



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 242/2020-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 26. mája 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca), zo sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Petra Molnára predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť obchodnej spoločnosti BILLA s. r. o., Bajkalská 19/A, Bratislava, IČO 31 347 037, zastúpenej advokátskou kanceláriou SOUKENÍK – ŠTRPKA, s. r. o., Šoltésovej 14, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a prokurista JUDr. Milan Gocník, LL.M., vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky a práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Asan 7/2018 z 2. apríla 2019 a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť obchodnej spoločnosti BILLA s. r. o. o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Skutkový stav veci a sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 23. júla 2019 doručená ústavná sťažnosť obchodnej spoločnosti BILLA s. r. o., Bajkalská 19/A,

Bratislava, IČO 31 347 037 (ďalej len „sťažovateľka“, v citáciách „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 4 Asan 7/2018 z 2. apríla 2019 (ďalej len „napadnutý rozsudok najvyššieho súdu“).

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že v prevádzke sťažovateľky bola 2. februára 2016 Regionálnou veterinárnou a potravinovou správou Poprad (ďalej len „regionálna veterinárna a potravinová správa“) vykonaná úradná kontrola potravín. Na základe zistení inšpektorov regionálnej veterinárnej a potravinovej správy uvedených v zázname o vykonaní úradnej kontroly potravín z 2. februára 2016 (ďalej len „záznam“) vydala regionálna veterinárna a potravinová správa rozhodnutie č. 705/2016 (ďalej len „rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu“), ktorým sťažovateľke uložila pokutu vo výške 15 000 € za porušenie povinností ustanovených všeobecne záväznými právnymi predpismi v oblasti potravinárstva podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) v spojení s § 28 ods. 6 zákona o potravinách. Uplatnenie zvýšenej sadzby pokuty podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách regionálna veterinárna a potravinová správa odôvodnila opakovaným porušením povinností podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách, za ktoré bola, aplikujúc absorpčnú zásadu, rozhodnutím regionálnej veterinárnej a potravinovej správy č. 1470/2015 z 10. júna 2015 (právoplatné 30. júna 2015) uložená úhrnná pokuta vo výške 500 € podľa § 28 ods. 2 písm. h) zákona o potravinách a rozhodnutím regionálnej veterinárnej a potravinovej správy č. 514/2015 z 5. marca 2015 (právoplatné 25. marca 2015) uložená úhrnná pokuta vo výške 1 300 € podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách. Proti rozhodnutiu regionálnej veterinárnej a potravinovej správy sa sťažovateľka odvolala. O odvolaní rozhodla Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky (ďalej len „štátna veterinárna a potravinová správa“) rozhodnutím č. 2189/2016 z 21. júla 2016 (ďalej len „rozhodnutie štátnej veterinárnej a potravinovej správy“) tak, že rozhodnutie regionálnej veterinárnej a potravinovej správy potvrdila a odvolanie sťažovateľky zamietla.

3. Sťažovateľka napadla administratívne konanie žalobou o preskúmanie zákonnosti (ďalej len „správna žaloba“) na Krajskom súde v Prešove (ďalej len „krajský súd“). Krajský súd rozhodnutím sp. zn. 3 S 6/2017 z 19. decembra 2017 (ďalej len „rozhodnutie krajského súdu“) správnu žalobu zamietol. Proti rozhodnutiu krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší súd napadnutým rozsudkom zamietol.

4. Sťažovateľka namieta, že napadnutý rozsudok najvyššieho súdu je nedostatočne odôvodnený a nelogický. Podľa sťažovateľky najvyšší súd *„dostatočne neodôvodnil, z akého dôvodu súhlasí so správnosťou aplikácie ust. § 28 ods. 6 Zákona o potravinách, predovšetkým sa dostatočne nevysporiadal s podstatou námietky Sťažovateľa, že nedošlo k porušeniu tej istej povinnosti. Porušovateľ sa v Rozhodnutí NS SR nevysporiadal ani s tým, prečo sa odklonil od princípu, na ktorom je postavená absorpčná zásada, a síce, že pri uplatnení tejto zásady sa páchatel potrestá a trest sa mu uloží iba za trestný čin najprísnejšie trestný. Porušovateľ sa mal vysporiadať s tým, či sa porušenie tej istej povinnosti posudzuje podľa uloženia pokuty podľa toho istého písmena Zákona o potravinách alebo sa berie do úvahy skutočnosť, že došlo k porušeniu tých istých povinností, bez ohľadu na to podľa akého odseku bola sankcia uložená.*

