy ŠVPS (R 72/2016, 4 Sžns 5/2015). Ústavný súd uvažuje tým spôsobom, že kritéria pre hospodárskosúťažné prehliadky nemusia byť úplne zhodné s tými na kontrolu potravín. Jednotlivé oblasti je potrebné kriticky rozlišovať, vnímať rozdielnosť právnej úpravy a typu prehliadky. Kontrola súťažného práva je kontrolou dokumentov, teda informácií a myšlienok. Preto sa napríklad pri hľadaní informácií môže ľahšie prekročiť súkromie korporácie a vstúpiť do zakázaného citlivého priestoru súkromia zamestnancov. Kontrola

potravin je podľa všetkého fyzickejšia a vizuálnejšia a jej predmet je vopred jasnejší. Ústavný súd to uvádza preto, že sťažovateľka v sťažnosti nešpecifikovala, ako presne mal podľa nej vstup vyzeráť, aké ustanovenie zákona o potravinách či aký otvorený priestor zákona je potrebné vyplniť priamou aplikáciou ústavy či dohovoru, ale obmedzila sa len na parafrázu rozhodnutí ESĽP, ktoré majú špecifický základ. Práve v záujme kultivovania slobody korporátnych priestorov je potrebné jasne, a nie paušálne vymedziť, čo presne malo byť inak.

18. S predchádzajúcim odsekom súvisí aj námietka porušenia čl. 7 charty. V prvom rade sťažovateľka porušenie konkrétneho ustanovenia charty nijako nešpecifikovala, a tento referenčný bod ponechala len v rovine *colorandi causa*. Za druhé je nutné podotknúť, že zo strany sťažovateľky nebolo nijak podložené a odôvodnené, prečo by sa mala charta na daný prípad použiť, čo vyvoláva otázku, či sťažnosť v tejto časti obsahuje všetky náležitosti podľa § 20 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Ak by však ústavný súd pokračoval v úvahách ďalej, musel by skonštatovať, že v predmetnej veci nešlo o situáciu, ktorá by spadala do pôsobnosti práva Európskej únie, a preto je v tomto prípade charta neaplikovateľná, ak nie na základe čl. 127 ústavy, tak určite na základe čl. 51 ods. 1 charty (porov. uznesenie o prijatí/odmietnutí č. k. II. ÚS 599/2016-18). Charta má ako referenčné kritérium konaní členských štátov len relatívnu pôsobnosť. Pre členské štáty je záväzná „výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie“. Pojem vykonávanie práva Únie má v judikatúre Súdneho dvora už ustálené kontúry. Mimo (1) explicitné situácie, keď určitý predpis práva Európskej únie priamo zavádza povinnosť chrániť konkrétne základné právo; Súdny dvor uznal, že členské štáty musia rešpektovať chartu aj tam, (2) kde pôsobia ako určitý „agent“ Európskej únie, teda v situáciách, keď implementujú/aplikujú konkrétne predpisy práva Únie (Wachauf, 5/88, EU:C:1989:321; NS a ostatní, C-411/10, EU:C:2011:865), ako aj v prípadoch, (3) kde štát zasahuje (deroguje) do subjektívnych práv plynúcich z noriem práva Únie, typicky napr. slobody vnútorného trhu (ERT, C-260/89, EU:C:1991:254; DEB, C-279/09, EU:C:2010:811). Uplatniteľnosť charty je podmienená uplatniteľnosťou práva Únie (Åkerberg Fransson, C-617/10, EU:C:2013:105, bod 21). Zároveň platí, že ustanovenia charty samy osebe nemôžu založiť jej uplatniteľnosť (Torralbo Marcos, C-265/13, EU:C:2014:187, bod 30). Použiteľnosť Charty vyžaduje, aby

určitá vec patrila do pôsobnosti práva Únie, teda existenciu určitého stupňa súvisu medzi konaním členského štátu a právom Únie (Siragusa, C-206/13, EU:C:2014:126. body 24 a 25). Charta je tieňom práva Únie (LENAERTS, K., GUTIÉRREZ-FONS, J.A. The Place of the Charter in the EU Constitutional Edifice. In PEERS, S., HERVEY, T. (eds). The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary. Oxford: Hart Publishing, 2014, s. 1513.) a na to, aby sme mohli urobiť záver o jej použiteľnosti, potrebujeme preukázať určité napojenie kauzy na konkrétne osobitné ustanovenia práva Únie (HAMULÁK, O. Listina základných práv Európskej unie jako okolí ústavného poriadku Českej republiky. In: Acta Iuridica Olomucensia. 2015, roč. 10, č. 3, s. 7 – 30.). V predmetnej veci však nejde o žiadnu priamu súvislosť s právom Únie a ani o žiadnu situáciu spojovanú s aplikovateľnosťou charty, ktoré boli opísané v predošlej časti tohto uznesenia. Naopak, išlo o čisto vnútroštátnu situáciu, kde slovenské orgány nevykonávali žiadne právo Únie ani nebránili v realizácii individuálnych práv plynúcich z práva Únie. Ak by aj bol § 21 ods. 1 písm. d) zákona o potravinách implementáciou priamo či nepriamo nejakých noriem Európskej únie, mohlo by sa uvažovať o „Agent situation“. Ale i tu platí test Siragusa – konkrétne napojenie, pomerovanie účelov Európskej únie normy a národnej normy. Teoreticky by mohlo ísť o vykonávanie noriem práva EU na ochranu spotrebiteľa, ale sťažovateľka neponúkla analýzu potravinárskej legislatívy na účel zistenia konkrétneho prepojenia. Skutočnosť, že ŠVPS a RVPS chránia spotrebiteľa, ako aj Európska únia, ešte nemusí znamenať, že aktivity našich orgánov sú vykonávaním práva Európskej únie.

19. Ústavný súd posudzujúci napadnutý rozsudok krajského súdu z perspektívy zásahu kontrolných orgánov ako celku odmieta sťažnosť podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako neprípustnú, pretože na Krajskom súde v Bratislave prebieha konanie o zásahovej žalobe proti namietanému zásahu.

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

V Košiciach 6. júla 2017