ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2023

Vyhlásené: 31. 3. 2023 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

108

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 12/2020-42
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Libora Duľu, Ladislava Duditša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla (sudca spravodajca) a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 30 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených Mgr. Radoslavom Pavelkom, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade (i) § 3 ods. 2 písm. f) zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, (ii) § 3 ods. 5 písm. ab) zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, (iii) § 13 ods. 4 zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, (iv) § 14 ods. 10 zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, (v) § 12 ods. 1 písm. q) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 7 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, (vi) § 28 ods. 12 druhej vety zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, (vii) § 51 ods. 6 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky za účasti vlády Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, takto

r o z h o d o l :

1. Konanie **z a s t a v u j e** v časti o súlade § 13 ods. 4 zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, o súlade § 14 ods. 10 zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, o súlade § 12 ods. 1 písm. q) zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 7 a čl. 20 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky, o súlade § 28 ods. 12 druhej vety zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a o súlade § 51 ods. 6 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Návrhu v časti o súlade § 3 ods. 2 písm. f) zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 35 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 3 ods. 5 písm. ab) zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**n e v y h o v u j e** .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania

1. Ústavnému súdu bol 14. mája 2019 doručený návrh, ktorý bol v celom rozsahu prijatý na ďalšie konanie uznesením z 13. mája 2020. Skupina poslancov namietala nesúlad § 3 ods. 2 písm. f), § 3 ods. 5 písm. ab), § 13 ods. 4 a § 14 ods. 10 zákona č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o neprimeraných podmienkach“), § 12 ods. 1 písm. q) a § 28 ods. 12 druhej vety zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) a § 51 ods. 6 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o veterinárnej starostlivosti“) s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“).

II.

Čiastočné zastavenie konania

2. Podľa § 13 ods. 4 zákona o neprimeraných podmienkach účinného pri podaní návrhu rozklad proti rozhodnutiu o uložení poriadkovej pokuty nemá odkladný účinok; poriadková pokuta je splatná do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia o uložení poriadkovej pokuty. Zákonom č. 198/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 (ďalej len „zákon č. 198/2020 Z. z.“), bol s účinnosťou od 21. júla 2020 § 13 ods. 4 zákona o neprimeraných podmienkach zmenený tak, že poriadková pokuta je splatná do 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o jej uložení.

3. Podľa § 14 ods. 10 zákona o neprimeraných podmienkach účinného pri podaní návrhu *rozklad proti rozhodnutiu o uložení pokuty za správny delikt nemá odkladný účinok. Pokuta za správny delikt je splatná do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia o uložení pokuty za správny delikt.* Zákonom č. 198/2020 Z. z. bol s účinnosťou od 21. júla 2020 § 14 ods. 10 zákona o neprimeraných podmienkach zmenený tak, že *pokuta je splatná do 30 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o jej uložení.*

4. Podľa § 12 ods. 1 písm. q) zákona o potravinách účinného pri podaní návrhu *ten, kto predáva potraviny vrátane predaja na diaľku, je pri listinnej alebo elektronickej propagácii a marketingu poľnohospodárskych výrobkov a potravín prostredníctvom letáku, reklamného časopisu alebo inej obdobnej formy komunikácie povinný zabezpečiť, aby najmenej polovicu poľnohospodárskych výrobkov a potravín z celkového množstva poľnohospodárskych výrobkov a potravín určených na účel propagácie a marketingu uvedených v každom letáku, reklamnom časopise alebo inej obdobnej forme komunikácie tvorili poľnohospodárske výrobky a potraviny označené podľa § 9b alebo potraviny vyrobené v Slovenskej republike.* Zákonom č. 211/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 491/2001 Z. z. o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami v znení neskorších predpisov, bol s účinnosťou od 1. júla 2022 § 12 ods. 1 písm. q) zákona o potravinách zmenený tak, že *ten, kto predáva potraviny vrátane predaja na diaľku, je pri listinnej propagácii a marketingu poľnohospodárskych výrobkov a potravín prostredníctvom letáku, reklamného časopisu alebo inej obdobnej formy komunikácie (ďalej len „propagačný leták“) povinný uviesť na ktorejkoľvek strane propagačného letáku informáciu o percentuálnom podiele poľnohospodárskych výrobkov a potravín označených podľa § 9b alebo potravín vyrobených v Slovenskej republike uvedených v propagačnom letáku slovami „Tento propagačný leták obsahuje ... %-ný podiel potravín vyrobených na Slovensku.“ písmom, ktorého stredná výška je najmenej 8 mm, tak, aby bola zabezpečená jednoznačná čitateľnosť informácie bez jej narušenia iným textom, obrázkom alebo iným rušivým prvkom;*

percentuálny podiel sa vypočíta ako matematický podiel počtu poľnohospodárskych výrobkov a potravín označených podľa § 9b alebo potravín vyrobených v Slovenskej republike a celkového počtu poľnohospodárskych výrobkov a potravín v propagačnom letáku, vyjadrený v percentách.