Sťažovateľ má za to, že tým, že Porušovateľ potvrdil správnosť uloženia pokuty Sťažovateľovi podľa uvedeného postupu, aplikoval ust. § 28 ods. 6 Zákona o potravinách extenzívnym spôsobom v neprospech páchatel'a (Sťažovateľa), čím došlo k porušeniu zásady nulla poena sine lege vyjadrenej v čl. 7 ods. 1 Dohovoru ako aj čl. 49 Ústavy SR a zároveň aj práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru a práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy SR. Tento postup považuje Sťažovateľ za rozporný aj s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy SR, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Sťažovateľ má za to, že Rozhodnutie NS SR je v časti týkajúcej sa konštatovania o splnení podmienok pre uloženie sankcie podľa ust. § 28 ods. 6 Zákona o potravinách arbitrárne, čím došlo k porušeniu jeho práva na prístup k súdu, a teda aj k porušeniu práva na spravodlivý proces.“.

5. Sťažovateľka uvádza, že v zmysle § 28 ods. 6 zákona o potravinách je možné uložiť sprísnenú sankciu iba za opakované porušenie tej istej povinnosti, za ktorú bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 1 až 3 zákona o potravinách, a teda opakovaným porušením povinností sa podľa sťažovateľky rozumie porušenie tej istej povinnosti nielen podľa toho istého odseku, ale aj podľa toho istého písmena príslušného odseku § 28 zákona o potravinách, za ktoré jej bola príslušnou regionálnou veterinárnou a potravinovou správou uložená pokuta, a to do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia. Sťažovateľke však bola rozhodnutím regionálnej veterinárnej a potravinovej správy č.. 1470/2015 z 10. júna 2015 uložená úhrnná pokuta podľa § 28 ods. 2 písm. h) zákona o potravinách vo výške 500 € a rozhodnutím regionálnej veterinárnej a potravinovej správy č.. 514/2015 z 5. marca 2015 jej bola uložená úhrnná pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách vo výške 1 300 €. Z uvedených rozhodnutí vyplýva, že predchádzajúce sankcie boli sťažovateľke uložené podľa § 28 ods. 2 písm. h) a § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách, zatiaľ čo v zmysle rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu bola sťažovateľke uložená úhrnná pokuta podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách v spojení s § 28 ods. 6 zákona o potravinách, pričom „*nebolo zistené porušenie povinností podľa ust. § 28 ods. 2 písm. h) Zákona o potravinách a ani porušenie povinností podľa ust. § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách, ktoré by odôvodňovalo uloženie sprísnenej sankcie v zmysle ust. § 28 ods. 6 Zákona o potravinách*“. Podľa názoru sťažovateľky uplatnenie sprísnenej sadzby pokuty podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách vyžaduje, aby došlo k porušeniu tej istej povinnosti, za ktorú bola uložená pokuta.

6. Sťažovateľka uviedla, že podľa absorpčnej zásady platí, že ak sa ukladá trest za viacero súbežne spáchaných správnych deliktov, uloží sa pokuta len za najzávažnejší správny delikt, a nie za každý delikt samostatne. Uložením sankcie za najprísnejšie postihnuteľný správny delikt sú potom ostatné menej závažné správne delikty skonzumované, preto nemožno podľa sťažovateľky tvrdiť, že takáto sankcia uložená v minulosti bola uložená aj za iný menej závažný správny delikt, ktorý bol uložením sankcie za najprísnejšie trestaný správny delikt absorbovaný. Sťažovateľka poukázala na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 106/2011 z 28. novembra 2012, v ktorom konštatoval, že „*Zásada absorpčná (pohlčovacia), ktorej obsahom je pravidlo, že vyšší, resp. prísnejší*

trest pohlcuje trest nižší (poena maior absorbet minore), je opakom kumulačnej zásady a jej uplatnenie je východiskom pri privilegovanom trestaní súbehu. Vyskytuje sa v troch formách, a to ako absorpcia trestných činov, absorpcia trestných sadziieb a absorpcia trestov. Pri uplatnení tejto zásady sa teda páchatel' potrestá a trest sa mu uloží iba za trestný čin najprísnejšie trestný.“

