



Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Číslo: 1462-2019-KPSR

ROZHODNUTIE
prezidenta Slovenskej republiky

o vrátení zákona z 5. februára 2019 o neprimeraných podmienkach v obchode
s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Predkladá:
Andrej Kiska
prezident Slovenskej republiky

Bratislava 21. februára 2019

Na rokovanie

Národnej rady Slovenskej republiky

I

Podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) Ústavy Slovenskej republiky vraciam Národnej rade Slovenskej republiky zákon z 5. februára 2019 o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „schválený zákon“).

Navrhujem, aby národná rada pri opätovnom prerokovaní schválila zákon so zmenami, ktoré sú uvedené v časti IV.

II

Ako prezidentovi Slovenskej republiky mi z čl. 101 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) pri uplatňovaní práva na vrátenie schválených zákonov na opätovné prerokovanie vyplýva aj povinnosť svojím rozhodovaním zabezpečovať, aby ústavné orgány konali v súlade s ústavou. Pre Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) platí, že musí prijímať zákony v súlade s ústavou, predovšetkým s čl. 2 ods. 2, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Osobitný význam má v tejto súvislosti zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o tvorbe právnych predpisov“). Jeho cieľom je zvýšenie úrovne tvorby právnych predpisov a odstránenie nedostatkov legislatívnej praxe prostredníctvom zákonného vymedzenia základného rámca pravidiel tvorby právnych predpisov týkajúcich sa vonkajšej stránky, vnútornej štruktúry a obsahu právnych predpisov, ktoré je potrebné dodržiavať pri tvorbe právnych predpisov, a ktoré sú nevyhnutné na to, aby sa vytvorený právny predpis stal funkčnou súčasťou právneho poriadku a aby bola zabezpečená vzájomná súladnosť, vyváženosť a bezrozpornosť právnych predpisov v právnom poriadku.

Už v dôvodovej správe k tomuto zákonu predkladateľ konštatuje, že „aktuálny stav legislatívnej praxe jednoznačne preukazuje, že pri tvorbe právnych predpisov sa tieto pravidlá a požiadavky nerešpektujú, nedodržiavajú, či obchádzajú. Pre právny poriadok Slovenskej republiky súčasnej doby je príznačná neustála legislatívna aktivita spočívajúca v prijímaní nových právnych predpisov a v nespočetných novelizáciách existujúcej právnej úpravy.“ Výsledkom býva mnohokrát neprehľadnosť, nezrozumiteľnosť, nejednoznačnosť a rozpornosť právnych noriem, ktorých dôsledkom je narušená právna istota adresátov právnych predpisov.

Riadny zákonodarný proces, ktorý zahŕňa všetky prvky posudzovania vplyvov, odôvodňovania návrhu a diskusie o ňom, slúži ako garancia kvality, dôveryhodnosti a legitimacy prijímanej legislatívy.

Poslanci národnej rady predložili tri pozmeňujúce a doplňujúce návrhy, schválením ktorých boli doplnené niektoré sporné ustanovenia zákona o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami, ale aj nové čl. II a III. Novým čl. II sa dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 152/1995 Z. z.“) a novým čl. III sa mení a dopĺňa zákon č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 39/2007 Z. z.“). Z porovnania vyplýva, že predmet úpravy čl. II a čl. III súvisí s predmetom úpravy čl. I len okrajovo a to v zmysle, že zavádza rovnaký mechanizmus, kedy riadne opravné prostriedky proti prvostupňovým neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov nemajú odkladný účinok.

Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy je Slovenská republika zvrchovaný, demokratický a právny štát. Podľa § 6 ods. 3 zákona o tvorbe právnych predpisov návrh zákona nemôže obsahovať novelizáciu iného zákona, ktorá obsahovo nesúvisí s návrhom zákona.

Ústavný súd Slovenskej republiky vo viacerých svojich rozhodnutiach (I. ÚS 30/99, II. ÚS 48/97 a PL. ÚS 96/95) považuje za jeden zo základných princípov právneho štátu, za neoddeliteľnú súčasť právneho štátu a imanentný znak právneho štátu, princíp právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok.

