

Súd: Správny súd v Bratislave  
Spisová značka: BA-5S/161/2017  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1017201376  
Dátum vydania rozhodnutia: 24. 01. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Jeannette Hajdinová  
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2024:1017201376.6

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave, v senáte zloženom z predsedníčky senátu: JUDr. Jeannette Hajdinovej a členov senátu Mgr. Pavla Ištóka a JUDr. Iny Šingliarovej, v právnej veci žalobcu: TESCO STORES SR, a.s. so sídlom Cesta na Senec 2, 821 04, Bratislava, IČO: 31 321 828, proti žalovanej: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, 842 13 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. k. 1843/2017 zo dňa 12.06.2017, takto

### rozhodol:

- I. Správny súd v Bratislave návrh žalobcu na prerušenie konania **z a m i e t a**.
- II. Správny súd v Bratislave **z r u š u j e** rozhodnutie žalovaného č. k. 1843/2017 zo dňa 12.06.2017 a vec **v r a c i a** žalovanému na ďalšie konanie.
- III. Žalobcovi sa priznáva voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania.

### o d ô v o d n e n i e :

I.  
Priebeh administratívneho konania

1. Regionálna veterinárna a potravinová správa Bratislava-mesto (ďalej len RVPS) vykonala dňa 16. mája 2016 úradnú kontrolu potravín u žalobcu v prevádzkarni HYPERMARKET TESCO Podunajské Biskupice, Dudvážska ul. č. 5573/1, 821 07 Bratislava, a bol z nej spísaný Záznam o úradnej kontrole potravín zo dňa 16.05.2016. Účelom kontroly bolo prešetrenie podnetu „Predaj výrobkov Trenčianske droždie po dátume spotreby“. Kontrolóri RVPS zistili, že v čase výkonu kontroly sa na predajnej ploche prevádzkarne v ponuke predaja a v chladiacom boxe nachádzal výrobok „FERM Trenčianske Pekárske droždie a 42g, s dátumom spotreby 09. mája 2016“, ktorý bol v čase výkonu úradnej kontroly potravín stiahnutý z predaja. Žalobcovi neboli uložené opatrenia na mieste. Zástupca žalobcu potvrdil prevzatie záznamu a zároveň zobral uložené opatrenia na vedomie.

2. RVPS doručila dňa 16. marca 2017 žalobcovi upovedomenie o začatí správneho konania zo dňa 14. marca 2017, v ktorom, oznámila žalobcovi začatie správneho konania vo veci uloženia pokuty pre podozrenie zo spáchania iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) a písm. a) zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len zákon o potravinách) spáchaných v jednočinnom súbehu, ktorého sa mal dopustiť tým, že umiestňoval na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby. RVPS zároveň vyzvala žalobcu, aby sa v lehote 5 dní od doručenia upovedomenia vyjadril k podkladu rozhodnutia a k spôsobu jeho zistenia, prípadne aby navrhol jeho doplnenie.

3. RVPS následne vydala rozhodnutie č.k. 95/728/2017-162 zo dňa 07. apríla 2017, ktorým bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 1.000.000,00 eura podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Dôvodom uloženia pokuty boli nedostatky zistené úradnou kontrolou potravín zo dňa 16. mája 2016 - žalobca umiestňoval na trh potravinu FERM Trenčianske pekárske droždie á 42g, čísla šarže: 5IV090516 a 6IV090516, spotrebujte do 09.05.2016, distribútor : OLD HEROLD HEFE s.r.o., Bratislavská 36, 911 05 Trenčín, Slovenská republika , Vyrobené v EU, v celkovom množstve 47 ks balení po 42 g t.j. 1,974 kg cena 1 ks 42g balenia 0,11 Eur po uplynutí dátumu spotreby.

4. Proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu č.k. 95/728/2017-162 zo dňa 07. apríla 2017 podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. k. 1843/2017 zo dňa 12. júna 2017 tak, že zmenil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa č.k. 95/728/2017-162 zo dňa 07. apríla 2017, nasledovne

a) žalobca porušil povinnosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku na všetkých stupňoch výroby spracúvania a distribúcie, vrátane predaja na diaľku dodržiavať požiadavky upravené zákonom o potravinách v znení účinnom do 31.12.2016 s poukázaním na zákaz umiestňovať na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby podľa § 6 ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách a zákaz umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné podľa § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách a čl. 14 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 178/2002, a to tým, že dňa 16.05.2016 v čase výkonu úradnej kontroly potravín do 11.15 hod. do času stiahnutia z trhu v predmetnej prevádzkarni umiestňoval na trh potravinu FERM Trenčianske pekárske droždie 42g, číslo šarže: 5IV090516 a 6IV090516, spotrebujte do 09.05.2016, distribútor : OLD HEROLD HEFE s.r.o., Bratislavská 36, 911 05 Trenčín, Slovenská republika , Vyrobené v EU, v celkovom množstve 47 ks balení/1,974 kg po uplynutí dátumu spotreby, ktorá sa podľa článku 24 ods. 1 druhá veta Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, považuje za potravinu nebezpečnú v súlade s článkom 14 ods. 2 až 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002. Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) a písm. i) zákona o potravinách spáchaných v jednočinnom súbehu.

b) Vzhľadom k tomu, že rozhodnutím Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 1119/2016 zo dňa 28.04.2016, ktorým bolo zmenené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava-mesto č.k. 46/341/2016-163 zo dňa 15.02.2016 a ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 03.05.2016, bola žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách uložená pokuta vo výške 2 000 Eur za opakované umiestňovanie na trh potravín nie bezpečných, nevhodných na ľudskú potrebu, čo bolo zistené počas úradnej kontroly potravín vykonanej dňa 29.01.2015 v tej istej prevádzkarni, správny orgán konštatoval že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia o uložení pokuty došlo k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 7 , čím sú splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

c) Za to žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách uložil pokutu vo výške 1 000 000 Eur, ktorú je povinný zaplatiť do 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia na príjmový účet RVPS.

II.

Žaloba

5. Žalobca podal proti rozhodnutiu žalovaného č. k. 1843/2017 zo dňa 12. júna 2017 v zákonnej lehote správnu žalobu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie. Napadnuté rozhodnutie žalovaného je podľa názoru žalobcu nezákonné z dôvodu nesprávnej aplikácie právnych predpisov, jeho zmätočnosti a nepreskúmateľnosti.

6. Žalobca v podanej žalobe predovšetkým namietal, že:

- uloženie miliónovej pokuty odporuje zásadám správneho trestania, Nariadeniu EP a Rady (ES) č. 882/2004 z 29.04.2004 v spojení s Chartou základných práv EÚ,
- uloženie miliónovej pokuty vychádza z tzv. asperačnej zásady, ktorú Ústavný súd SR vyhlásil za protiústavnú,
- uloženie miliónovej pokuty vychádza zo zásady „trikrát a dost“ v rozsahu, v akom ju Ústavný súd SR považoval za protiústavnú, preto je neprípustné

- uloženie miliónovej pokuty odporuje zásade proporcionality
- pokuta postihuje žalobcu prísnejšie ako v prípade peňažného trestu za trestný čin, pričom takýto záver musí byť odmietnutý ako absurdný
- uloženie miliónovej pokuty odporuje interpretačnému princípu racionálneho zákonodarcu, vrátane princípu „v pochybnostiach miernejšie“
- uloženie miliónovej pokuty odporuje princípu jednoznačnosti a predvídateľnosti právnej úpravy
- uloženie miliónovej pokuty je predčasné a odporuje Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“).

7. Žalobca navrhol prerušiť súdne konanie a predložiť Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálne otázky týkajúce sa súladu požiadavky úmernosti uvedenej v článku 55 ods. 1 nariadenia Rady (ES) č. 882/2004 a primeranosti podľa čl. 49 ods. 3 Charty základných práv EÚ a rozsahu sankcii podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, ktorý stanovuje uloženie pokuty v minimálnej výške 1.000.000,- eur, systému sankcii, ktorý za opakované porušenie ustanovení právneho predpisu rôznej povahy a závažnosti stanovuje uloženie pokuty v minimálnej výške 1.000.000,- eur a nepripúšťa zohľadnenie pohľadujúcich okolností v prospech subjektu, ktorý porušil právny predpis.