7. Sťažovateľka ďalej poukázala aj na nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 571/2015 z 12. apríla 2016, v ktorom ústavný súd deklaroval, že princípy vzťahujúce sa na súdne trestanie za trestné činy je potrebné aplikovať aj na správne trestanie. Zároveň podľa sťažovateľky sú naplnené tzv. Engelsovské kritériá (preventívno-represívny charakter sankcie a jej závažnosť) pre aplikáciu čl. 6 ods. 1 dohovoru na správny delikt sťažovateľky.

8. Sťažovateľka poukazuje na uplatnenie čl. 7 ods. 1 dohovoru v tejto veci, ktorý vyjadruje zásadu, že trest možno uložiť výlučne na základe zákona (*nullum crimen, nulla poena sine lege*). Obdobná zásada zaisťujúca ochranu pred svojvoľným potrestaním jednotlivca vyplýva aj z čl. 49 ústavy. Sťažovateľka odkázala na nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 476/2016 zo 17. januára 2018, v ktorom ústavný deklaroval, že: *„Táto zásada zahŕňa okrem zákazu retroaktivity právnych predpisov v neprospech páchatel'a (nullum crimen, nulla poena sine lege praevia) aj princíp, že len zákon (v písanej forme - nullum crimen, nulla poena sine lege scripta) môže určiť, čo je trestným činom a stanoviť zaň trest, ale aj princíp, podľa ktorého trestné právo nesmie byť aplikované extenzívnym spôsobom v neprospech obvineného, najmä prostredníctvom analógie (nullum crimen, nulla poena sine lege stricta).“* Z uvedeného podľa sťažovateľky vyplýva, že správne trestné právo nesmie byť aplikované extenzívnym spôsobom v neprospech porušovateľ'a povinnosti.

9. Na základe uvedených dôvodov sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol:

„1. Základné práva spoločnosti BILLA s.r.o. na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky a právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a právo podľa čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, rozsudkom

Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, spis. zn.: 4Asan/7/2018, zo dňa 2. 4. 2019, ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť Sťažovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 3S/6/2017-85 zo dňa 19. 12. 2017 porušené boli.

2. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, spis. zn.: 4Asan/7/2018, zo dňa 2. 4. 2019, zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

3. Najvyšší Súd Slovenskej republiky je povinný nahradiť spoločnosti BILLA s.r.o. trovy konania vo výške 415,52 € do dvoch mesiacov odo dňa právoplatnosti tohto nálezu, a to na účet právneho zástupcu Sťažovateľa... “

II.

Relevantná právna úprava

10. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

11. 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.

12. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

13. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

14. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,

b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,

c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,

d) ktorý je neprípustný,

e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,

f) ktorý je podaný oneskorene,

g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

15. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 49 ústavy len zákon ustanoví, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne iné ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu.

Podľa čl. 7 ods. 1 dohovoru nikoho nemožno uznať za vinného zo spáchania trestného činu na základe skutku alebo opomenutia, ktoré v čase jeho spáchania nie je považované podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva za trestný čin. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu.

III.

Ústavnoprávne východiská v judikatúre ústavného súdu a samotné posúdenie vecí ústavným súdom

16. Predmetom ústavnej sťažnosti sťažovateľky je porušenie ňou označených práv podľa ústavy a dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu, ktorého odôvodnenie považuje sťažovateľka za nedostatočné a arbitrárne vo vzťahu k posúdeniu naplnenia podmienok pre aplikáciu § 28 ods. 6 zákona o potravinách.

17. Z § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde vyplýva, že úlohou ústavného súdu pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti je tiež posúdiť, či nie je zjavne neopodstatnená. O zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti možno hovoriť vtedy, ak namietaným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať tú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (porov. napr. I. ÚS 105/06, II. ÚS 66/2011, III. ÚS 155/09, IV. ÚS 35/02).