5. Podľa § 28 ods. 12 zákona o potravinách účinného pri podaní návrhu *na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní; odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty nemá odkladný účinok.* Zákonom č. 198/2020 Z. z. bol s účinnosťou od 21. júla 2020 § 28 ods. 12 zákona o potravinách zmenený tak, že *na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje správny poriadok.*

6. Podľa § 51 ods. 6 zákona o veterinárnej starostlivosti účinného pri podaní návrhu *odvolanie proti rozhodnutiu o uložení poriadkovej pokuty podľa § 49, odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty za iný správny delikt podľa § 50, odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty podľa odseku 1 a odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty podľa odseku 2 nemá odkladný účinok.* Zákonom č. 198/2020 Z. z. bol od 21. júla 2020 § 51 ods. 6 zákona o veterinárnej starostlivosti zrušený.

7. Podľa § 87 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“) ak preskúmavaný právny predpis stratí platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci, ústavný súd konanie zastaví. Jednou z podstatných podmienok konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy je tak platnosť napadnutého právneho predpisu nižšej právnej sily, jeho časti alebo jednotlivého ustanovenia v čase rozhodnutia ústavného súdu. Dôvodom na zastavenie konania je nielen zrušenie napadnutého právneho predpisu alebo jeho časti, ale aj zásadná obsahová zmena časti napadnutého právneho predpisu.

8. Podstatou § 13 ods. 4 a § 14 ods. 10 zákona o neprimeraných podmienkach, § 28 ods. 12 zákona o potravinách a § 51 ods. 6 zákona o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom v čase podania návrhu bolo nepriznanie odkladného účinku opravným prostriedkom voči rozhodnutiu o uložení pokuty. Absencia tohto odkladného účinku tvorila jadro argumentácie navrhovateľov vo vzťahu k vytýkanému nesúladu namietaných ustanovení s ústavou. Z ich súčasného znenia je zrejmé, že došlo k ich podstatnej zmene tak, že odkladný účinok opravných prostriedkov nie je zákonom vylúčený. Namietané ustanovenia stratili svoju pôvodnú podstatu, a preto bolo konanie v tejto časti podľa § 87 zákona o ústavnom súde zastavené.

9. Podstatou § 12 ods. 1 písm. q) zákona o potravinách bola v znení účinnom v čase podania návrhu povinnosť predajcu potravín, aby aspoň v propagačnom letáku a aj v inej forme komunikácie aspoň polovicu poľnohospodárskych výrobkov a potravín z celkového množstva tvorili poľnohospodárske potraviny a výrobky označené podľa § 9b alebo potraviny vyrobené v Slovenskej republike. Ustanovenie § 12 ods. 1 písm. q) zákona o potravinách po uvedenej zmene takúto povinnosť pre predajcu potravín neobsahuje. Ustanovenie v súčasnom znení upravuje iba povinnosť uviesť percento poľnohospodárskych potravín a výrobkov označených podľa § 9b alebo potravín vyrobených v Slovenskej republike z celkového počtu poľnohospodárskych výrobkov a potravín. Zo súčasného znenia je zrejmé, že došlo k jeho podstatnej zmene tak, že už neobsahuje povinnosť, ktorá je podľa navrhovateľov v rozpore s ústavou. Namietané ustanovenie stratilo svoju pôvodnú podstatu, a preto bolo konanie v tejto časti podľa § 87 zákona o ústavnom súde zastavené.

III.