### III.

#### Vyjadrenie žalovaného

8. Žalovaný v písomnom vyjadrení k žalobe navrhol žalobu zamietnuť. Trval na tom, že pri ukladaní pokuty postupoval v súlade so zákonom o potravinách a zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), napadnuté rozhodnutie je zákonné, zrozumiteľné, vychádza z náležite zisteného skutkového stavu veci a obsahuje všetky predpísané náležitosti. Žalovaný ďalej zdôraznil, že orgány úradnej kontroly potravín sú povinné rešpektovať platnú právnu úpravu, postupovať len v medziach ňou určených a nemôžu na základe vlastnej úvahy meniť kvalifikáciu protiprávneho konania a ukladať sankcie mimo určeného rámca.

9. Žalobca sa k vyjadreniu žalovaného nevyjadril

### IV.

#### Pojednávanie

10. V zmysle § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 398/2022 Z.z. prešiel výkon súdnictva od 1. júna 2023 z krajských súdov na správne sudy vo všetkých veciach, a to z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave. Z uvedeného dôvodu je spis Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5S/161/2017 vedený na Správnom súde v Bratislave pod sp. zn. BA-5S/161/2017.

11. Správny súd v Bratislave ako súd vecne a miestne príslušný podľa § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z.z. v spojení s § 10 a § 13 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len SSP) rozhodol vo veci na pojednávaní dňa 24.01.2024 rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil v neprítomnosti právneho zástupcu žalobcu a žalovaného. Právny zástupca žalobcu a žalovaný boli na pojednávanie riadne a včas predvolaní, svoju neúčast' ospravedlnili a súhlasili s pojednávaním v ich neprítomnosti.

### V.

#### Relevantná právna úprava

12. Podľa § 194 ods. 1 SSP správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

13. Podľa § 194 ods. 2 SSP ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

14. Podľa čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatela priaznivejšie.

15. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

16. Podľa § 2 ods. 1 Trestného zákona trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Ak v čase medzi spáchaním činu a vynesením rozsudku nadobudnú účinnosť viaceré zákony, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona, ktorý je pre páchatela priaznivejší.

17. Podľa § 4 ods. 1 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 prevádzkovatelia sú povinní na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie vrátane predaja na diaľku dodržiavať požiadavky upravené týmto zákonom a osobitnými predpismi [napríklad: nariadenie (ES) č. 178/2002 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 852/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 882/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 1234/2007 v platnom znení].

18. Podľa § 18 ods. 1 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 úradná kontrola potravín sa vykonáva: (a) na všetkých stupňoch výroby, spracúvania potravín a ich distribúcie, (b) nad dovozom potravín z tretích krajín a vývozom, (c) nad dodržiavaním podmienok zdravotnej spôsobilosti podľa osobitných predpisov [Príloha II kapitola 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 v platnom znení] určujúcich požiadavky na osobnú hygienu a hygienu osôb priamo alebo nepriamo zúčastnených na výrobe potravín, manipulácii s nimi a ich umiestnení na trh, (d) nad dodržiavaním zákazu klamlivej reklamy potravín.

19. Podľa § 18 ods. 2 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 úradnou kontrolou potravín sa overuje dodržiavanie požiadaviek ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi v oblastiach a na účel uvedený v odseku 1; neuplatňuje sa, ak ide o metrologickú kontrolu a metrologický dozor, veterinárne kontroly podľa osobitného predpisu, ako aj kontrolu krmív podľa osobitného predpisu.

20. Podľa § 18 ods. 3 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 orgány uvedené v § 21 ods. 1 písm. b/ až d) vykonávajú úradnú kontrolu potravín podľa osobitného predpisu [napríklad čl. 3 a čl. 6 až 11 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 v platnom znení]. Úradná kontrola potravín sa môže vykonávať nepretržite; ak z konania alebo charakteru kontrolovanej osoby vyplýva odôvodnený záver, že môže dôjsť k ohrozeniu života alebo zdravia osoby poverenej výkonom kontroly alebo k mareniu výkonu úradnej kontroly, úradná kontrola sa vykoná za spoluúčasti príslušníkov Policajného zboru.

21. Podľa § 20 ods. 7 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín sa pri výkone dozornej činnosti preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím dokladom.