18. Regionálna veterinárna a potravinová správa uložila sťažovateľke pokutu za porušenie povinností ustanovených všeobecne záväznými právnymi predpismi v oblasti potravinárstva podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách. Vec sa teda týka správneho (administratívneho) trestania za správny delikt.

19. Ústavný súd vo svojom náleze sp. zn. III. ÚS 571/2015 z 12. apríla 2016 jasne deklaroval, že „*správne trestanie preberá zásady trestného konania*“. V tom istom náleze ústavný súd konštatoval, že pri rozhodovaní o administratívnych sankciách by mali byť rešpektované rezolúcie a odporúčania rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy č. (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov, odporúčanie Výboru

ministrov Rady Európy č. (80) 2 o správnej úvahe a odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. (91) 1 vo veciach administratívnych sankcií týkajúce sa rozhodovacej činnosti verejnej správy a ochrany práv jednotlivca, a preto pri správnom trestaní je potrebné náležite skúmať, či uloženie sankcií za konkrétny skutok (čin) je v súlade so zásadami správneho trestania. Z uvedených dokumentov navyše vyplýva, že princípy vzťahujúce sa na súdne trestanie za trestné činy je potrebné vzťahovať aj na správne trestanie.

20. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktmi, za ktoré ukladá trest súd, a deliktmi, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi (porov. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sž 18/2011, 8 Sž 22/2011, 8 Sž 23/2011 a 8 Sž 24/2011; rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sžo 147/2008).

21. Ako jedno z legálnych východísk pre odôvodnenie v predchádzajúcom bode citovaného právneho názoru, a teda pre atrahovanie princíпов trestného práva na správne trestanie, môže slúžiť čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý zakotvuje podmienky vedenia trestných konaní, ako aj čl. 7 ods. 1 dohovoru.

22. Či pri spáchaní konkrétneho správneho deliktu pôjde o konanie (resp. delikt), ktoré bude spadať pod pojem „trestné obvinenie“ v zmysle čl. 6 dohovoru (a či sa teda bude na tento správny delikt a s tým spojené konanie/administratívne trestanie vzťahovať čl. 6 ods. 1 dohovoru), bude v konečnom dôsledku závisieť na posúdení tzv. Engelovských kritérií. Prvým kritériom je kvalifikácia skutku v právnom poriadku žalovaného zmluvného štátu (defining the offence according to the legal system of the respondent State). Ide o formálne a relatívne kritérium, a pokiaľ skutok nie je v právnom poriadku zmluvného štátu kvalifikovaný ako trestný čin, použijú sa na zodpovedanie otázky aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru na daný delikt ďalšie dve kritériá. Druhým kritériom je samotná povaha deliktu (the very nature of the offence) a tretím kritériom je stupeň závažnosti sankcie, ktorú možno uložiť dotknutej osobe (the degree of severity of the penalty that the person concerned risks) v konkrétnom konaní (porov. Engel and Others v. Holandsko, č. 5100/71,

5101/71, 5102/71, 5354/72, 5370/72, rozsudok pléna Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 8. 6. 1976, bod 82).

23. Posudzujúc prvé kritérium v spojitosti s konaním regionálnej veterinárnej a potravinovej správy vo veci ukladania sankcií za porušenie povinností podľa zákona o potravinách, ústavný súd uzatvára, že nesplnenie povinností podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách nie je trestným činom, ale iným verejnoprávnym (správnym) deliktom.