Spôsob novelizácie, keď sa jedným zákonom súčasne mení viacero zákonov, ktoré navzájom bezprostredne obsahovo nesúvisia a nie je medzi nimi obsahová a systematická väzba, nie je v súlade s princípom právnej istoty, ani s princípom predvídateľnosti zákona a jeho zrozumiteľnosti.

Mám preto vážne pochybnosti o súlade schváleného zákona s čl. 1 ods. 1 prvou vetou a čl. 2 ods. 2 ústavy vzhľadom na porušenie ústavného princípu právnej istoty a zákonných pravidiel legislatívneho procesu pripojením nesúvisiacich noviel a nevysporiadaním sa so zásadnými pripomienkami odbornej verejnosti v procese konečného schvaľovania návrhu zákona.

III

Dôvody uvedené v časti II sa premietnu aj do praktickej roviny a budú mať podľa môjho názoru nasledovné dopady:

1. Riadne opravné prostriedky proti prvostupňovým neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov nemajú odkladný účinok

Podľa čl. I § 13 ods. 4, § 14 ods. 10, čl. II bod 3 a čl. III bod 1 schváleného zákona rozklad alebo odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty nemá odkladný účinok. Táto právna úprava sa týka aj ukladania pokút podľa zákona č. 152/1995 Z. z. vo výške do 5 miliónov eur, pričom o tomto ukladaní pokút v súčasnosti prebieha na Ústavnom súde Slovenskej republiky konanie na základe podnetu všeobecných súdov. Je dôvodná

pochybnosť, či právna úprava v schválenom zákone nepopiera základné princípy právneho štátu a demokratickej spoločnosti.

Všeobecné procesné pravidlo upravené v § 55 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, že „*pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak, včas podané odvolanie má odkladný účinok*“, patrí medzi tak závažné princípy správneho konania, že je potrebné na ňom trvať a to aj pri osobitných správnych konaniach, ktoré subsidiárne pôsobenie správneho poriadku výslovne vylúčili. Túto skutočnosť potvrdzuje aj ustálená judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napríklad rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 1Sžr/68/2011). Inak je negovaný účinok odvolania vo vzťahu k efektívnej ochrane práv dotknutých subjektov voči potenciálnym nezákonným rozhodnutiam orgánov štátnej správy, a to v rámci zákonom stanoveného dvojinštančného procesu rozhodovania.

Procesné postavenie účastníkov konania musí byť vo vzťahu k postaveniu štátnych orgánov disponujúcimi prostriedkami štátneho donútenia vyvážené minimálne v takej miere, že účastník konania musí mať možnosť efektívnej procesnej obrany proti prípadným nezákonným rozhodnutiam správnych orgánov. Cieľom tohto ustanovenia je okrem iného zamedziť značnej majetkovej ujme účastníka konania v prípade, že by bola upravená zákonná výnimka vylúčenia odkladného účinku odvolania.

Schválený zákon priamo zavádza predbežnú vykonateľnosť neprávoplatných rozhodnutí určitých správnych orgánov, ktoré sú v podstate sankčnými rozhodnutiami. Takéto rozhodnutia sú prejavom štátnej regulácie a represie voči sankcionovaným podnikateľským subjektom. Z hľadiska materiálnej stránky vykonateľnosti týchto rozhodnutí ide iba o zaplatenie uloženej pokuty v lehote určenej rozhodnutím. Nepriзнание odkladného účinku odvolania účastníkovi konania v tomto prípade možno považovať za diskriminačný až šikanózný legislatívny zásah upierajúci procesné práva niektorým podnikateľským subjektom z oblasti obchodu s potravinami.

