

VÝKLAD OBSAHU ODVETVOVÝCH DOHÔD

Odvetvové dohody sú dohody uzatvárané medzi záujmovými združeniami podnikateľov s cieľom ich záväznosti nielen pre ich členov, ale pre všetkých účastníkov daného regulovaného trhu. Ich obsah musí zodpovedať zákonu, ktorý vymedzuje, čo možno odvetvovou dohodou upraviť. Ak ide o ukladanie poplatkových povinností vzťahujúcich sa aj na nečlenov záujmových združení podnikateľov, je rozširujúci spôsob ich ukladania a vymáhania v kolízii s princípom predvídateľnosti práva, ako aj s ústavným princípom ukladania povinností fyzickým osobám a právnickým osobám v zmysle čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, resp. so spôsobom ukladania daní a poplatkov podľa čl. 59 ods. 2 ústavy.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 128/2024 z 15. mája 2024)

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duřu a sudcov Ladislava Duditřa (sudca spravodajca) a Miroslava Duriřa v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **Tatranská mliekareň a.s.**, Nad traťou 26, Kežmarok, zastúpenej JUDr. Peter Franko, advokátska kancelária s.r.o., Popradská 82, Kořice, proti rozsudku Najvyšřieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Obdo/28/2022 z 28. februára 2023 takto

r o z h o d o l :

1. Výrokom III rozsudku Najvyšřieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Obdo/28/2022 z 28. februára 2023 **bolo porušené** základné právo sťažovateľky na súdnu 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, základné právo na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a právo pokojne užívať majetok podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Rozsudok Najvyšřieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Obdo/28/2022 z 28. februára 2023 vo výrokoch III a IV **zruřuje** a v rozsahu zruřenia **vec vracia** Najvyšřiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.

3. Najvyšří súd Slovenskej republiky **je povinný** nahradiť sťažovateľke trovy konania v sume **959,24 eur** a zaplatiť ich právnomu zástupcovi sťažovateľky do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

4. Vo zvyšnej časti ústavnej sťažnosti **nevyhovuje**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 5. mája 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva na majetok podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) rozsudkom Krajského súdu v Prešove č. k. 1Cob/72/2018-620 z 11. decembra 2018 a rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 2Obdo/28/2022 z 28. februára 2023 v časti výroku III. Sťažovateľka navrhuje obe napadnuté rozhodnutia zrušiť, vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie a žiada priznať finančné zadosťučinenie vo výške 3 000 eur.

2. Uznesením ústavného súdu č. k. IV ÚS 128/2024-18 z 18. marca 2024 bola ústavná sťažnosť sťažovateľky prijatá na ďalšie konanie v rozsahu namietaného porušenia už uvedených práv napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu.

3. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že rozsudkom Okresného súdu Kežmarok č. k. 8Cb/26/2013-492 z 29. júna 2018 bola sťažovateľka ako žalovaná zaviazaná zaplatiť žalobcovi Slovenskému mliekarenskému zväzu sumu 53 503,01 eur s príslušenstvom z titulu poplatku na podporu spotreby a odbytu mlieka a mliekarenských výrobkov (ďalej aj „poplatok“).

4. Právny titul na úhradu žalovanej sumy okresný súd vyvodil z práva žalobcu na vyberanie poplatkov zakotveného v odvetvovej dohode z 8. novembra 2007 (ďalej aj „prvá odvetvová dohoda“). V zmysle čl. 9 bodu 9.3 prvej odvetvovej dohody výrobcovia mlieka sú povinní s účinnosťou od 1. januára 2008 prispievať do Mliečneho fondu na podporu spotreby a odbytu mlieka a mliečnych výrobkov na území Slovenskej republiky vo výške 0,01 Sk (0,000332 eur) za každý kilogram mlieka, ktorý predajú nákupcovi. Podľa bodu 9.4 sa rovnaká povinnosť vzťahuje na nákupcov za každý kilogram mlieka, ktorý nakúpi od výrobcu.

5. Podľa okresného súdu uplatňovanie niektorých opatrení na organizovanie trhu možno podmieniť uzatvorením písomnej odvetvovej dohody medzi združeniami podnikateľov, ktorá je záväzná na uzatvorenie zmluvy medzi kupujúcim a predávajúcim daného druhu. V tejto súvislosti poukázal na § 11 ods. 2 a 3 zákona č. 274/2006 Z. z. o podpore v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka účinného k 8. novembru 2007 (ďalej len „zákon č. 274/2006 Z. z.“), § 13 ods. 4 zákona č. 543/2007 Z. z. o pôsobení orgánov štátnej správy pri poskytovaní podpory v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka v znení účinnom do 30. novembra 2009 (ďalej len „zákon č. 543/2007 Z. z.“) a na čl. 39 nariadenia Rady ES č. 1255/1999 o spoločnej organizácii trhu s mliekom a mliečnymi výrobkami (ďalej len „nariadenie č. 1255/1999“), čl. 183 nariadenia Rady ES č. 1234/2007 o vytvorení spoločnej organizácie

pôdohospodárskych trhov a o osobitných ustanoveniach pre určité poľnohospodárske výrobky (ďalej len „nariadenie č. 1234/2007“).

6. Okresný súd posúdil, že prvá odvetvová dohoda bola v súlade s právom Európskej únie (ďalej len „EÚ“), v zmysle ktorého členským štátom, a teda aj Slovenskej republike, s cieľom financovania opatrení na podporu mlieka v spoločenstve na rozšírenie trhov s mliekom a mliečnych výrobkov a na zlepšenie kvality bolo umožnené uložiť svojim výrobcovi mlieka poplatok na podporu spotreby v závislosti od množstva mlieka alebo ekvivalentu mlieka uvedeného na trhu.

7. O odvolaní sťažovateľky rozhodol krajský súd napadnutým rozsudkom, ktorým potvrdil rozsudok okresného súdu. Krajský súd poukázal na svoj záväzný právny názor, ktorý vyslovil v skoršom rozhodnutí v tomto konaní, podľa ktorého je daná povinnosť prispievať do mliečneho fondu sumou 0,01 Sk za každý kilogram mlieka, ktorý predávajú výrobcovia alebo ktorý nakúpia nákupcovia od výrobcov. Odvetvová dohoda je záväzná a z nej vyplýva povinnosť sťažovateľky ako nákupcu mlieka prispievať do mliečneho fondu. Nákupca má právo uplatniť si refundáciu poplatku u výrobcu. Ak sa vychádza z toho, že na relevantnom trhu sťažovateľka nemôže vstúpiť do zmluvných vzťahov v rámci určitých odvetví samostatne a že takéto odvetvové dohody sa uzatvárajú v rámci reprezentantov podnikateľov, tak takúto dohodu musel za výrobcov mlieka, resp. nákupcov uzatvárať príslušný zástupca, a to Slovenský zväz prvovýrobcov mlieka či Slovenský mliekarenský zväz, s tým, že takéto odvetvové dohody sú potom záväzné pre subjekty, ktoré zväzy zastupujú. Je povinnosťou sťažovateľky prispievať poplatkami do Mliečneho fondu na potrebu spotreby mlieka a mliečnych výrobkov na Slovensku. Prvá odvetvová dohoda ustanovuje povinnosť výrobcov a nákupcov mlieka prispievať do mliečneho fondu sumou 0,01 Sk za každý kilogram mlieka, ktorý predávajú výrobcovia alebo ktorý nakúpia nákupcovia od výrobcov. Pre odvolací súd vyplynula záväznosť takejto odvetvovej dohody, a teda tu existovala povinnosť sťažovateľky ako nákupcu mlieka prispievať do mliečneho fondu.