24. V rámci druhého kritéria sa predovšetkým posudzuje, či delikt, o ktorý ide, vyplýva z porušenia právnej normy adresovanej neurčitému všeobecnému okruhu adresátov alebo iba určitej špecifickej skupine osôb, prípadne či delikt vyplývajúci primárne z porušenia právnej normy adresovanej špecifickej skupine osôb nie je postihnuteľný aj podľa právnej normy adresovanej neurčitému všeobecnému okruhu adresátov (porov. *Albert v. Rumunsko*, č. 31911/03, rozsudok ESLP zo 16. 2. 2010, bod 32; *Ezeh and Connors v. Veľká Británia*, č. 39655/98, 40086/98, rozsudok ESLP z 9. 10. 2003, body 103 – 104). Zároveň je nevyhnutné posúdiť účel sankcie, t. j. či sankcia, ktorá sa ukladá za spáchaný delikt, má povahu reparačnú alebo preventívno-represívnu (porov. *Nykänen v. Fínsko*, č. 11828/11, rozsudok ESLP z 20. 5. 2014, body 40 – 41; *Jussila v Fínsko*, č. 73053/01, rozsudok veľkej komory ESLP z 23. 11. 2006, body 32 – 38). Z pohľadu judikatúry ESLP sa delikt považuje za subsumovateľný pod normatívny text čl. 6 ods. 1 dohovoru vtedy, ak právna norma, o porušenie ktorej ide v prípade tohto deliktu, sa aplikuje na neurčitý všeobecný počet adresátov a uložená sankcia je aspoň čiastočne preventívno-represívneho charakteru. V prípade deliktu, kde dochádza k porušeniu právnej normy adresovanej určitej špecifickej skupine osôb so zvláštnym postavením, avšak uložená sankcia je preventívno-represívneho charakteru, prihliada sa pre zodpovedanie otázky o aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru na tretie kritérium, a to stupeň závažnosti sankcie, ktorú možno dotknutej osobe uložiť (porov. už uvedený rozsudok ESLP vo veci *Albert v. Rumunsko*, body 32 – 34, kde ESLP uznal aplikovateľnosť čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v prípade sankcie uloženej na základe právnej normy adresovanej špecifickej skupine osôb, avšak uložená sankcia bola preventívno-represívneho charakteru a ESLP ustálil v rámci tretieho kritéria závažný dopad

uloženej sankcie na dotknutú osobu). Aplikujúc uvedené na konanie vo veci konania podľa zákona o potravinách, možno konštatovať, že zákon o potravinách ukladá povinnosti adresované špecifickému okruhu osôb (prevádzkovateľom potravinárskych podnikov) a sankcie, ktoré možno v zmysle zákona o potravinách uložiť (§ 28 a nasl. zákona o potravinách), plnia podľa názoru ústavného súdu preventívno-represívny účel, a to odradiť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku od neplnenia povinností ustanovených zákonom o potravinách (preventívne pôsobiť) a zároveň sankcionovať, resp. potrestať (represívne pôsobiť) prevádzkovateľa potravinárskeho podniku za nesplnenie povinnosti ustanovenej zákonom o potravinách. V tomto smere je však pre konečnú odpoveď na otázku, či je v prípade verejnoprávneho deliktu, sankcie, resp. konania podľa zákona o potravinách aplikovateľný čl. 6 ods. 1 dohovoru, potrebné zohľadniť tretie kritérium Engelovských kritérií.

25. Tretím kritériom je stupeň závažnosti sankcie, ktorú možno uložiť dotknutej osobe. V konaní vo veci porušenia povinnosti prevádzkovateľom potravinárskeho podniku možno podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách v spojení s § 28 ods. 6 zákona o potravinách uložiť pokutu až do výšky 200 000 €. Ústavný súd hodnotí možnosť uloženia uvedenej sankcie zo strany regionálnej veterinárnej a potravinovej správy ako svojou závažnosťou naplňajúcu obsah tretieho kritéria, a teda je možné konštatovať aplikovateľnosť čl. 6 ods. 1 dohovoru v rámci konania vo veci porušenia povinnosti ustanovenej § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách.

26. Podľa už popísaných východísk a na základe Engelovských kritérií sa tak na vec sťažovateľky vzťahujú aj čl. 7 ods. 1 dohovoru, ako aj čl. 49 ústavy, ktoré zakotvujú jeden z ťažiskových princípov trestania, a to *nullum crimen, nulla poena sine lege* (zásada zákonnosti).

27. Ústavný súd tak pristúpil k samotnému prieskumu napadnutého rozsudku najvyššieho súdu prizmou komunikovaných princípov správneho trestania.