V dôsledku vylúčenia odkladného účinku odvolania proti rozhodnutiam o uložení pokuty môže nastať situácia, že tieto rozhodnutia sa stanú vykonateľnými a reálne dôjde k ich nútenému výkonu v exekučnom konaní ešte pred tým, ako bude mať dotknutý subjekt vôbec možnosť iniciovať súdne konanie o preskúmanie zákonnosti napadnutých rozhodnutí podaním správnej žaloby. Aj v danom prípade totiž platí, že dotknutý subjekt sa môže domáhať súdnej ochrany až po vyčerpaní všetkých opravných prostriedkov, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis. Z uvedeného teda vyplýva, že zákonodarca týmto vytvoril procesné podmienky sťažujúce dotknutým osobám prístup k súdu v rozpore s čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a obmedzil možnosti dotknutých subjektov efektívne sa brániť proti rozhodnutiam o uložení pokuty.

V prípade, že bude subjekt musieť zaplatiť uloženú pokutu ihneď, dôsledkom bude aj to, že dôjde k závažnému ohrozeniu sociálnych istôt zamestnancov pracujúcich v segmente potravinárstva, pretože v týchto prípadoch dochádza k zosobneniu pokuty konkrétnemu zamestnancovi.

2. Propagácia a marketing poľnohospodárskych výrobkov a potravín vyrobených v Slovenskej republike

Podľa článku 34 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“) množstevné obmedzenia dovozu a všetky opatrenia s rovnocenným účinkom sú medzi členskými štátmi zakázané.

Podľa stabilizovanej judikatúry Súdneho dvora Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) každé vnútroštátne opatrenie, ktoré môže priamo alebo nepriamo, skutočne alebo potenciálne brániť obchodu v rámci Únie, treba považovať za opatrenie s rovnocenným účinkom ako množstevné obmedzenia v zmysle článku 34 ZFEÚ (pozri v tomto zmysle rozsudky z 18. októbra 2012, Elenca, C 385/10, EU:C:2012:634, bod 22; ako aj zo 6. októbra 2015, Capoda Import Export, C 354/14, EU:C:2015:658, bod 39).

Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že toto ustanovenie sa má uplatňovať nielen na aktuálne účinky, ale aj na potenciálne vedľajšie účinky právnej úpravy. Nemôže sa naň neprihliadať z dôvodu, že neexistuje žiaden konkrétny prípad predstavujúci spojitosť s iným členským štátom (rozsudok z 22. októbra 1998, Komisia/Francúzsko, C 184/96 P, EU:C:1998:495, bod 17).

Len samotná skutočnosť odrádzania od dovozu alebo uvádzania predmetných výrobkov na trh v predmetnom štáte preto predstavuje pre dovozcu prekážku voľného pohybu tovaru (rozsudok z 12. júla 2012, C-171/11, Fra.bo, bod 22 a citovaná judikatúra).

Z ustálenej judikatúry rovnako vyplýva, že článok 34 ZFEÚ odzrkadľuje povinnosť dodržiavať zásady zákazu diskriminácie a vzájomného uznávania výrobkov zákonne vyrobených a uvádzaných na trh v iných členských štátoch, ako aj povinnosť zaručiť výrobkom Únie voľný prístup na vnútroštátne trhy (pozri rozsudky z 10. februára 2009, Komisia/Taliansko, C-110/05, Zb. s. I-519, bod 34; rozsudok z 24. novembra 1982, Komisia/Irsko, „Buy Irish“, 249/81, Zb. s. 4005, body 25, 28 – 29; rozsudok z 13. decembra 1983, Apple and Pear Development Council/KJ Lewis Ltd, 222/82, Zb. s. 4083, body 17 - 19).

Schválená úprava jednoznačne obmedzuje propagáciu a marketing poľnohospodárskych výrobkov a potravín dovážaných z iných členských štátov EÚ. Také opatrenie je diskriminačné a jeho potenciálny vedľajší účinok treba vidieť v tom, že takéto výrobky a potraviny budú vytláčané z prístupu na trh ich masívnym propagačným a marketingovým prekrytím poľnohospodárskymi výrobkami a potravinami vyrobenými na Slovensku. Také obmedzenie v propagande a marketingu poľnohospodárskych výrobkov a potravín bráni obchodu v rámci Únie, a preto je v rozpore s čl. 34 ZFEÚ.