8. Sťažovateľka napadla rozsudok krajského súdu dovolaním, ktorého prípustnosť založila na § 420 písm. d) a f), ako aj § 421 ods. 1 písm. b) Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“).

9. Sťažovateľka namietla vadu zmätočnosti spočívajúcu v tom, že uznesenie krajského súdu č. k. 4Cob/59/2012-171 z 30. augusta 2012 o zastavení konania zakladá vo vzťahu k prejednávanej veci prekážku právoplatne rozhodnutej veci. Ďalej namietala nedostatočné odôvodnenie rozsudku odvolacieho súdu, zmätočnosť pri posúdení námietky výkladu komunitárneho práva, ako aj krátke časové rozpätie medzi napadnutím veci a rozsudkom krajského súdu (5 týždňov).

10. Vo vzťahu k nesprávnemu právnemu posúdeniu namietla, že odvolací súd neuviedol, aká je právna povaha priznanej pohľadávky a aký má právny základ. Odvolací súd sa nevysporiadal s otázkou právomoci súdov rozhodovať o uplatnenom nároku, ak je jeho povaha verejnoprávna, nevyjadril sa k tomu, na základe akého zákonného ustanovenia žalobca so Slovenským zväzom prvovýrobcov mlieka ustanovil v čl. 9 odvetvovej dohody poplatky na podporu spotreby a odbytu mlieka, ani k námietke, že propagačný poplatok nemá oporu v európskej legislatíve. Propagačný poplatok nie je podľa nej možné považovať

za všeobecnú podmienku nákupu mlieka. Odvolací súd sa mal zaoberať právnou úpravou zákona č. 274/2006 Z. z. z pohľadu čl. 59 ústavy a čl. 11 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd, podľa ktorého dane a poplatky možno ukladať len na základe zákona. Odvolací súd nezodpovedal otázku, či propagačný poplatok v zmysle čl. 39 nariadenia č. 1255/1999 je primárne príjmom štátu, v takom prípade ho osoby súkromného práva (záujmové združenia podnikateľov) nemôžu vyberať bez výslovnej právnej úpravy. Sťažovateľka namietla posúdenie úrokov z omeškania podľa občianskoprávných predpisov, ak pohľadávka vyplýva z verejného práva. Podstatné bolo zodpovedanie otázky, z čoho vyplývalo právo žalobcu ako subjektu súkromného práva autoritatívne a jednostranne určiť výšku propagačného poplatku všetkým účastníkom trhu, s ktorými žalobca nie je v žiadnom súkromnoprávnom vzťahu. Táto otázka nebola dosiaľ v praxi dovolacieho súdu vyriešená. V tejto súvislosti sťažovateľka poukázala na uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 3Obdo/36/2013, kde nebolo tiež jednoznačne vyjadrené, prečo žalobca, síce ako účastník trhu, ale nie priamy zmluvný partner združenia, má povinnosť platiť podľa uvedeného zákona. Sťažovateľka zastáva právny názor, že povinnosť platiť propagačný poplatok nemá právny základ. Sťažovateľka formulovala aj právnu otázku, či odvetvová dohoda z 8. novembra 2007 sťažovateľku zaväzuje platiť poplatky na podporu spotreby a odbytu mlieka, resp. či je v súlade so zákonom.

11. Najvyšší súd uznesením sp. zn. 3Obdo/33/2019 z 30. januára 2020 dovolanie sťažovateľky odmietol. K dôvodom odmietnutia uviedol, že neidentifikoval existenciu prekážky *res iudicata*, námietku o nedostatočnom odôvodnení rozhodnutia sťažovateľka dostatočne nešpecifikovala. K nesprávnemu právnemu posúdeniu uviedol, že sťažovateľka neoznačila relevantnú právnu otázku, ale otázku skutkovú.

12. Ústavný súd nálezom č. k. III. ÚS 706/2021-39 z 12. apríla 2022 vyslovil porušenie základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 3Obdo/33/2019 z 30. januára 2020, ktoré zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Podľa ústavného súdu bola v dovolacom konaní porušená zásada kontradiktórnosti konania, keď dovolací súd vo svojom rozhodnutí prihliadal aj na vyjadrenie žalobcu k dovolaniu, ktoré ale nebolo sťažovateľke doručené. V súvislosti s nesprávnym právnym posúdením veci ústavný súd vyčítal najvyššiemu súdu, že neposúdil obsah dovolania podľa jeho obsahu a nevyabstrahoval dovolaciu otázku, ktorú sťažovateľ formuloval a ktorá vykazovala znaky relevancie.

13. Po vrátení veci na dovolacie konanie najvyšší súd napadnutým rozsudkom zamietol dovolanie sťažovateľky v časti týkajúcej sa jej povinnosti zaplatiť žalobcovi žalovanú istinu. V zmysle kasačného nálezu ústavného súdu sťažovateľke doručil vyjadrenie žalobcu, na ktoré ale neprihliadal, pretože bolo podané oneskorene. Najvyšší súd zopakoval svoje závery o neexistencii prekážky *res iudicata*, pretože rozhodnutie, na ktoré sťažovateľka poukazovala, je procesné, nie rozhodnutie o veci samej. Rovnako odkázal na skôr formulované dôvody, pre ktoré neidentifikoval namietanú vadu zmätočnosti podľa § 420 písm. f) CSP spočívajúcu v nedostatku odôvodnenia rozsudku krajského súdu, ktoré považoval za súladné s § 387 ods. 3 CSP.

14. Z rozsudku odvolacieho súdu najvyšší súd vyabstrahoval záver, že aj prvá odvetvová dohoda určuje povinnosť výrobcov mlieka a nákupcov mlieka prispievať do mliečneho fondu

sumou 0,01 Sk za každý kilogram mlieka, ktorý predávajú výrobcovia alebo ktorý nakúpia nákupcovia od výrobcov. Odvetvová dohoda je záväzná aj pre sťažovateľku ako nákupcu mlieka, preto má povinnosť prispievať do mliečneho fondu. Európska komisia vyslovila záver o súlade projektu na podporu spotreby a odbytu mlieka a mliečnych výrobkov s predpismi komunitárneho práva. Odvolací súd preto uzavrel, že sťažovateľka je účastníkom na organizovanom trhu s mliečnymi výrobkami, je nákupcom mlieka od prvovýrobcov, pričom nákupcov mlieka pri takýchto odvetvových dohodách zastupoval Slovenský mliekarenský zväz, a preto sťažovateľka nemusela byť priamo účastná odvetvovej dohody. Došlo k riadnemu uzavretiu odvetvových dohôd, ktoré sú záväzné pre nákupcov mlieka a aj pre sťažovateľku.

15. Sťažovateľka videla nesprávne právne posúdenie v nesprávnej interpretácii § 11 ods. 2 zákona č. 274/2006 Z. z. Podľa jej názoru jej povinnosť ako nákupcu mlieka platiť poplatky na podporu spotreby a odbytu mlieka vyvodená z prvej odvetvovej dohody z 8. novembra 2007 v spojení s § 11 ods. 2 zákona č. 274/2006 Z. z. nemá zmluvný základ, pretože nebola účastníkom odvetvovej dohody, preto ju nezaväzuje na povinnosť platiť poplatky. Sťažovateľka namietala, že táto povinnosť nemá ani právny základ, lebo pôvodná právna úprava podľa zákona č. 274/2006 Z. z. neumožňovala uloženie poplatkovej povinnosti účastníkom trhu.