28. Najvyšší súd v relevantnej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku uviedol:

«46. Z obsahu administratívneho spisu žalovaného, ktorý obsahuje i skoršie rozhodnutia RVPS Poprad má Najvyšší súd Slovenskej republiky preukázané, že rozhodnutím č. 514/2015 zo dňa 05.03.2015 (právoplatným dňa 25.03.2015) bol žalobca uznaný vinným zo spáchania iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách za neudržiavanie potravinárskych priestorov v dobrom stave údržby a v čistote a za porušenie povinnosti zabezpečiť, aby hlbokozmrazená potravina, ktorá je určená na uvedenie na trh konečnému spotrebiteľovi, bola balená do vhodného obalu, ktorý ju chráni pred znečistením, mikrobiálnou a inou kontamináciou podľa § 4 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja Slovenskej republiky č. 99/2012 v spojitosti s § 3 ods. 1 a ods. 5 zákona o potravinách. Týmto rozhodnutím bol žalobca rovnako uznaný vinným zo spáchania iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách za porušenie zákazu umiestňovať na trh potraviny po uplynutom dátume minimálnej trvanlivosti. Za uvedené správne delikty mu bola uložená úhrnná pokuta vo výške 1.300,- € podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách. Je zrejmé, že orgány verejnej správy posúdili ako najzávažnejšie porušenie § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách, nakoľko z hľadiska dôsledkov zistených nedostatkov tieto porušenia môžu priamo zasiahnuť do práv spotrebiteľov na predaj výrobkov zdravotne bezpečných a tým priamo porušiť ich základné práva na trhu potravín.

47. Rozhodnutím RVPS Poprad č. 1470/2015 zo dňa 10.06.2015 (právoplatným dňa 30.06.2015) bol žalobca uznaný vinným zo spáchania viacerých iných správnych deliktov a to podľa § 28 ods. 2 písm. f/, o/, h/ zákona o potravinách, za čo mu bola uložená úhrnná pokuta vo výške 500,- € podľa § 28 ods. 2 písm. h/ zákona o potravinách, nakoľko orgán verejnej správy považoval za najzávažnejšie porušenie zákazu umiestňovať na trh potraviny klamlivo označené alebo ich ponúkať na spotrebu klamlivým spôsobom.

48. Nakoľko zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách a ani správny poriadok neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých iných správnych deliktov, orgán verejnej správy prvého stupňa pri ukladaní pokuty uplatnil na základe analógie legis tzv. absorpčnú zásadu, ktorej podstata tkvie v absorpcii sadziieb (teda prísnejší trest pohlcuje miernejší). Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto

deliktov. Na základe analógie sa v danom prípade aplikovali pravidlá pre ukládanie úhrnného trestu, t.j. správny orgán uložil za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprisnejšie postihnuteľný.

V tejto súvislosti Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje na právny názor vyslovený v rozsudku z 30. októbra 2012, sp. zn. 4Sžo/49/2012, podľa ktorého sa konajúci senát nestotožnil s názorom „... aby pri každom dielčom porušení zákona žalovaný uviedol výšku sankcie, pretože by tým práve došlo k negovaniu uplatneného princípu úhrnného trestu. Požiadavka preskúmateľnosti výšky uloženej sankcie neznamená také zdôvodnenie výšky sankcie, ktorá bude súčtom dielčích (13) sankcií, ale také zhodnotenie zistených porušení zákona, ktoré vyjadrí najmä závažnosť, trvanie a následky zistených nedostatkov v súvislosti aj s ich opakovaným výskytom“. Uvedený názor prevzal do svojho rozhodnutia najvyšší súd aj v rozsudku z 11. júna 2013 sp. zn. 3Sžo/24/2013, prípadne v rozsudku z 19. decembra 2012 sp. zn. 2Sžo/2/2012 a v rozsudku sp. zn. 7Sžo/49/2016 zo dňa 23.11.2017, a rovnako kasačný súd nemá dôvod sa od tohto názoru odchýliť ani v tejto veci. Skutočnosť, že v daných prípadoch bola uložená úhrnná pokuta podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najzávažnejší však neznamená, že ostatné protiprávne konania neboli posudzované a sankcionované. Spáchanie ďalších správnych deliktov bolo zohľadnené žalovaným pri určení pokuty v rámci sadzby pre najzávažnejší správny delikt.