Argumentácia navrhovateľov a stanoviská účastníkov konania k nesúladu § 3 ods. 2 písm. f) a § 3 ods. 5 písm. ab) zákona o neprimeraných podmienkach

10. Podľa § 3 ods. 2 písm. f) zákona o neprimeraných podmienkach *neprimeranou podmienkou je peňažné plnenie alebo nepeňažné plnenie účastníka obchodného vzťahu za návštevu účastníka obchodného vzťahu u perspektívneho účastníka obchodného vzťahu za účelom vzniku obchodného vzťahu.* Podľa skupiny poslancov toto ustanovenie neprimerane a bezdôvodne zasahuje do základného práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy, keďže zo zákona a z dôvodovej správy nevyplýva, prečo by malo byť plnenie účastníka obchodného vzťahu za jeho obchodnú návštevu perspektívneho obchodného partnera zakázané. Rovnako nie je zdôvodnené, prečo ide o neprimeranú podmienku. Preto ak sa prijme obmedzenie zanedbávajúce zmysel práva, obmedzenie základného práva nie je v súlade s prvou vetou čl. 13 ods. 4 ústavy.

11. Podľa § 3 ods. 5 písm. ab) zákona o neprimeraných podmienkach *neprimeranou podmienkou je aj iné konanie alebo opomenutie účastníka obchodného vzťahu voči druhému účastníkovi obchodného vzťahu, ktoré sa odchyľuje od poctivého obchodného styku.* Podľa skupiny poslancov je toto ustanovenie všeobecné a neurčité, čo treba vnímať osobitne s ohľadom na to, že podľa § 14 ods. 3 zákona o neprimeraných podmienkach ministerstvo pôdohospodárstva uloží účastníkovi obchodného vzťahu, ktorý v obchodnom vzťahu požaduje, dohodne alebo uplatní neprimeranú podmienku, pokutu až do 500 000 eur. Namietané ustanovenie preto nespĺňa kvalitatívne požiadavky na to, aby mohlo ísť o neprimeranú podmienku. Okrem toho nie je splnená podmienka predvídateľnosti, keďže ustanovenie neposkytuje rozumnú mieru istoty, určitosti a jasnosti pri určení iného konania alebo opomenutia, ktoré sa odchyľuje od poctivého obchodného styku.

12. Národná rada Slovenskej republiky v prílohe svojho stanoviska z 11. augusta 2020 zaslala návrh zákona s dôvodovou správou, pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslanca Kondróta a prepis rozpravy zo 40. schôdze národnej rady z 5. februára 2019 s tým, že k návrhu nezaujme žiadne stanovisko. Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, sa k návrhu vyjadrila 10. júla 2020 tak, že sa s návrhom nestotožňuje.

IV.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

IV.1. K súladu § 3 ods. 2 písm. f) zákona o neprimeraných podmienkach s čl. 35 ods. 1 a 2 ústavy :

13. Článok 35 ods. 1 ústavy zaručuje právo na slobodnú voľbu povolania, právo podnikať a právo vykonávať inú zárobkovú činnosť. Článok 35 ods. 2 ústavy priznáva zákonodarcovi právo stanoviť podmienky a obmedzenia výkonu týchto práv. To je obdobne vyjadrené aj v čl. 51 ods. 1 ústavy. Základné právo podnikať podlieha aj všeobecným obmedzeniam podľa čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (PL. ÚS 67/2007). Základné právo podnikať je hospodárskym právom druhej generácie, ktorého podoba a obsah v podstatnej miere závisí od ekonomických a hospodárskych možností štátu (PL. ÚS 19/08, PL. ÚS 8/2014, PL. ÚS 16/2018). Možno sa ho domáhať len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú, teda len v rozsahu vyvoditeľnom z ústavnej výhrady, prostredníctvom ktorej sa zákonu poskytuje väčší priestor na určenie, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok ho bude garantovať. Otvára sa tak široký priestor pre zákonodarcu pri voľbe najrôznejších riešení. Priestor na túto úvahu nemožno chápať absolútne. Jeho limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a v požiadavke ochrany ďalších hodnôt, na ktorých je ústava založená (PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 8/2014).

14. Zákon obmedzujúci hospodárske, sociálne a kultúrne práva nemusí byť prísne proporcionálny k cieľu, ktorý sleduje. Nemusí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné, ako je to pri právnej úprave obmedzujúcej občianske a politické práva. V teste proporcionality pri hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach obstojí aj taká zákonná úprava, u ktorej možno zistiť sledovanie legitímneho cieľa a ktorá tak činí spôsobom, ktorý si možno predstaviť ako rozumný prostriedok na jeho dosiahnutie. Nemusí ísť o prostriedok najlepší, najvhodnejší, najúčinnejší či najmúdrejší. Požiadavka proporcionality pri obmedzovaní týchto práv nekladie na zákonodarcu nároky porovnateľné s obmedzovaním občianskych a politických práv. Pre zákonodarcu to prináša zväčšenie manévrovacieho priestoru pri právnej úprave inštitútov, ktorými udeľuje týmto právam konkrétny obsah (PL. ÚS 1/2012, PL. ÚS 14/2014, PL. ÚS 16/2018).