16. Z námietok sťažovateľky dovolací súd abstrahoval právnu otázku, „či platiť poplatky na podporu spotreby a odbytu mlieka vyvodenú v zmysle odvetvovej dohody zo dňa 8. novembra 2007 v spojení s ustanovením § 11 ods. 2 zákona č. 274/2006 (ako aj ustanovení § 13 ods. 2 zákona č. 543/2007 Z. z.), resp. zaväzuje aj takého nákupcu mlieka, ktorý nie je so Slovenským mliekarenským zväzom v žiadnom súkromnoprávnom vzťahu v zmysle prvej odvetvovej dohody z 8. novembra 2007 prípadne, či je takýto subjekt povinný platiť tieto poplatky priamo na základe vyššie uvedených zákonov, resp. iných právnych predpisov“. Ide o otázku, ktorá nebola predmetom dovolacieho prieskumu, preto je daná prípustnosť dovolania podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP.

17. Dovolací súd zhrnul, že k uzatvoreniu prvej odvetvovej dohody došlo medzi Slovenským zväzom prvovýrobcov mlieka ako zástupcom výrobcov mlieka a Slovenským mliekarenským zväzom ako zástupcom nákupcov mlieka podľa zákona č. 274/2006 Z. z. účinného od 1. januára 2007, ktorý bol s účinnosťou od 1. januára 2008 nahradený zákonom č. 543/2007 Z. z. Po zrušení zákona č. 274/2006 Z. z. bola 30. novembra 2009 uzatvorená druhá odvetvová dohoda medzi Slovenským zväzom prvovýrobcov mlieka a Slovenským mliekarenským zväzom, a to aj za účasti Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Obe odvetvové dohody slúžili na zabezpečenie uplatňovania niektorých opatrení na organizovanie trhu pomocou ekonomických, obchodných, administratívnych nástrojov určených pre jednotlivé druhy výrobkov. Ich základ je predpokladaný čl. 39 nariadenia č. 1255/1999 a čl. 183 nariadenia č. 1234/2007, a to vrátane možnosti uložiť svojim výrobcom poplatok za podporu v závislosti od množstva alebo ekvivalentu mlieka uvedeného na trh.

18. Podľa dovolacieho súdu nákupca mlieka ako subjekt pôsobiaci na relevantnom trhu nemôže vstúpiť do zmluvných vzťahov v rámci určitých odvetví samostatne. Odvetvové

dohody sa uzatvárajú v rámci reprezentantov podnikateľov, preto takú dohodu musel za výrobcov mlieka, resp. nákupcov mlieka uzatvárať príslušný zástupca, a to Slovenský zväz prvovýrobcov mlieka či Slovenský mliekarenský zväz, s tým, že takéto odvetvové dohody sú potom záväzné pre subjekty, ktoré zväzy zastupujú. V zmysle § 11 ods. 2 zákona č. 274/2006 Z. z. odvetvová dohoda podľa odseku 1 uzavretá medzi orgánmi záujmovej samosprávy podnikateľov upravuje všeobecné podmienky nákupu, najmä druh výrobku, odrodu, kvalitu a množstvo, termíny dodávok, prevzatia výrobkov a platobných podmienok medzi združeniami podnikateľov, ktorí v rámci vzájomného obchodného vzťahu podnikajú v rôznych oblastiach výrobného reťazca. Z toho najvyšší súd vyvodil, že odvetvová dohoda sa môže týkať aj iných významných úprav v organizovaní trhu s výrobkami, ako je aj povinnosť prispievať poplatkami do Mliečneho fondu na podporu spotreby mlieka a mliečnych výrobkov na Slovensku. Dohoda tak zaväzuje aj sťažovateľku, hoci nebola jej účastníkom. Uzatváranie odvetvových dohôd bez reálneho dopadu na osoby, ktoré z nej majú byť viazané, by znamenalo nadbytočnosť zákonnej úpravy.

19. Dovolací súd dodal, že od účinnosti zákona č. 543/2007 Z. z., teda od 1. januára 2008 je možné určovať poplatky na podporu spotreby a odbytu mlieka a mliečnych výrobkov na Slovensku, čím vznikla aj povinnosť nákupcu mlieka od prvovýrobcov platiť takýto poplatok. Poplatky je rovnako možné určovať i podľa dohôd uzatvorených pred nadobudnutím účinnosti zákona. Žalovaný nárok je používaný na propagáciu mlieka a mliečnych výrobkov, resp. produktov, ktoré vyrába aj sťažovateľka, keďže príslušné zásady mliečneho fondu neumožňujú propagáciu konkrétneho mliečneho výrobku, ale slúžia aj na propagáciu ostatných výrobkov vyrábaných na území Slovenskej republiky všetkými subjektmi, a to nezávisle od toho, či sú alebo nie sú členmi záujmového združenia. Odvolací súd preto vec správne právne posúdil, žalovaný nárok neodporoval priamo účinným právne záväzným aktom komunitárneho práva. Tieto právne predpisy umožnili Slovenskej republike uložiť svojim výrobcom mlieka poplatok za podporu v závislosti od množstva mlieka alebo ekvivalentu mlieka uvedeného na trhu s cieľom financovania opatrení na podporu mlieka v Spoločenstve, na rozširovanie trhov s mliekom a mliečnymi výrobkami a na zlepšovanie kvality, a preto najvyšší súd dovolanie v tejto časti zamietol.

II.

Argumentácia sťažovateľky

20. Proti napadnutým rozhodnutiam sťažovateľka v ústavnej sťažnosti namieta:

a) Rozsudok odvolacieho súdu spočíva na nesprávnom určení poplatkovej povinnosti, ktorá nemá oporu v zákone, čím porušuje princíp del'by moci, dotvára právo v oblasti, kde to nie je možné (verejnoprávna oblasť), nedôslednosť legislatívy sa tým prenáša na sťažovateľku a neproporcionálne zasahuje do jej práv. Nejasnosť skoršej legislatívy mala za následok potrebu novelizácie zákona č. 543/2007 Z. z. zákonom č. 390/2009 Z. z., ktorou bola doplnená výslovná možnosť ukladať poplatok účastníkom trhu, ak ako strana odvetvovej dohody vystupuje ministerstvo.

b) Rozsudok dovolacieho súdu spočíva rovnako na arbitrárnom právnom posúdení existencie poplatkovej povinnosti zaväzujúcej sťažovateľku, dôvody vyčítané rozsudku odvolacieho súdu primerane platia aj na rozsudok dovolacieho súdu, ktorý si dotvoril právnu normu

v oblasti, kde to nie je prípustné a kde v pochybnostiach je potrebné uprednostniť výklad v prospech sťažovateľky ako jednotlivca. Odkaz dovolacieho súdu na európske právo nie je relevantný, nariadenie č. 1255/1999 nebolo v čase uplatňovania poplatku od sťažovateľky účinné, ale bolo nahradené nariadením č. 1234/2007, ktoré počíta s možnosťou štátu, a nie súkromných osôb ukladať poplatky výrobcovi mlieka, a nie nákupcom mlieka, ktorým je aj sťažovateľka. Tvrdenie najvyššieho súdu o účele použitia prostriedkov fondu žalobcom je skutkovým tvrdením, ktoré nebolo ničím preukázané, pričom ale toto tvrdenie nemá právnu relevanciu vo vzťahu k podstate tejto veci, a to existencii povinnosti sťažovateľky platiť poplatok. Najvyšší súd tak arbitrárnym a protiústavným spôsobom aproboval neudržateľnú argumentáciu odvolacieho súdu.