49. Najvyšší súd Slovenskej republiky, na základe uvedeného a obsahu preskúmaného rozhodnutia, vyhodnotil námietku žalobcu, týkajúcu sa nesplnenia podmienok pre uloženie pokuty vo výške 15.000,- € za iné správne delikty podľa § 28 ods. 2 písm. o/ v spojení s § 28 ods. 6 zákona o potravinách, zistené pri výkone úradnej kontrole potravín v priestoroch prevádzky žalobcu BILLA s.r.o. na adrese Železničný riadok 31, Levoča dňa 02.02.2016, za nedôvodnú. Kasačný súd dospel k záveru, že krajský súd tak ako aj žalovaný sa dostatočne vysporiadali so všetkými námietkami žalobcu uvedenými v odvolaní proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy prvého stupňa, rozhodli vecne správne a výšku uloženej sankcie v zmysle § 28 ods. 6 zákona zdôvodnili najmä z hľadiska závažnosti zistených porušení zákona a opakovane zistených porušení zákona. S poukazom na rozhodnutia RVPS Poprad č. 514/2015 zo dňa 05.03.2015 a č. 1470/2015 zo dňa 10.06.2015 Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že do jedného roka od nadobudnutia právoplatnosti týchto rozhodnutí o uložení pokuty došlo k opätovnému

nedodržiavaniu povinností a požiadaviek na hygienu pri manipulovaní s potravinami, pri ich skladovaní a pri ich umiestňovaní na trh, za ktoré bola žalobcovi uložená pokuta podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách. Správne trestanie vychádza z princípu striktnnej individualizácie sankcie s ohľadom na konkrétne okolnosti, za ktorých došlo k spáchaniu samotného správneho deliktu. Keďže v predchádzajúcom období uložené pokuty nespĺnili svoj účel (najmä z pohľadu individuálnej prevencie) bolo žiadúce, aby správne orgány zvolili represívnejší prístup a žalobcovi uložili vyššiu pokutu.

50. Najvyšší súd Slovenskej republiky tiež prihliadol na skutočnosť, že sankčný mechanizmus vytvorený zákonom o potravinách musí naplňovať požiadavky stanovené v ust. čl. 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004, podľa ktorého musia byť ukladané sankcie účinné, primerané a odradzujúce. V tomto zmysle ust. § 28 ods. 6 zákona o potravinách naplňuje nielen požiadavku primeranosti, ale aj účinnosti práve v situácii, ak predchádzajúce sankcie uložené za opakované porušenie rôznych či rovnakých povinností nevedli k náprave. Opačný výklad ust. § 28 ods. 6 zákona o potravinách by nenaplňoval zmysel a podstatu účinnej a odradzujúcej sankcie.»

29. Odpoveď najvyššieho súdu na ťažiskovú námietku sťažovateľky založenú na jej argumente, že nedošlo k porušeniu tej istej povinnosti podľa zákona o potravinách, a preto nebolo na mieste použitie zvýšenej sadzby pokuty podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách, hodnotí ústavný súd ako nad mieru vyčerpávajúcu bez zjavných logických protirečení, plne zodpovedajúcu kritériám stanoveným pre kvalitné odôvodnenie rozhodnutí všeobecných súdov judikatúrou ústavného súdu.

30. Prijatý záver najvyššieho súdu založený na konštatovaní splnenia podmienok pre uloženie pokuty podľa § 28 ods. 2 písm. o) v spojení s § 28 ods. 6 zákona o potravinách z dôvodu opakovaného porušenia povinností a požiadaviek na hygienu pri manipulovaní s potravinami, pri ich skladovaní a pri ich umiestňovaní na trh nemožno z pohľadu ústavného súdu považovať vzhľadom na skutkový a právny stav vo veci za zjavne nelogický, arbitrárny či neodôvodnený, a preto závery najvyššieho súdu a ich odôvodnenie je nutné považovať za výraz autonómneho súdneho rozhodovania, do ktorého ústavný súd nie je oprávnený v tomto prípade zasahovať.