15. Možnosť ustanovenia podmienok a obmedzení výkonu podnikania neznamená, že podnikanie môže byť zákonom obmedzené akýmkoľvek spôsobom. Zákonodarca musí rešpektovať všeobecné ústavné princípy a iné ústavné normy (PL. ÚS 6/2004). Ich dodržanie sa pri obmedzení základného práva skúma testom proporcionality. Pre testovanie druhej generácie ľudských práv, teda aj základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, existuje oproti testu proporcionality určeného pre prvú generáciu ľudských práv modifikovaný test proporcionality (PL. ÚS 12/2014, PL. ÚS 16/2018, PL. ÚS 6/2019).

16. Ťažiskovými komponentmi základného práva podnikať sú oprávnenia začať podnikateľskú

činnosť a túto nerušene bez štátnych zásahov vykonávať. Aj vo vzťahu k podnikaniu je možné vychádzať z doterajšej rozhodovacej činnosti ústavného súdu k slobode voľby povolania a výkonu povolania a ústavných možností ich obmedzení. Slobodu voľby povolania možno obmedziť iba vtedy, ak si to nevyhnutne vyžaduje ochrana osobitne dôležitých hodnôt, a slobodu výkonu povolania možno preto obmedziť v tej miere, v akej to rozumná úvaha o všeobecnom prospechu pripúšťa za účelnú. Ochrana základných práv sa preto obmedzuje na odmietnutie protiústavných, nadmerne zaťažujúcich úprav (PL. ÚS 37/99). O slobodnom výkone hospodárskej činnosti nemožno hovoriť vtedy, ak zákon ustanoví také obmedzujúce podmienky na jej výkon, ktoré ak už nie znemožňujú, tak aspoň neodôvodnene sťažujú podnikateľom, resp. osobám uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť dosahovať zisk, resp. obstarávať si prostredníctvom hospodárskej činnosti základné zdroje obživy (PL. ÚS 3/2009).

17. V súvislosti s posúdením súladu napadnutého ustanovenia s uvedeným základným právom je nevyhnutné najprv sa zaoberať otázkou, či vôbec zasahuje do základného práva podnikať. Skupina poslancov v návrhu k tejto otázke neuvádza žiadnu konkrétnu argumentáciu a obmedzuje sa len na strohé odôvodnenie neprimeranosti poukazom na domnelú absenciu zdôvodnenia potreby jeho prijatia v dôvodovej správe. Namietané ustanovenie zasahuje do možností zmluvnej úpravy obchodného vzťahu odberateľa a dodávateľa na osobitne regulovanom trhu s potravinami tak, ako sú tieto subjekty definované v § 2 písm. b) a c) zákona o neprimeraných podmienkach. Podľa tejto definície je predmetom činnosti dodávateľa a odberateľa vykonávanie činností súvisiacich s ktorýmkoľvek stupňom výroby, spracúvania a distribúcie potravín. Napadnutý predpis neobmedzuje slobodu začať podnikať a vybrať si predmet podnikania. Ide však o právny predpis, ktorý má zámer regulovať vzťahy v súvislosti s podnikaním, a predstavuje tak zásah do základného práva na výkon podnikania. To však ešte neznamená neoprávnenosť či nedôvodnosť zásahu.

18. Namietané ustanovenie obsahuje obmedzenie zmluvnej voľnosti účastníkov na trhu s potravinami, keď medzi nimi zakazuje požadovať, dohodnúť alebo uplatniť peňažné alebo nepeňažné plnenie za návštevu. Tento zákaz nie je vertikálnym zásahom štátu do podnikateľskej činnosti. Ide o reguláciu horizontálneho, osobitného súkromnoprávneho vzťahu na trhu s potravinami. I takéto opatrenie je spôsobilé zasiahnuť negatívne do základného práva podnikať, a to aj napriek tomu, že sa ním nezakazuje podnikať a dochádza len k úprave zmluvných vzťahov. Predmetom testu proporcionality je, či v zmysle už uvedených kritérií toto obmedzenie zmluvnej voľnosti predstavuje primeraný zásah do práva podnikať v jeho osobitnej zložke zmluvnej voľnosti podnikateľských subjektov. Teda, či je ústavne akceptovateľná regulácia zmluvného vzťahu, ktorá zakazuje určité zmluvné dojednanie.