III.

Vyjadrenie najvyššieho súdu, zúčastnenej osoby a replika sťažovateľky

III.1. Vyjadrenie najvyššieho súdu:

21. Najvyšší súd odkázal na závery napadnutého rozsudku s ohľadom na existenciu právneho základu určenej poplatkovej povinnosti. K dôvodom podanej ústavnej sťažnosti uvádza, že sú všeobecné a nedostatočné, napadnutý rozsudok je podľa jeho názoru vecne správny, riadne odôvodnený a preskúmateľný, preto medzi namietaným porušením sťažovateľkou označených práv a napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu niet spojitosti odôvodňujúcej vyslovenie porušenia týchto základných práv.

III.2. Vyjadrenie zúčastnenej osoby:

22. Zúčastnená osoba, teda žalobca Slovenský mliekarenský zväz, nevyužila svoje právo vyjadriť sa k podanej ústavnej sťažnosti.

III.3. Replika sťažovateľky:

23. K vyjadreniu najvyššieho súdu sťažovateľka uviedla, že propagačný poplatok v zmysle nariadenia č. 1255/1999 môže vyrubovať iba členský štát, a to výrobcovi mlieka, neustanovuje sa výška a ani spôsob jeho určenia. Právny poriadok Slovenskej republiky neobsahoval výslovné ustanovenie spôsobu výpočtu výšky tohto poplatku, resp. mechanizmus jeho výberu, preto žalobca nemohol autoritatívne jednostranne ukladať platobnú povinnosť subjektu, ktorý ani nie je jeho členom. Sťažovateľka preto pokladala právny názor krajského súdu za nesprávny, čo namietala v podanom dovolaní. S jej argumentáciou sa najvyšší súd vôbec nevysporiadal, nezodpovedal ani otázku, na základe čoho bol žalobca ako občianske združenie oprávnený vyberať propagačný poplatok s odkazom na § 5 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov („Združenia nesmú vykonávať funkciu štátnych orgánov, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak. Nesmú riadiť štátne orgány a ukladať povinnosti občanom, ktorí nie sú ich členmi.“), k čomu priložil aj stanovky žalobcu. Žalobca nedisponoval žiadnym oprávnením vyrubovať poplatky aj svojim nečlenom, s čím sa najvyšší súd s prihliadnutím na zásadu *iura novit curia* vôbec nevysporiadal.

IV.

Posúdenie dôvodnosti ústavnej sťažnosti

24. Ústavný súd podľa § 58 ods. 3 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“) upustil od ústneho pojednávania, pretože po oboznámení sa s ústavnou sťažnosťou a so stanoviskami účastníkov konania dospel k názoru, že od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci, a preto pristúpil k posúdeniu veci samej.

25. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu medzi obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a obsahom práva podľa čl. 6 dohovoru nie je zásadná odlišnosť (m. m. II. ÚS 71/97), a preto ich porušenie skúma spoločne (IV. ÚS 195/07, II. ÚS 7/97, IV. ÚS 295/2020).

26. Podstata základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v tom, že každý sa môže domáhať ochrany svojich práv na súde. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktorú tento článok ústavy o základnom práve na súdnu ochranu vykonáva (čl. 46 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 51 ústavy). Do obsahu základného práva na súdnu a inú právnu ochranu patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon (IV. ÚS 77/02). Súčasne každý má právo na to, aby sa v jeho veci vykonal ústavne súladný výklad aplikovanej právnej normy, ktorý predpokladá použitie ústavne súladne interpretovanej platnej a účinnej normy na zistený stav veci (I. ÚS 146/2019).

27. Úlohou ústavného súdu je posúdiť z hľadiska ústavnoprávnej udržateľnosti právne závery najvyššieho súdu k časti napadnutého rozsudku týkajúcej sa dovolacieho dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci. Rozsah ústavnoprávneho prieskumu je rámcovaný nielen rozsahom argumentácie sťažovateľky v ústavnej sťažnosti, ale aj dôvodmi, pre ktoré bolo zrušené v poradí prvé rozhodnutie najvyššieho súdu, teda že najvyšší súd vecne neposúdil dovolanie pre nesprávne právne posúdenie podľa jeho obsahu, ale konštatoval jeho neprípustnosť [„Najvyšší súd zamedzil prístup sťažovateľa k súdnej ochrane v dovolacom konaní, pretože nesprávne procesnoprávne vyhodnotenie dôvodov dovolania podľa § 421 ods. 1 CSP malo za následok jeho odmietnutie meritórneho rozhodnutia o otázke, či sa žalobcom žalovaná povinnosť platiť poplatok opierala v rozhodnom období o potrebný právny základ.“ (nález č. k. III. ÚS 706/2021-39 z 12. apríla 2022, ods. 46)].

28. Na účely identifikovania podstaty sporu ústavný súd zrekapituluje základné skutkové okolnosti. Žalobca vymáhal od sťažovateľky tzv. propagačný poplatok na podporu spotreby a odbytu mlieka a mliečnych výrobkov za obdobie od júla 2008 do novembra 2009 vo výške 0,02 Sk (0,000664 eur) za každý kilogram skutočne nakúpeného mlieka s tým, že sťažovateľka si poplatok vo výške 0,01 Sk (0,000332 eur) za kilogram mlieka mala uplatniť u výrobcu mlieka, sama bola teda zaťažená poplatkovou povinnosťou vo výške 0,01 Sk (0,000332 eur) za kilogram mlieka.

29. Podľa bodu 9.2 prvej odvetvovej dohody, z ktorej žalobca odvodzoval právny základ poplatku, tvoril propagačný poplatok jeden zo zdrojov tzv. mliečneho fondu, ktorého činnosť spočívala v príprave a realizácii informačných a propagačných aktivít na podporu spotreby mlieka a mliečnych výrobkov na Slovensku.

30. Prvá odvetvová dohoda bola uzavretá 8. novembra 2007 za účinnosti zákona č. 274/2006 Z. z., ktorý bol s účinnosťou od 1. januára 2008 nahradený zákonom č. 543/2007 Z. z. Novelou zákona č. 543/2007 Z. z. (zákonom č. 390/2009 Z. z.) s účinnosťou od 1. decembra 2009 bol doplnený v § 13 odsek 4, podľa ktorého ak je stranou odvetvovej dohody štát zastúpený ministerstvom, možno určiť pre všetkých účastníkov trhu poplatok podľa osobitného predpisu s odkazom na čl. 183 nariadenia č. 1234/2007. V súvislosti s touto novelou bola prvá odvetvová dohoda nahradená druhou odvetvovou dohodou z 30. novembra 2009, ktorej stranou bolo aj ministerstvo.