31. Ústavný súd k veci uvádza, že pokiaľ si sťažovateľka vykladá absorpčnú zásadu tak, že pri jej uplatnení sa páchatel' potrestá a trest sa mu uloží iba za trestný čin najprísnejšie trestný, a teda že pri posudzovaní opakovaného porušenia povinností je potrebné prihliadať iba na ten správny delikt, ktorý pri predchádzajúcom ukladaní úhrnnej pokuty považoval správny orgán za najzávažnejší a pokutu určil podľa sadzby vymedzenej pre tento správny delikt, vychádza tento argument z nesprávneho chápania absorpčnej zásady.

32. Základnou podmienkou použitia absorpčnej zásady pri ukladaní úhrnného trestu v správnom konaní je, že o všetkých správnych deliktoch tej istej zodpovednej osoby sa rozhoduje v spoločnom konaní a spoločným rozhodnutím. Ak by správny orgán v prípade viacčinného súbehu viacerých správnych deliktov pri ukladaní sankcie za ne neaplikoval absorpčnú zásadu, uložil by sťažovateľke za každý zo zbíhajúcich sa správnych deliktov samostatnú sankciu, čo by bolo v konečnom dôsledku v jej neprospech.

33. V oblasti administratívneho trestania platí pri nedostatku právnej úpravy v správnom práve v prípade, ak sa rozhoduje o dvoch a viac zbíhajúcich sa správnych deliktoch rovnakého páchatel'a v konaní jednom spoločnom, že obvinenému sa ukladá úhrnný správny trest (absorpčná zásada) za správny delikt najprísnejšie sankcionovateľný. O súbeh správnych deliktov v aplikačnej praxi správnych orgánov ide v prípade, ak obvinený spáchal dva alebo viac správnych deliktov skôr, ako bol rozhodnutím správneho orgánu v I. stupni za niektorý z nich uznaný vinným, resp. do oznámenia rozhodnutia správneho orgánu obvinenému. Ide o prípad ukladania správnej sankcie správnym orgánom za viac spáchaných deliktov, a to v rámci jedného správneho rozhodnutia (R 67/2019, rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 6 Asan 16/2018 z 24. júla 2019). Uloženie úhrnnej sankcie podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na najzávažnejší správny delikt teda neznamená, že ostatné protiprávne konania neboli posudzované a sankcionované.

34. V prípade sťažovateľky prvostupňový správny orgán vyhodnotil a sankcionoval aj ďalšie porušenia povinností sťažovateľky ako konanie naplňajúce znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách, explicitne to uvádzajúc aj vo svojich rozhodnutiach č. 514/2015 z 5. marca 2015

a č. 1470/2015 z 10. júna 2015, a preto kvalifikácia konania sťažovateľky ako opakovaného porušenia povinností, za ktoré bola pokuta uložená do jedného roka od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia (§ 28 ods. 6 zákona o potravinách), je plne v súlade so zákonom.

35. Ústavný súd podotýka, že námietky, ktorými sťažovateľka v ústavnej sťažnosti spochybňovala napadnutý rozsudok najvyššieho súdu, boli totožné s námietkami, ktoré predostrela už v správnom konaní i v správnej žalobe a s ktorými sa už odvolací správny orgán, štátna veterinárna a potravinová správa a následne aj krajský súd a napokon najvyšší súd v napadnutom rozsudku náležite vysporiadali.

36. Ústavný súd tak dospel k záveru, že námietky sťažovateľky proti napadnutému rozsudku najvyššieho súdu neobstoja a napadnutý rozsudok najvyššieho súdu nesignalizuje takú príčinnú súvislosť medzi jeho obsahom a označenými právami sťažovateľky garantovanými ústavou a dohovorom, ktorá by zakladala reálnu možnosť vysloviť porušenie označených práv po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie. Z tohto dôvodu ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky pri jej predbežnom prerokovaní z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

37. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti v celom rozsahu bolo už bez právneho dôvodu zaoberať sa ďalšími návrhmi sťažovateľky formulovanými v petite jej ústavnej sťažnosti.

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

V Košiciach 26. mája 2020

Luboš Sziget
predseda senátu