22. Podľa § 20 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín vykonávajúci úradné kontroly potravín sú pri výkone kontroly oprávnení

a) vstupovať v prevádzkovom čase a mimo prevádzkového času do priestorov, v ktorých sa preukázateľne zdržiavajú osoby a v ktorých sa potraviny vyrábajú, manipuluje sa s nimi alebo sa umiestňujú na trh,

b) požadovať od prevádzkovateľov vysvetlenie, informácie, údaje, doklady a iné písomnosti potrebné na výkon kontroly a nazerať do nich a vyhotovovať z nich kópie alebo výpisy, ako aj vyhotovovať fotografickú dokumentáciu, ak to považujú za potrebné; ak sú tieto súčasťou obchodného tajomstva, zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín sú povinní o týchto skutočnostiach zachovávať mlčanlivosť.

23. Podľa § 20 ods. 9 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín vykonávajúci úradné kontroly potravín sú oprávnení na základe skutočností zistených úradnou kontrolou potravín ukladať na mieste opatrenia podľa § 19 ods. 2 a opatrenia podľa odseku 12, osobitných predpisov.

24. Podľa § 20 ods. 11 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 ak prevádzkovateľ nesúhlasí s uloženým opatrením, môže proti nemu podať ústne námietky, ktoré orgán úradnej kontroly potravín uvedie v zázname podľa odseku 10 alebo ich môže podať písomne do piatich pracovných dní. Podané námietky nemajú vo vzťahu k uloženým opatreniam odkladný účinok. O podaných námietkach rozhodne vedúci zamestnanec príslušného orgánu úradnej kontroly potravín do piatich pracovných dní odo dňa ich podania. Písomné vyhotovenie rozhodnutia o námietkach sa doručuje prevádzkovateľovi a je konečné.

25. Podľa § 23 ods. 1 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 orgány štátnej veterinárnej a potravinovej správy uvedené v § 21 ods. 1 písm. c/ a d/ vykonávajú úradnú kontrolu potravín nad ich výrobou, v obchodnej sieti, pri manipulovaní s nimi a pri ich umiestňovaní na trh

a) potravín živočíšneho pôvodu,

b) potravín rastlinného pôvodu vrátane čerstvého ovocia, čerstvej zeleniny, zemiakov a ostatných poľnohospodárskych produktov v poľnohospodárskej prvovýrobe po zbere úrody, nápojov vrátane potravín s niektorými zložkami živočíšneho pôvodu, cukrárskych výrobkov, zmrzliny a vody v spotrebiteľskom balení,

c) geneticky modifikovaných potravín,

d) poľnohospodárskych produktov a potravín predávaných priamo konečnému spotrebiteľovi,

e) poľnohospodárskych produktov a potravín označených údajmi podľa § 9b.

26. Podľa § 23 ods. 5 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 orgány úradnej kontroly potravín v rámci svojej pôsobnosti ukladajú opatrenia a pokuty a prerokúvajú priestupky, ktoré zistia pri výkone úradnej kontroly.

27. Podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 100 eur do 100 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi porušuje zásady správnej výrobnjej praxe, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovania s nimi a pri ich umiestňovaní na trh.

28. Podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000 eur do 500 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné, sú zdraviu škodlivé a nevhodné na ľudskú spotrebu alebo sú skazené.

29. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu tých istých povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

30. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 7, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu od 1 000 000 eur do 5 000 000 eur.

31. Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022, orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a na to, či ide o opakované protiprávne konanie.

32. Podľa § 28 ods. 12 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.6.2022 na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje správny poriadok.

33. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách účinný od 01.07.2022 (v znení zákona č. 211/2022 Z.z.), ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opätovnému porušeniu tých istých povinností, za ktoré bola pokuta uložená podľa odsekov 1 až 3, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku výšky súm uvedených v odsekoch 1 až 3.

34. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách účinný od 01.07.2022 (v znení zákona č. 211/2022 Z.z.) ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty

dôjde k opakovanému porušeniu tých istých povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

35. Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách účinný od 01.07.2022 (v znení zákona č. 211/2022 Z.z.) ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

36. Podľa § 31ai ods. 1 zákona o potravinách účinný od 01.07.2022 (v znení zákona č. 211/2022 Z.z.) konanie o uložení pokuty podľa § 28 a § 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30. júna 2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. júla 2022.

37. Podľa § 31 ods. 1 zákona o potravinách účinný od 01.07.2022 (v znení zákona č. 211/2022 Z.z.) na úradnú kontrolu potravín podľa tohto zákona sa nevzťahujú ustanovenia osobitných predpisov, ak sa vykonáva podľa tohto zákona.