31. Podľa najvyššieho súdu žalovaný nárok má svoj právny základ v prvej odvetvovej dohode, ktorá bola uzatvorená v právnom režime podľa § 11 zákona č. 274/2006 Z. z. a po jeho zrušení podľa § 13 zákona č. 543/2007 Z. z., ktorých znenie bolo do 30. novembra 2009 identické:

„1) Uplatňovanie niektorých opatrení na organizovanie trhu možno podmieniť uzatvorením písomnej odvetvovej dohody medzi združeniami podnikateľov. Odvetvová dohoda je záväzná na uzatvorenie zmluvy medzi kupujúcimi a predávajúcimi daného druhu výrobku.

2) Odvetvová dohoda podľa odseku 1 uzatvorená medzi orgánmi záujmovej samosprávy podnikateľov upravuje všeobecné podmienky nákupu, najmä druh výrobku, odrodu, kvalitu a množstvo, termíny dodávok, prevzatia výrobkov a platobných podmienok medzi združeniami podnikateľov, ktorí v rámci vzájomného obchodného vzťahu podnikajú v rôznych oblastiach výrobného reťazca.

3) Ak nedôjde k uzatvoreniu odvetvovej dohody, za odvetvovú dohodu sa považuje dohoda existujúca pred uzatvorením zmluvy medzi kupujúcimi a predávajúcimi za podmienky, že k tejto dohode pristúpili predávajúci, ktorých dodávky predstavujú najmenej 60 % celkového množstva dodávok určených pre kupujúcich.“

32. Podľa textu čl. 39 nariadenia č. 1255/1999 a čl. 183 nariadenia č. 1234/2007, ktoré sú v podstatnom rovnaké, „členský štát môže s cieľom financovania opatrení na podporu spotreby v Spoločenstve, na rozširovanie trhov s mliekom a mliečnymi výrobkami a na zlepšovanie kvality uložiť svojim výrobcom mlieka poplatok za podporu v závislosti od množstva mlieka alebo ekvivalentu mlieka uvedeného na trh.“.

33. Podľa najvyššieho súdu ak sa odvetvová dohoda môže týkať aj iných významných úprav v organizovaní trhu s výrobkami, môže obsahovať aj určenie povinnosti platiť propagačný poplatok. Najvyšší súd v tejto súvislosti odkázal na novelizované znenie zákona č. 543/2007 Z. z., ktorý v § 13 ods. 4 výslovne umožnil určiť v rámci odvetvových dohôd poplatky, z čoho vyvodil, že aj prvá odvetvová dohoda mohla obsahovať ustanovenie ukladajúce poplatkovú povinnosť. Podporne poukázal na benefity, ktoré sú s propagačným poplatkom spojené a ktoré sa dotýkali aj sťažovateľky, hoci nebola členom združenia, ktoré odvetvovú dohodu uzatváralo za nákupcov mlieka (Slovenský mliekarenský zväz). Dodal, že

základ oboch odvetvových dohôd bol predpokladaný aj v čl. 39 nariadenia č. 1255/1999 a čl. 183 nariadenia č. 1234/2007, a to vrátane možnosti uložiť svojim výrobcom poplatok za podporu v závislosti od množstva alebo ekvivalentu mlieka uvedeného na trh.

34. *Sťažovateľka namieta udržateľnosť týchto záverov, opakovane popiera právny základ poplatku, uvádza, že sama nebola členkou záujmového združenia, preto poplatkom vyplývajúcim z medziodvetvovej dohody nemá byť viazaná. Poukazuje na princíp právnej istoty, predvídateľnosti práva, nemožnosť dotvárať povinnosti jednotlivcovi, ak ide o oblasť verejného práva, ako aj na zmätočnosť argumentácie súladom s právom EÚ.*

35. Ústavný súd uvádza, že predaj mlieka a mliečnych výrobkov sa deje na regulovanom trhu, sledované sú množstvá produkovaného mlieka, podnikateľom sú poskytované rôzne formy dotácií, pričom regulácia tohto trhu vyplýva z práva EÚ, obmedzenia uplatňujúce sa na tomto trhu sledujú verejný záujem (stabilita trhu a zabezpečenie primeranej životnej úrovne poľnohospodárov – porovnaj ods. 10 nariadenia č. 1234/2007, resp. čl. 2 nariadenia č. 1255/1999).

36. Právny základ propagačného poplatku najvyšší súd odvodil aj z čl. 39 nariadenia č. 1255/1999 a čl. 183 nariadenia č. 1234/2007. Nariadenia z dôvodu ich právnej povahy a funkcie v systéme prameňov práva EÚ majú všeobecne vo vnútroštátnych právnych poriadkoch bezprostredný účinok bez toho, aby vnútroštátne orgány museli prijať vykonávacie predpisy [rozsudok Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „súdny dvor“) zo 17. mája 1972, Leonasio, 93/71, Zb. s. 287, bod 5]. Niektoré ustanovenia nariadení však vyžadujú prijatie vykonávacích predpisov členskými štátmi (rozsudok súdneho dvora z 11. januára 2001, Monte Arcosu, vo veci C-403/98, Zb. s. I-103, bod 26). Priama aplikovateľnosť nariadení predstavuje vyvrátiteľnú právnu domnienku. Jedinou výnimkou zo všeobecnej priamej aplikovateľnosti nariadení je prípad, ak členský štát v prípade splnomocnenia neprijal nevyhnutné opatrenia na vykonanie nariadenia, bez ktorých je aplikácia jeho niektorých ustanovení nemožná, pretože samy osebe bez vykonávacieho predpisu nedefinujú presným a jasným spôsobom práva alebo povinnosti právnych subjektov (porovnaj SIMAN, M., SLAŠŤAN, M. *Právo Európskej únie*. Bratislava : EUROIURIS, 2012, s. 372.).

37. Uvedené závisí predovšetkým od miery určitosti dotknutého ustanovenia, teda či z jeho obsahu možno abstrahovať konkrétnu povinnosť. Ustanovenie čl. 39 nariadenia č. 1255/1999, ako aj čl. 183 nariadenia č. 1234/2007 („Bez toho, aby bolo dotknuté uplatňovanie článkov 87, 88 a 89 zmluvy, môže členský štát s cieľom financovania opatrení na podporu spotreby v spoločenstve, rozširovania trhov pre mlieko a mliečne výrobky a zlepšovania kvality vyrubiť svojim výrobcom mlieka propagačný poplatok, zodpovedajúci objemu predaja mlieka alebo mliečnych ekvivalentov.“) priamo neukladá povinnosti, ale z dikcie „môže členský štát... vyrubiť... propagačný poplatok“ je zrejmé, že ide o splnomocňujúce ustanovenie a pre samotný vznik poplatkovej povinnosti sa predpokladá ďalšia aktivita členského štátu, teda prijatie vykonávacieho predpisu, ktorým sa určí mechanizmus výberu poplatku. Okrem toho ide o ustanovenie dispozitívne, poskytujúce členskému štátu možnosť, teda oprávnenie, a nie povinnosť, poplatok zaviesť, napr. v závislosti od toho, či má záujem vyvíjať aktivity na propagáciu mliečnych výrobkov.