19. Slobodu výkonu podnikania je možné obmedziť, ak to rozumná úvaha o všeobecnom prospechu pripúšťa za účelné. Ochrana základných práv sa preto obmedzuje na odmietnutie nadmerne zaťažujúcich úprav. Zákonodarca má pritom širokú možnosť regulovať výkon povolania. V tomto prípade napadnutá úprava smeruje k ochrane účastníkov dodávateľského vzťahu pred neprimeranými podmienkami. Dôvodová správa ďalej vymenúva formy obchodných podmienok, ktoré presahujú rámec dojednania kúpnej ceny, s tým, že takéto zneužívanie silnejšej pozície v obchodnom vzťahu je spôsobilé vážne poškodiť potravinový reťazec a následne mať negatívny vplyv na hospodárstvo a zabezpečenie potravinami. K tomu treba uviesť, že zásahy do zmluvnej voľnosti na trhu, ktorý je charakteristický ekonomicky silnejším postavením odberateľa, sú vecne opodstatnené a legitímne tak, aby bol slabší účastník obchodného vzťahu chránený pred nekalými praktikami. To predstavuje dostatočne identifikovaný všeobecný prospech.

20. Pre ústavnú udržateľnosť obmedzenia výkonu podnikania sa nevyžaduje, aby išlo o nevyhnutnú úpravu zameranú na dosiahnutie všeobecného prospechu, ale vzhľadom na širokú možnosť zákonodarcu regulovať výkon podnikania postačí, ak podľa rozumnej úvahy ide o účelnú právnu úpravu. Napadnuté ustanovenie upravuje peňažné alebo nepeňažné plnenie iba za návštevu účastníka obchodného vzťahu u perspektívneho účastníka obchodného vzťahu. Ide o celkom neštandardný prvok obchodného vzťahu. Ak je takéto plnenie podnikateľský subjekt ochotný poskytnúť iba za návštevu, naznačuje to jeho slabšiu pozíciu vo vzťahu k druhému subjektu a potenciálne zneužívanie tejto slabšej pozície zo strany silnejšieho subjektu a tiež presun určitého ekonomického protiplnenia z ceny do iných plnení, ktorým sa zákon snaží zabrániť. To sa nejaví ako rozporné s požiadavkami rozumnej úvahy o účelnosti napadnutého ustanovenia zákona a jeho prístupu k regulovaniu tohto druhu

dodávateľských vzťahov. Zákaz takéhoto ekonomicky ťažko rozumne zdôvodniteľného dojednania ako neprimeranej podmienky nevykazuje prvky obmedzenia zmluvnej voľnosti podnikateľských subjektov, z ktorého by bolo možno vyvodiť nemožnosť podnikania na trhu s potravinami v dôsledku nemožnosti dosahovania primeraného zisku. Zákaz ekonomicky iracionálneho dojednania v dodávateľsko-odberateľskom vzťahu na trhu s potravinami tak, ako je obsiahnutý v § 3 ods. 2 písm. f) zákona o neprimeraných podmienkach, nie je nesúladný so základným právom podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy.

IV.2. K súladu § 3 ods. 5 písm. ab) zákona o neprimeraných podmienkach s čl. 1 ods. 1 ústavy:

21. Z princípu právneho štátu tak, ako je vyjadrený v čl. 1 ods. 1 ústavy, možno vyvodiť požiadavku na určitosť a jasnosť noriem zákona. Otázkou však je, aká má byť miera určitosti noriem zákona. Z noriem zákona musí byť ich adresátom zrejmé ich právne postavenie tak, aby týmto normám mohli prispôsobiť svoje konanie; určitosť a jasnosť noriem tak slúži predvídateľnosti zásahov do práv občanov. Táto prvá požiadavka tak plní doplňujúcu ochrannú funkciu základných práv. Druhou funkciou tejto požiadavky je účinné obmedzenie oprávnení exekutívy prostredníctvom hierarchie noriem a deľby moci. Požiadavka určitosti napokon smeruje k tomu, aby súdom bola umožnená efektívna kontrola prípadných zásahov do práv občanov. Z perspektívy posudzovania súladu normy zákona s ústavou musí byť norma zákona formulovaná v takej miere určitosti, aby umožňovala test proporcionality. Požiadavka určitosti zákona je v úzkom súvise s výhradou zákona ako formy medze zásahu do základných práv a slobôd. Požiadavku určitosti zákona treba posúdiť vo vnímaní pohľadu občana, správy (exekutívy) a súdnej kontroly. Ústavne požadovaná miera určitosti zákona je závislá od intenzity zásahu, ku ktorej takouto normou dochádza do základných práv (bližšie Lepsius, O. In Herdegen, M., Masing, J., Poscher, R, Gärditz, K. F. *Handbuch des Verfassungsrechts*. München Verlag C. H. Beck, 2021, s. 808 – 812).