38. Podľa § 31 ods. 2 zákona o potravinách účinný od 01.07.2022 (v znení zákona č. 211/2022 Z.z.) na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní okrem konania podľa § 20 ods. 4, 9, 12 a § 20a.

## VI.

### Posúdenie vecí správnym súdom

39. Z procesného aspektu správny súd nevidel dôvod na prerušenie konania podľa § 100 ods. 2 písm. c) SSP a podanie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie, tak ako to navrhoval žalobca. Je potrebné zdôrazniť, že obligatórne prerušenie konania, prichádza od úvahy, ak v konkrétnej právnej veci, ktorú prejednáva, vznikne pochybnosť o výklade práva EÚ, ktorú možno riešiť prostredníctvom prejudiciálnej otázky podanej Súdnemu dvoru EÚ (§ 100 ods. 1 písm. c/ SSP). Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom a tento súdny orgán usúdi, že rozhodnutie o nej je nevyhnutné pre vydanie jeho rozhodnutia, môže sa obrátiť na Súdny dvor EÚ, aby o nej rozhodol. Ak sa však takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor EÚ s výnimkou prípadov, že položená otázka je irelevantná, alebo dotknuté ustanovenie komunitárneho práva už bolo Súdnym dvorom vyložené, alebo správna aplikácia komunitárneho práva je tak jednoznačná, že o nej nie sú žiadne pochybnosti (napríklad rozhodnutie Súdného dvora EÚ vo veci C-283/81, CILFIT). Vzhľadom na to, že súd konanie prerušil podľa § 100 ods. 1 písm. a/ SSP a následne v ňom pokračoval po skončení konania vedeného pred ústavným súdom v dôsledku zmeny vnútroštátnej legislatívy, ktorej sa navrhované prejudiciálne otázky týkali, súd nevidel dôvod na opätovné prerušenie konania a položenie prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru EÚ. Nakoľko aj v konaní pred správnym súdom sa pri aplikácii § 25 SSP použije § 162 ods. 3 Civilného sporového poriadku, podľa ktorého o zamietnutí návrhu na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. c) SSP súd rozhodne spolu s rozhodnutím vo veci samej, zamietol správny súd návrhu žalobcu na prerušenie konania v bode I. výroku tohto rozsudku.

40. K meritórnej stránke veci správny súd uvádza, že jeho úlohou bolo preskúmať zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného č. k. 1843/2017 zo dňa 12. júna. 2017, ktorým žalovaný zmenil rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava-mesto č. j.: č.k. 95/728/2017-162 zo dňa 07. apríla 2017 a žalobcovi uložil pokutu v sume 1 000 000,- eur podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

41. Správny súd z obsahu administratívneho spisu zistil, že napadnuté rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa bolo vydané v konaní začatom na základe upovedomenia prvostupňového správneho orgánu zo dňa 14. marca 2017, č.k. 95/509/2017-162 o začatí správneho konania vo veci uloženia pokuty, doručeného žalobcovi dňa 16. marca 2017. Konanie bolo začaté vo vzťahu k prevádzkarni žalobcu HYPERMARKET TESCO Podunajské Biskupice, na základe skutočností zistených pri výkone

úradnej kontroly potravín dňa 16. mája 2016 uvedených v zázname z úradnej kontroly potravín zo dňa 16. mája 2016.

42. Úradná kontrola bola vykonaná podľa § 21 ods. 1 písm. d/ zákona o potravinách dňa 16. mája 2016 od 11.15 hod do 11.45 hod v prevádzkarni žalobcu HYPERMARKET TESCO Podunajské Biskupice na adrese A. XXXX/X, XXX XX B.. Zo záznamu vyplýva, že úradnú kontrolu vykonali C. B. a C. D. – inšpektori správneho orgánu prvého stupňa. V zázname sú uvedené čísla služobných preukazov uvedených inšpektorov. Taktiež je v ňom uvedené, že použitou kontrolnou metódou je inšpekcia. Správny súd konštatuje, že uvedený záznam obsahuje detailný popis zistení pričom sa v ňom uvádza, že bola zameraná na prešetrenie podnetu. Na základe zistení z úradnej kontroly potravín inšpektori neuložil žalobcovi žiadne opatrenia na mieste. Úradný záznam obsahuje vyjadrenie zodpovedného zamestnanca žalobcu – riaditeľky prevádzkarne E. D.. Prílohou záznamu sú fotokópie fotografií a potvrdenie na účely vyberania poplatku.