38. Fakultatívnosť uloženia poplatkovej povinnosti a nutnosť prijať na vnútroštátnej úrovni vykonávací predpis vyplýva aj z ods. 92 úvodnej časti nariadenia č. 1234/2007: „*Ak členský štát chce na svojom území podporovať opatrenia na podporu spotreby mlieka a mliečnych výrobkov v Spoločenstve, malo by sa zaviesť ustanovenie o možnosti financovať takéto opatrenia z výnosov propagačného poplatku uloženého výrobcom mlieka na vnútroštátnej úrovni.*“

39. V kontexte posudzovania právnej povahy poplatku má význam aj nariadenie Rady (ES) č. 2826/2000 z 19. decembra 2000 o informačných a propagačných činnostiach pre poľnohospodárske výrobky na vnútornom trhu (ďalej len „nariadenie č. 2826/2000“), na ktoré odkazuje aj bod 9.2 prvej odvetvovej dohody. Podľa čl. 9 nariadenia činnosti v zmysle tohto nariadenia sú plne financované Spoločenstvom alebo sú financované Spoločenstvom spoločne s členským štátom, pričom „*platby realizované členskými štátmi a/alebo obchodnými alebo medziobchodnými organizáciami môžu pochádzať z poplatkov obdobných daniam.*“ (čl. 9 ods. 2 posledná veta nariadenia č. 2826/2000).

40. Všeobecné súdy odvodili vnútroštátny právny základ poplatku zo zákona č. 274/2006 Z. z., na ktorý odkazoval aj bod 9.1 prvej odvetvovej dohody, a po jeho zrušení zo zákona č. 543/2007 Z. z. Zákonný text § 11 ods. 1 zákona č. 274/2006 Z. z. a po jeho zrušení § 13 ods. 1 zákona č. 543/2007 Z. z. obsahuje termín „*niektoré opatrenia na organizovanie trhu*“, ktorých uplatňovanie možno podmieniť uzatvorením *odvetvovej dohody. Tieto opatrenia sú ďalej v ods. 2 oboch ustanovení bližšie definované ako všeobecné podmienky nákupu, najmä druh výrobku, odroda, kvalita a množstvo, termíny dodávok, prevzatie výrobkov a platobné podmienky medzi združeniami podnikateľov.* Odvetvová dohoda má obsahovať všeobecné podmienky nákupu a predaja, ktoré sa uplatnia pri vzájomnom zmluvnom vzťahu medzi kupujúcim a predávajúcim. Uvedené má sledovať zavedenie rovnakých podmienok nákupu a predaja mliečnych výrobkov, keďže sa tu nevytvára klasické konkurenčné prostredie, ale ide o regulovaný trh. Z citovaných ustanovení možno preto odvodiť, že medziodvetvové dohody uzatvárané zástupcami záujmovej samosprávy podnikateľov sú záväzné aj pre nečlenov týchto združení, v otázke viazanosti sťažovateľky prvou medziodvetvovou dohodou sa teda možno stotožniť s právnym názorom najvyššieho súdu.

41. V tejto súvislosti je potrebné identifikovať, čo môže byť záväzným obsahom odvetvovej dohody. Najvyšší súd uviedol, že propagačný poplatok môže byť obsahom odvetvovej dohody, pretože ide o inú významnú úpravu v organizovaní trhu s výrobkami, resp. odkázal na zmenu zákona č. 543/2007 Z. z. účinnú od 1. decembra 2009. Z pohľadu ústavného súdu je výklad najvyššieho súdu prinajmenšom značne extenzívny. Ustanovenia § 10 a § 11 zákona č. 274/2006 Z. z., na ktoré odkazuje prvá odvetvová dohoda, neobsahujú právny termín propagačný poplatok, resp. poplatok na podporu mlieka ani naspomínajú akúkoľvek formu poplatkovej povinnosti. Citované ustanovenia neobsahovali ani legislatívny odkaz na nariadenie EÚ alebo jeho ustanovenie (na rozdiel od § 13 ods. 4 zákona č. 543/2007 Z. z.), z čoho by bolo možné vyvodiť, že aj táto skoršia právna úprava je vykonávacím predpisom k označenému článku nariadenia č. 1255/1999. Nedostatok jasného zákonného definovania možnosti zahrnúť propagačný poplatok do obsahu medziodvetvových dohôd sa všeobecné súdy vrátane najvyššieho súdu snažili preklenúť odkazom na právo EÚ. Táto právna úvaha je

zjavne chybná, pretože, ako už bolo konštatované, z práva EÚ vyplýva iba možnosť členského štátu zaviesť poplatkový mechanizmus pre výrobcov mlieka, pričom to má byť práve vnútroštátny právny poriadok, ktorý jasne určí spôsob a podmienky, za ktorých možno propagačný poplatok ukladať. Z pohľadu ústavného súdu zákon č. 274/2006 Z. z. nepredstavuje vykonávací predpis, ktorým by došlo k zavedeniu poplatku predpokladaného nariadením.

42. Za zjavne nesprávny a nelogický považuje ústavný súd názor najvyššieho súdu, že ak podľa (novelizovanej) právnej úpravy účinnej od 1. decembra 2009 vznikla povinnosť ná kupcu mlieka platiť poplatok, tak je možné poplatky stanovovať aj podľa dohôd uzavretých pred nadobudnutím účinnosti zákona (odsek 93 rozsudku). Zmenou právnej úpravy účinnou od 1. decembra 2009 došlo k zavedeniu § 13 ods. 4 zákona č. 543/2007 Z. z., ktorý (ako vykonávací predpis k nariadeniu) výslovne umožnil určiť pre všetkých účastníkov trhu poplatok podľa osobitného predpisu. Súčasne so zmenou právnej úpravy bola uzavretá druhá odvetvová dohoda za účasti ministerstva. Naopak, predchádzajúca právna úprava, ako už bolo skonštatované, takéto ustanovenie neobsahovala. Vyvodenie záveru o skoršej existencii povinnosti z neskoršej právnej úpravy je aj v rozpore so základnými princípmi uplatňovania časových účinkov právnych noriem.

43. Ako už bolo spomenuté, podľa čl. 9 ods. 2 nariadenia č. 2826/2000 financovanie programov na propagáciu a reklamnú činnosť [čl. 2 písm. a) tohto nariadenia] je založené aj na príspevkoch členských štátov a môžu pochádzať z poplatkov obdobných daniam. Tým je definovaný sledovaný verejnoprávny účel poplatku, čo ďalej znamená, že pre jeho vyberanie musia byť splnené ústavnoprávne podmienky na ukladanie povinností, resp. poplatkov v zmysle čl. 13 ods. 1, resp. čl. 59 ods. 2 ústavy.

44. V zmysle čl. 59 ods. 2 ústavy dane a poplatky (ako verejnoprávne platobné povinnosti) možno ukladať len zákonom alebo na základe zákona. Ústavou vyžadovaný zákonný podklad ukladania poplatkov je konkretizáciou všeobecnej ústavnej normy v čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, ktorá vyžaduje pre ukladanie povinností zákonný podklad (I. ÚS 688/2016). Zo zásady právneho štátu, ktorej normatívne vyjadrenie je obsiahnuté v čl. 1 ods. 1 ústavy, vyplýva tiež požiadavka, aby bola daňová či poplatková povinnosť vymedzená jasne a určito (I. ÚS 464/2010).

45. Výklad zákonov ukladajúcich fyzickým osobám a právnickým osobám daňové a poplatkové povinnosti musí byť z povahy veci vždy reštriktívny a v pochybnostiach (pri možnosti viacerých výkladov) má prednosť taká interpretácia, ktorá je z pohľadu daňou či poplatkom zatťaženeho subjektu výhodnejšia (II. ÚS 362/2019, I. ÚS 688/2016).