22. Namietané ustanovenie upravuje osobitné povinnosti osobitných subjektov: odberateľa a dodávateľa na trhu obchodu s potravinami. Jeho zmyslom je regulácia osobitného segmentu trhu, a to prostredníctvom zásahu do zmluvnej voľnosti. Z hľadiska základných práv ide o reguláciu, ktorá sa dotýka osobitnej skupiny podnikateľov, a to len v jednej zložke ich podnikania, ktorá súvisí s uzavieraním zmlúv v obchode s potravinami. Zásah smeruje do okrajovej čiastky základného práva podnikať podľa čl. 35 ods. 1 ústavy s možným presahom do ochrany súkromia a vlastníctva dotknutých subjektov. Týmto zásahom nedochádza k odňatiu možnosti podnikať na trhu s potravinami a ani k podstatnému obmedzeniu zmluvnej voľnosti, ktorá je tak či tak obmedzená zásadami poctivého obchodného styku tak, ako to vyplýva z § 265 Obchodného zákonníka.

23. Obmedzenia zmluvných podmienok podľa zákona o neprimeraných podmienkach obsahujú rozsiahly kazuistický katalóg rôznych neprijateľných dojednaní, ktoré sú definované prostredníctvom pojmov obchodného a daňového práva (splatnosť faktúry, zmluvná pokuta, postúpenie pohľadávky), ale aj zákonom nedefinovaných, praxou trhu vytvorených pojmov (register dodávateľov, marža, propagácia odberateľa, garantovaná cena). Podstatou namietaného ustanovenia je, že ako neprimeraná podmienka je definované aj konanie alebo opomenutie účastníka obchodného vzťahu voči druhému účastníkovi obchodného vzťahu, ktoré je v rozpore s poctivým obchodným stykom. Namietané ustanovenie na strane jednej slovným spojením iné nadväzuje na definície neprimeraných podmienok tak, ako sú obsiahnuté v rozsiahlom katalógu podľa § 3 zákona o neprimeraných podmienkach, a na strane druhej nadväzuje na relatívne neurčitý pojem zásad poctivého obchodného styku tak, ako je obsiahnutý v § 265 Obchodného zákonníka.

24. Zo samotnej relatívnej neurčitosti a interpretačnej voľnosti tohto pojmu však nemožno vyvodiť to, že by šlo o normu rozpornú s požiadavkou určitosti a jasnosti zákona tak, ako to vyplýva z čl. 1 ods. 1 ústavy. Ustanovenie zákona je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy len vtedy, ak vytvára podmienky na jeho svojvoľnú a účelovú interpretáciu, a to s takou intenzitou, ktorá protirečí princípu právnej istoty ako jednému z definičných znakov právneho štátu (PL. ÚS 9/04). Hoci pojem poctivého obchodného styku je neurčitým pojmom, ide o bežný spôsob tvorby právneho predpisu (Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 208, Knapp, V., Teorie práva. Praha : C. H. Beck, 1995, s. 122).

25. Zákon v napadnutom ustanovení využíva pojem poctivý obchodný styk ako zaužívaný legálny pojem obchodného práva, ktorý síce nedosahuje kazuistickú presnosť a ani nie je naplnený ustálenou judikatúrou. Ide však o pojem, s ktorým právny poriadok pracuje a s ktorým sú spojené aj súkromnoprávne následky. Má teda aj v iných oblastiach samostatný výkladový rozmer. Nejde o právny pojem, ktorý by doteraz nebol podnikateľom známy a pôsobeniu ktorého by podnikatelia neboli doteraz vystavení. Ak norma súkromného práva prikazuje konať v súlade so zásadami poctivého obchodného styku, nemožno za neurčitú v miere porušenia čl. 1 ods. 1 ústavy považovať takúto normu, ak je obsiahnutá aj v zákone verejnoprávneho charakteru. Navyše, namietané ustanovenie nadväzuje na rozsiahly kazuistický katalóg neprijateľných podmienok a tento podľa zámeru zákona dotvára. Mal by byť preto vykladaný s ohľadom na tento katalóg porušení a mal by postihovať podobné situácie (Zavadová, D. Generálne klauzuly v procese aplikácie práva. In: Právny obzor, 4/2015, s. 338 a nasl.).