43. Zákon o potravinách upravuje organizáciu, pôsobnosť a právomoc orgánov úradnej kontroly potravín (§ 1 ods. 1 písm. c/ zákona o potravinách). Účelom úradnej kontroly potravín je overiť dodržiavanie podmienok ustanovených zákonom o potravinách a nariadeniami EÚ, ktoré regulujú právne vzťahy v oblasti potravinového práva a hygieny potravín, a to na všetkých stupňoch výroby, spracúvania potravín a ich distribúcie, nad dovozom potravín z tretích krajín a vývozom, nad dodržiavaním podmienok zdravotnej spôsobilosti podľa osobitných predpisov určujúcich požiadavky na osobnú hygienu a hygienu osôb priamo alebo nepriamo zúčastnených na výrobe potravín, manipulácii s nimi a ich umiestnení na trh a nad dodržiavaním zákazu klamlivej reklamy potravín. Podľa § 21 zákona o potravinách je orgánom štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín aj Štátna veterinárna a potravinová správa a regionálne veterinárne a potravinové správy s odkazom na ustanovenie § 6 zákona č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti.

44. Osobitným predpisom, ktorý upravuje spôsob vykonávania úradných kontrol potravín je Nariadenie (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004. Podľa pravidiel uvedených v Nariadení sa úradné kontroly vykonávajú bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku s výnimkou výkonu auditu (čl. 3 ods. 2 Nariadenia). Pred začatím výkonu úradnej kontroly potravín sa inšpektori preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím dokladom a ústne oznamujú prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku alebo jeho pracovníkovi účel kontroly, ktorý následne aj písomne uvedú do úradného záznamu. Z uvedeného záznamu o úradnej kontrole zo dňa 16. mája 2016 vyplýva, kto vykonal úradnú kontrolu (ktorí inšpektori a ktorej RPVS), pričom v zázname sú uvedené ich mená a čísla služobných preukazov. Záznam bol prerokovaný s riaditeľkou prevádzkarne, ktorá záznam podpísala a výsledok kontroly zobrala na vedomie. Z uvedeného vyplýva, že žalobca bol prostredníctvom zodpovednej zamestnankyne (riaditeľky prevádzkarne) oboznámený s účelom kontroly, ktorá bola v čase kontroly zodpovedná za chod prevádzkarne, a bola spôsobilá vyjadriť sa k tomu, či priebeh úradnej kontroly zodpovedá obsahu záznamu. Je v záujme samotného žalobcu, ako subjektu podnikajúceho v oblasti potravinového práva, aby zodpovedné osoby v jeho jednotlivých prevádzkach mali takú odbornú zdatnosť, aby vedeli poskytnúť súčinnosť pri kontrole a vedeli posúdiť obsah záznamu o úradnej kontrole aspoň v tom smere, že skutočnosti uvedené v zázname zodpovedajú tomu, ako reálne kontrola prebehla.

45. K spôsobu oznámenia účelu úradnej kontroly správny súd uvádza, že neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by inšpektorom ukladal povinnosť vyhotovovať pred začatím kontroly osobitný záznam o oboznámení prevádzkovateľa s účelom kontroly. Úradný záznam je vyhotovený až po skončení fyzickej kontroly priestorov, potravín a dokumentácie a zachytáva priebeh kontroly od začiatku do jej ukončenia. Pokiaľ má zodpovedný zamestnanec akékoľvek výhrady k postupu inšpektorov, má možnosť v zázname tieto námietky popísať. V žiadnom právnom predpise nie je určená povinnosť, aby úradné kontroly potravín boli vykonávané za účasti osoby oprávnenej konať v mene kontrolovaného subjektu. Realizácia takejto požiadavky by mohla viesť k zmareniu úradnej kontroly. Preto sa úradné kontroly vykonávajú bez predchádzajúceho ohlásenia, aby sa nezmaril ich účel, za dodržania čl. 3 ods. 2 Nariadenia (ES) č. 882/2004.

46. Správny súd dospel k záveru, že úradná kontrola potravín nebola nezákonná a nezákonnosťou nie sú postihnuté ani dôkazy zaobstarané počas úradnej kontroly potravín, ktorá bola u žalobcu vykonaná.