46. Z hľadiska princípu právnej istoty a predvídateľnosti práva obsah odvetvovej dohody zaväzujúci aj nečlenov záujmového združenia podnikateľov mal zodpovedať dikcii zákona a v prípade pochybností bolo na mieste prikloniť sa k výkladu, ktorý bol na prospech subjektu, ktorý nemal dosah na negociovanie obsahu odvetvových dohôd, pretože nebol členom záujmového združenia podnikateľov. Rovnako aj právna povaha poplatku, ktorú európsky zákonodarca pripodobnil k daňovej povinnosti, indikuje, že ide o poplatok verejnoprávnej povahy, z čoho vyplýva nemožnosť rozširovať výkladom poplatkovú povinnosť bez jasného zákonného podkladu.

47. Okrem toho nemožno opomenúť, že právo EÚ obsahovalo právny rámec na ukladanie poplatku len pre výrobcov mlieka, ktorým sťažovateľka nie je. Odvolací súd uviedol, že súlad vnútroštátnej úpravy s komunitárnou bol prejednaný Európskou komisiou na zasadnutí riadiaceho výboru pre spoločné organizácie poľnohospodárskych trhov v Bruseli 17. júna 2008, pričom komisia vyslovila záver o súlade predkladaných programov s právnymi predpismi Spoločenstva. Projekt na podporu spotreby a odbytu mlieka a mliečnych výrobkov bol schválený Európskou komisiou práve z dôvodu, že bol v súlade s predpismi komunitárneho práva. Ďalej poukázal, že Európska komisia vyslovila záver o súlade projektu na podporu spotreby a odbytu mlieka a mliečnych výrobkov s predpismi komunitárneho práva (ods. 23 rozsudku odvolacieho súdu). Európska komisia teda nevidela ako problematické, že mliečny fond by mal byť tvorený nielen príspevkami výrobcov, ako s tým počítal aj čl. 39 nariadenia č. 1255/1999 a čl. 183 nariadenia č. 1234/2007, ale aj príspevkami nákupcov, čo svedčí o tom, že nešlo o nevhodné opatrenie z hľadiska regulovania trhu. To však nevypovedá o tom, či členský štát vo svojom právnom poriadku vytvoril riadny právny rámec na uloženie poplatkovej povinnosti vzťahujúcej sa aj na nákupcov mlieka.

48. Ústavný súd poukazuje aj na súčasnú európsku legislatívu, nariadenie č. 1234/2007 bolo s účinnosťou od 1. januára 2014 nahradené nariadením Európskeho parlamentu a Rady č. 1308/2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007. V zmysle čl. 163, 164 a 165 bola zavedená možnosť uznania medziodvetvových organizácií členskými štátmi, ktorých činnosť môže o. i. spočívať v presadzovaní opatrení na propagáciu a využívanie potenciálu výrobkov, ktorých pôsobnosť môže byť rozšírená aj na ich nečlenov, od ktorých môžu na činnosti predpokladané nariadením vyberať poplatky. Uvedené znenie je jasným vyjadrením možnosti vyberať poplatky členskými organizáciami – záujmovými združeniami podnikateľov, a to aj od nečlenov týchto združení. Porovnávajúc obsah pôvodného čl. 39 nariadenia č. 1255/1999, resp. čl. 183 nariadenia č. 1234/2007 s aktuálnou európskou úpravou, je tu badať značný obsahový rozdiel medzi týmito ustanoveniami spočívajúci najmä v konkretizácii mechanizmu, ako propagačný poplatok vyberať a koho ním možno zaťažiť, čo podporuje už vyslovený záver o nutnosti prijatia vnútroštátneho právneho rámca na riadne uloženie poplatkovej povinnosti.

49. Zo znenia čl. 39 nariadenia č. 1255/1999 a čl. 183 nariadenia č. 1234/2007 bolo možné vyvodiť oprávnenie členského štátu zaviesť poplatok na podporu trhu výrobcom mlieka, a to spôsobom, ktorý by zodpovedal ukladaniu daní (čl. 9 nariadenia č. 2826/2000). Európsky zákonodarca členskému štátu umožnil vytvoriť právny rámec na výber tohto poplatku. Ako už bolo skonštatované, možnosť zahrnúť propagačný poplatok do obsahu odvetvových dohôd bola zavedená v podobe § 13 ods. 4 zákona č. 543/2007 Z. z., a to novelou účinnou od 1. decembra 2009. Tým bola naplnená podmienka ukladania poplatkov zákonom, resp. v tomto prípade na základe zákona prostredníctvom odvetvovej dohody, ktorá v zmysle zákona mohla už obsahovať aj ustanovenie poplatkovej povinnosti pre nečlenov záujmového združenia podnikateľov.

50. Sťažovateľka odmietla argumentáciu najvyššieho súdu, že sama z činnosti fondu benefitovala, čo označuje za skutkové tvrdenie, ktoré nebolo ničím preukázané, ako aj

za tvrdenie naivné, ktoré nemôže nahradiť zákonný podklad ukladania poplatkov, pričom pripúšťa, že aj v prípade pravdivosti tohto tvrdenia nemožno od neho odvádzať právny základ poplatku. Vzhľadom na to, že uloženie poplatkovej povinnosti musí mať zákonný podklad, argumentácia o benefitoch plynúcich pre sťažovateľku nie je spôsobilá chýbajúci zákonný podklad nahradiť.

51. Z už uvedených východísk vyplýva, že možnosť zahrnúť do obsahu odvetvových dohôd aj povinnosť platiť propagačný poplatok nebola výslovne definovaná ako opatrenie na organizovanie trhu vo vnútroštátnom predpise so silou zákona, a preto zavedenie takej povinnosti v prvej odvetvovej dohode nezaväzuje nečlenov záujmového združenia podnikateľov. Naopak, povinnosť platiť propagačný poplatok v odvetvovej dohode bola záväzná pre členov záujmového združenia, podnikateľov, ktorí sa dohodli na platení poplatku s odkazom na pravidlo v čl. 2 ods. 3 ústavy („Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“). Právny základ takto určeného poplatku mal súkromnoprávny zmluvný podklad.

52. K námietke sťažovateľky, že najvyšší súd sa nevysporiadal s právnou povahou žalobcu ako občianskeho združenia v súvislosti s jeho oprávnením na vyberanie poplatku, možno uviesť, že podstata sporu spočívala v možnosti uložiť poplatkovú povinnosť sťažovateľke formou odvetvovej dohody, k čomu ústavný súd vyslovil, že vtedy platný a účinný zákon takúto úpravu neobsahoval. Ak by zákon počítal s možnosťou ukladať poplatky prostredníctvom odvetvových dohôd, bolo by možné uvažovať o tom, kto je oprávnený na výber tohto poplatku. Vzhľadom na nedostatok právneho základu samotnej poplatkovej povinnosti je už ale bez právneho významu vyjadrovať sa k povahe prípadného beneficianta poplatkovej povinnosti.