26. Prípadný zásah do základných práv je predvídateľný a umožňuje regulovať konanie adresáta zákona tak, aby nedošlo k prekročeniu požiadavky poctivého obchodného styku, ktorú možno vykladať nielen vo vzťahu k jeho vnímaniu podľa Obchodného zákonníka, ale aj osobitného zoznamu neprijateľných podmienok podľa § 3 zákona o neprimeraných podmienkach. Okrem toho, určitosti napadnutého ustanovenia neodporuje ani štylisticky neštandardný spôsob jeho formulovania, keď ustanovuje, že neprimeranou podmienkou je také konanie alebo opomenutie, ktoré sa od poctivého obchodného styku *odchyľuje*. Vzhľadom na účel zákona je zjavné, že konanie alebo opomenutie, ktoré by bolo pre slabšiu stranu výhodnejšie než to, čo vyžaduje štandardný poctivý obchodný styk, nie je neprijateľnou podmienkou.

27. Týmito východiskami je limitovaná aj exekutíva, ktorá môže za požadovanie, dohodnutie a uplatnenie neprimeranej podmienky podľa namietaného ustanovenia uložiť dotknutému subjektu pokutu. Pri ukladaní tejto sankcie je exekutíva viazaná pojmom zásad poctivého obchodného styku, ktorý musí vykladať nielen v jeho vnímaní podľa Obchodného zákonníka, ale aj vo vzťahu k jasne definovaným praktikám tak, ako sú obsiahnuté v ostatných ustanoveniach § 3 zákona o neprimeraných podmienkach. To platí o to viac, že na konanie o uložení pokuty sa podľa § 14 ods. 12 zákona o neprimeraných podmienkach vzťahuje Správny poriadok so všetkými svojimi procesnými zárukami, ktorých splnenie je predpokladom uloženia pokuty ako možného zásahu do základných práv dotknutého subjektu, a rozhodnutie príslušného orgánu verejnej správy je preskúmateľné súdom v plnej jurisdikcii na základe správnej žaloby vo veciach správneho trestania podľa § 194 a nasl. Správneho súdneho poriadku.

28. Nie je úlohou zákona poskytnúť všeobecnú definíciu zásad poctivého obchodného styku univerzálne aplikovateľnú na všetky prípady. Je úlohou správnych orgánov a súdov aplikujúcich namietanú normu, aby v každom prípade zistili prípadný rozpor s poctivým obchodným stykom na základe objektívnych kritérií a následne aj riadne odôvodnili, v čom vidia rozpor konania alebo opomenutia s poctivým obchodným stykom. V prípade, ak by došlo k svojvoľnému aplikovaniu tohto ustanovenia, dotknutý subjekt bude mať dostatok možností na ochranu svojich práv nielen v konaní pred správnym orgánom, ale aj v prípadnom správnom súdnom konaní. Ak by bola akceptovaná strohá argumentácia skupiny poslancov, došlo by k celkovému popretiu súladnosti používania neurčitých právnych pojmov v právnom poriadku ako nevyhnutného nástroja medzi pólami určitosti a flexibility zákona ako regulačného nástroja konania adresátov základných práv. Ani vo vzťahu k súdnej kontrole aplikácie namietaného ustanovenia nemožno dospieť k záveru, že by viedlo k znemožneniu efektívnej kontroly prípadných zásahov do základných práv.

29. Relatívne neurčitý regulačný rámec namietaného ustanovenia neobsahuje prvky, ktoré by dotknutým adresátom základných práv znemožňovali predvídateľnosť následkov ich konania. Rovnako nemožno hovoriť o norme, ktorá by exekutíve umožňovala svojvoľné a súdnou mocou efektívne nekontrolovateľné zásahy do základných práv. Preto § 3 ods. 5 písm. ab) zákona o neprimeraných podmienkach nie je v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

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

V Košiciach 1. marca 2023

Ivan Fiačan

predseda Ústavného súdu

Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.