47. Ohľadom výšky uloženej sankcie správny súd v súvislosti s prejednávanou vecou poukazuje na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12. októbra 2022, v ktorom ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. stratilo dňa 30. júna 2022 platnosť, a to prijatím zákona 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. Zákonom č. 211/2022 Z.z. bola nahradená pôvodná právna úprava § 28 ods. 8 zákona o potravinách novou právnou úpravou (aktuálne § 28 ods. 9 zákona o potravinách) v tomto znení: „Ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.“ Podľa prechodného ustanovenia § 31ai ods. 1 zákona o potravinách konanie o uložení pokuty podľa § 28 a § 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30. júna 2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. júla 2022 (bod 12, 13,14).

48. Dôvodová správa k zákonu č. 211/2022 Z.z. k bodu 17 (§ 28 ods. 8) tohto zákona uvádza: „V ustanovení dochádza k úprave dolnej hranice sadzby pokuty pri opakovanom porušení povinností podľa § 28 ods. 8, za ktoré bola orgánom úradnej kontroly potravín uložená pokuta, a to z dôvodu, že ustanovená dolná hranica pokuty by mohla byť pre viaceré subjekty likvidačná a neumožňovala v rámci správnej úvahy aplikovanej príslušným správnym orgánom uložiť primeranú pokutu. Napríklad aj pri subjektoch s obrátom pod 1 000 000 eur ukladalo ustanovenie orgánu úradnej kontroly potravín povinnosti uložiť minimálnu pokutu 1 000 000 eur. Od roku 2014 bolo uložených podľa predmetného paragrafu 33 miliónových pokút, pričom nenadobudli právoplatnosť a sú v súčasnosti predmetom konania na vecne a miestne príslušných súdoch a na Ústavnom súde Slovenskej republiky.“ V nadväznosti na to pojem právoplatnosti použitý v prechodnom ustanovení musí byť v rovine skúmania vzťahu medzi správnym konaním a správnym súdnym konaním vo veci správneho trestania interpretovaný so zreteľom na skutočnosť, že správny súd koná v prípade správnej žaloby vo veciach správneho trestania, čo znamená, že rozhoduje v plnej jurisdikcii (rieši nielen právne otázky prepojené na kritérium zákonnosti, ale môže vykonávať aj dokazovanie v zmysle § 197 Správneho súdneho poriadku).

49. Podstatou plnej jurisdikcie je požiadavka, aby správny súd nebol viazaný len rozsahom a dôvodmi žaloby a aby disponoval právomocou napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy preskúmať v plnom rozsahu. Správny súd teda musí mať právomoc v takom rozsahu, aby bol objektívne schopný posúdiť všetky relevantné skutkové, ako aj právne okolnosti [rozhodnutie ESLP z 2. apríla 1995 vo veci Fischer v. Rakúsko, sťažnosť č. 16922/90]. Skutočnosť, že správny delikt má trestnú povahu, nebráni tomu, aby o vine a sankcii za protiprávne konanie rozhodoval správny orgán. ESLP však k tomu dôvodí, že pre nastolenie súladu s dohovorom prichádzajú do úvahy dve alternatívy. Tou prvou je, že orgány vyvodzujúce zodpovednosť za správne delikty majú povahu nezávislého a nestranného ho tribunálu (súdu), a teda spĺňajú požiadavky zakotvené čl. 6 ods. 1 dohovoru. V opačnom prípade (absencia postavenia nezávislého a nestranného súdu), ako to je aj v podmienkach Slovenskej republiky, musia ich rozhodnutia byť preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom v plnom rozsahu (rozhodnutie ESLP z 28. januára 1983 vo veci Albert Le Compte v. Belgicko, sťažnosť č. 7299/75, 7496/76). Práve preto je nevyhnutná plná jurisdikcia správnych súdov. Požiadavka konania súdu v plnej jurisdikcii oslabuje rozhraničovací význam pojmu právoplatnosť použitý v § 31ai ods. 1 zákona o potravinách natoľko, že záujem na ochrane základných práv a slobôd podnikateľov postihnutých neprímerane prísnymi sankciami, vyžaduje interpretáciu slovného spojenia „konanie o uložení pokuty,... ktoré sa právoplatne neskončilo“ tak, že toto konanie zahŕňa nielen správne konanie, v ktorom sa ukladala sankcia podľa napadnutého ustanovenia, ale aj správny súdny prieskum na základe správnej žaloby podanej vo veci správneho trestania. Od správnych súdov sa tak očakáva, že ustanovenie § 31ai ods. 1 zákona o potravinách zinterpretujú rozširujúco, nie formalisticky, s prísnyim rešpektom k podústavne definovanej kategórii právoplatnosti (bod 19,20,26 uznesenia Ústavného súdu SR PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12. októbra 2022).