53. Ústavný súd uzatvára, že právne posúdenie dovolacej otázky najvyšším súdom nie je ústavne udržateľné, pretože došlo k mylnej interpretácii a aplikácii použiteľných právnych noriem. Nesprávnosť právneho posúdenia spočíva v neprimerane extenzívnom výklade obsahu prvej odvetvovej dohody, z ktorej najvyšší súd vyvodil záväznosť tam uloženej povinnosti platiť sporný poplatok aj na nečlenov záujmových združení podnikateľov, a to bez opory v zákone. Takýto rozširujúci spôsob ukladania a vymáhania povinnosti je v kolízii s princípom predvídateľnosti práva, ako aj s ústavným princípom ukladania povinností fyzickým osobám a právnickým osobám v zmysle čl. 13 ods. 1 písm. a) ústavy, resp. so spôsobom ukladania daní a poplatkov podľa čl. 59 ods. 2 ústavy. Najvyšší súd odôvodňoval existenciu právneho základu poplatku aj komunitárnym právom. Pritom nezohľadnil komunitárnu právnú úpravu v celom jej kontexte, ako na to poukázal ústavný súd v odôvodnení tohto rozhodnutia. Zjavný právny omyl najvyššieho súdu v dotknutých otázkach znamená porušenie označeného základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

54. Z hľadiska označeného čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) je potrebné vyhodnotiť, či došlo k zásahu do majetkovej sféry sťažovateľky a či tento zásah bol zákonný. Zdaňovanie je v zásade zásahom do práva zaručeného prvým odsekom dodatkového protokolu, keďže zbavuje dotknutú osobu držby, a to sumy peňazí, ktorá musí byť zaplatená (rozsudok *Burden proti Spojenému kráľovstvu*

[GC] z 29. 4. 2008, č. 13378/05, § 59; Špaček, s.r.o., v. Česká republika z 9. 11. 1999, č. 26449/95, § 39; rozsudok Bežanić a Baškarad proti Chorvátsku z 19. 5. 2022, č. 13322/16, § 60). V prejednávanej veci rovnako došlo k zbaveniu sťažovateľky určitej sumy peňazí, a to uložením poplatku, ktorý mal mať verejnoprávnu povahu.

55. Ďalej je preto potrebné vyhodnotiť, či zásah bol zákonný („lawful“, pozn.). V judikatúre ESĽP platí, že ak sa spomína pojem „zákon“ („law“, pozn.), čl. 1 dodatkového protokolu odkazuje na rovnaký pojem, ktorý možno nájsť aj inde v dohovore, ide o pojem, ktorý zahŕňa zákonné právo, ako aj judikatúru. Tento pojem zahŕňa kvalitatívne požiadavky, najmä požiadavky na dostupnosť a predvídateľnosť (rozsudok Špaček, s.r.o., v. Česká republika z 9. 11. 1999, č. 26449/95, § 54, resp. rozsudok Cantoni v. Francúzsko z 15. 11. 1996, Správy 1996-V, s. 1627, § 29 s odkazom na rozsudky S.W. a C.R. v. Spojené kráľovstvo z 22. 11. 1995, séria A č. 335-B a 335-C, s. 41 – 42, § 35, resp. s. 68 – 69, § 33).

56. V prípade sťažovateľky je problematická najmä predvídateľnosť poplatkovej povinnosti, keďže právo EÚ výslovne počítalo s možnosťou ukladania poplatkovej povinnosti len pre výrobcov mlieka, ktorým sťažovateľka nebola, jasná poplatková povinnosť bola definovaná iba v odvetvovej dohode, ktorá nemá právnu silu zákonnej normy a jej obsah v tejto časti nezodpovedal zákonnej dikcii, čo môže byť obsahom takejto dohody s prihliadnutím na jej všeobecnú záväznosť. Vzhľadom na zásah do majetkovej sféry sťažovateľky spočívajúci v uložení poplatkovej povinnosti bez relevantného právneho základu boli zároveň porušené aj jej legitímne očakávania, preto došlo k porušeniu aj jej práva pokojne užívať majetok podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu, ako aj jej základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy.

57. V nadväznosti na uvedené dospel ústavný súd k záveru, že napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu v jeho výroku III došlo k porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva pokojne užívať majetok podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu, a preto ústavný súd napadnutý rozsudok najvyššieho súdu v jeho dotknutej časti zrušil podľa čl. 127 ods. 2 ústavy a jemu zodpovedajúceho § 133 ods. 2 a 3 písm. b) zákona o ústavnom súde a vec vrátil v rozsahu zrušenia najvyššiemu súdu na ďalšie konanie (výroky 1 a 2). Po vrátení veci bude úlohou najvyššieho súdu opätovne sa zaoberať právnym základom uloženého poplatku, reflektujúc právny názor ústavného súdu formulovaný v tomto náleze.

58. Sťažovateľka ústavnou sťažnosťou napadla len výrok III rozsudku najvyššieho súdu, ktorým bolo ňou podané dovolanie vo zvyšnej časti zamietnuté. Napadnutým rozsudkom dovolací súd vo výroku IV nepriznal žalobcovi nárok na náhradu trov dovolacieho konania, pretože aj napriek jeho procesnému úspechu mu žiadne trovy dovolacieho konania nevznikli. Z pohľadu ústavného súdu ide o závislý výrok vo vzťahu k zamietnutiu dovolania vo zvyšnej časti, preto, postupujúc podľa § 62 zákona o ústavnom súde a analogicky podľa § 439 písm. a) CSP, v zmysle ktorého dovolací súd nie je viazaný rozsahom podaného dovolania, ak od rozhodnutia o napadnutom výroku závisí výrok, ktorý dovolaním nebol dotknutý, ústavný súd zrušil aj výrok IV napadnutého rozsudku aj napriek tomu, že nebol sťažovateľkou napadnutý (výrok 2).

59. Podľa § 134 ods. 1 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd zruší právoplatné rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah a vec vráti na ďalšie konanie, ten, kto vo veci vydal rozhodnutie, rozhodol o opatrení alebo vykonal iný zásah, je povinný vec znova prerokovať a rozhodnúť. V tomto konaní je viazaný právnym názorom ústavného súdu.

60. Ústavný súd nevyhovел návrhu sťažovateľky, aby jej ústavný súd priznal primerané finančné zadosťučinenie vo výške 3 000 eur, pretože na nápravu neústavného stavu plne postačuje zrušenie napadnutého rozsudku najvyššieho súdu. Vzniknuté následky teda ústavný súd považuje za plne reparovateľné uvedenou kasáciou bez potreby kompenzovať sťažovateľku aj finančne. Vzhľadom na to v prevyšujúcom rozsahu ústavný súd ústavnej sťažnosti nevyhovел (výrok 4).

V.

Trovy konania

61. Ústavný súd priznal sťažovateľke (§ 73 ods. 3 zákona o ústavnom súde) nárok na náhradu trov konania v celkovej sume 959,24 eur v súlade s vyhláškou Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“), a to za dva úkony právnej služby uskutočnené v roku 2023 (prevzatie a príprava zastúpenia, písomné podanie ústavnej sťažnosti) a jeden úkon právnej služby uskutočnený v roku 2024 (replika k vyjadreniu najvyššieho súdu) podľa § 13a ods. 1 písm. a) a c) vyhlášky. Ústavný súd vychádzal zo základnej sadzby tarifnej odmeny za jeden úkon právnej služby za rok 2023 v sume 208,67 eur a za rok 2024 v sume 343,25 eur a tiež zo sadzby za náhradu hotových výdavkov (režijný paušál) za každý úkon právnej služby za rok 2023 v sume 12,52 eur a za rok 2024 v sume 13,73 eur.

62. Priznanú náhradu trov právneho zastúpenia je najvyšší súd povinný uhradiť na účet právneho zástupcu sťažovateľky (§ 62 zákona o ústavnom súde v spojení s § 263 CSP) označeného v záhlaví tohto nálezu v lehote dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu (výrok 3).