Je nesporné, že prekážka voľného pohybu tovaru môže byť odôvodnená dôvodmi všeobecného záujmu vymenovanými v článku 36 ZFEÚ alebo naliehavými požiadavkami. V jednom alebo druhom prípade musí byť vnútroštátne opatrenie schopné zaručiť uskutočnenie sledovaného cieľa a nesmie ísť nad rámec toho, čo je nevyhnutné na jeho dosiahnutie.

Takýto dôvod v danom prípade neexistuje. Predkladateľka tohto pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu len uviedla, že doplnenie sa navrhuje v záujme proporcionality, čo samo osebe nemá žiaden vecný súvis so schválenou úpravou. Len na ilustráciu o akú zásadnú chybu ide: na letáku musí byť najmenej 50% poľnohospodárskych výrobkov a potravín vyrobených na Slovensku. Ostatných 50% reklamy alebo marketingu si rozdelí ostatných 27 členských štátov EÚ. To je, podľa predkladateľky, v záujme proporcionality.

3. *Prechodné ustanovenia*

V čl. I § 18 ods. 3 schváleného zákona došlo k zmene termínu, ku ktorému je potrebné zosúladiť platné a účinné zmluvy a zmluvné vzťahy uzatvorené pred účinnosťou schváleného zákona. Na základe rozporového konania k zásadným pripomienkam vzneseným počas medzirezortného pripomienkového konania bol termín na zosúladenie dohodnutý a stanovený do 30. septembra 2019.

Schválením pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslanca národnej rady došlo k posunutiu takto dohodnutého termínu o tri mesiace skôr, a to do 30. júna 2019, pričom predkladateľ odôvodnil skrátenie prechodného obdobia vágnou formuláciou potreby, „čo najskôr po nadobudnutí účinnosti zákona dosiahnuť jeho účel“, a to bez akéhokoľvek vyhodnotenia dopadov takejto závažnej zmeny. Takéto skrátenie prechodného obdobia je spôsobilé vytvoriť neprímeranú záťaž na podnikateľské subjekty a tlačí účastníkov trhu do časovej núdze, v ktorej budú musieť byť upravené existujúce dodávateľsko-odberateľské vzťahy, a to aj také, ktoré boli uzatvorené medzi dvoma podnikateľskými subjektmi na medzinárodnej úrovni, pričom tieto zmluvy môžu zabezpečovať dodávky tovarov pre viacero krajín naraz.

IV

V nadväznosti na pripomienky uvedené v časti II a III navrhujem, aby národná rada pri opätovnom prerokovaní schválila zákon s týmito zmenami:

1. V čl. I § 13 sa odsek 4 vypúšťa.

Doterajší odsek 5 sa označuje ako odsek 4.

2. V čl. I § 14 sa odsek 10 vypúšťa.

Doterajší odsek 11 sa označuje ako odsek 10.

3. V čl. I § 18 sa slová „do 31. marca 2019“ nahrádzajú slovami „do 30. apríla 2019“, slová „pred 1. aprílom 2019“ sa nahrádzajú slovami „pred 1. májom 2019“ a slová „do 30. júna 2019“ sa nahrádzajú slovami „do 30. septembra 2019“.

4. Čl. II a III sa vypúšťajú.

5. Označenie čl. IV sa zrušuje a nahrádza sa označením „§ 20“. Zároveň sa zrušuje označenie čl. I.
6. V názve schváleného zákona sa vypúšťajú slová „a o zmene a doplnení niektorých zákonov“.
7. Vzhľadom na navrhovanú účinnosť zákona a najbližšiu plánovanú schôdzu národnej rady, ktorá sa má podľa Harmonogramu schôdzí Národnej rady Slovenskej republiky na rok 2019 začať až 26. marca 2019, je potrebné v súlade s § 90 ods. 1 poslednej vety zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov zmeniť ustanovenie o účinnosti zákona na 1. mája 2019.

Bratislava 21. februára 2019