50. Zákon 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 ustanovuje:  
bod 29.: V § 28 odsek 9 znie:

„(9) Ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.“

bod 33.: Za § 31ah sa vkladá § 31ai, ktorý vrátane nadpisu znie:  
„§ 31ai Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. júla 2022

Konanie o uložení pokuty podľa § 28 a 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30. júna 2022 sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. júla 2022.

Výnosy vydané podľa § 3 zákona účinného do 30. júna 2022 ostávajú platné a účinné do 31. decembra 2025.“

51. Zákaz retroaktivity - princíp zákonnosti a aj princípy nullum crimen sine lege a nulla poena sine lege predpokladajú a súvisia so zákazom retroaktivity prísnejšieho zákona, ktorý ustanovuje zákaz spätnej účinnosti právnych noriem. Pre oblasť správneho trestania možno tento zákaz interpretovať tak, že nemožno uložiť správnu sankciu za konanie, ktoré v dobe jeho spáchania nebolo správnym deliktom, aj keby neskôr správnym deliktom bolo. Tým je uplatnený všeobecný princíp zákazu retroaktivity, podľa ktorého právne predpisy až na výnimky nepôsobia spätne. Výnimkou je zásada prípustnosti retroaktivity v prospech páchatel'a. Ak je v budúcnosti prijatá právna úprava, ktorá je pre páchatel'a priaznivejšia, prihliada sa práve na neskoršiu právnu úpravu v zmysle čl. 50 ods. 6 Ústavy SR. Určujúci je stav právnej úpravy v dobe spáchania deliktu, s možnosťou neskoršej priaznivejšej právnej úpravy.

52. Rešpektujúc princípy správneho trestania, ak správne orgány v rámci konania o správnom delikte uložili sankciu v súlade s právnou úpravou účinnou v čase, keď o tejto sankcii rozhodovali, avšak následne v priebehu súdneho prieskumu došlo k zmene právnej úpravy v prospech páchatel'a, ktorý namietol neprimeranosť (neproporcionálnosť) sankcie uloženej správnym orgánom, je povinnosťou správneho súdu prihliadať na zmenu v právnej úprave sankcie, a to aj v prípade, že táto zmena nastala až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Asan/2/2019 z 05. novembra 2019 publikovaný v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov SR pod č. R 20/2021). O túto situáciu ide aj v predmetnej právnej veci.

53. Správny súd v intenciách zásad správneho trestania uvedených v čl. 50 ods. 6 Ústavy SR a v odôvodnení tohto rozsudku, právneho názoru Ústavného súdu SR vyjadreného v uznesení PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12. októbra 2022 a Najvyššieho súdu SR vyjadreného v rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 4Asan/2/2019 z 05. novembra 2019, po verifikovaní skutočnosti, že v priebehu súdneho prieskumu došlo k zmene právnej úpravy v prospech žalobcu zákonom č. 211/2022 Z.z., ktorým sa zmiernila výška ukladanej sankcie, ohľadom výšky/prísnosti sankcie, ktorej neprimeranosť žalobca namietal, povinne prihliadol na zmenu v právnej úprave sankcie.

54. So zreteľom na základnú zásadu trestania upravenú v článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné konštatovať, že napadnuté rozhodnutie žalovaného a prvostupňového orgánu trpí vadou, pre ktorú je potrebné ich zrušiť, keďže vzhľadom na vývoj v právnej úprave je potrebné na uloženie trestu žalobcovi použiť neskorší zákon, ktorý je pre žalobcu priaznivejší.

55. Na základe uvedeného správny súd postupujúc v súlade s článkom 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného pre nesprávne právne posúdenie veci, a vec mu vrátil na ďalšie konanie (§ 191 ods. 4 SSP).

56. Podľa § 191 ods. 6 SSP, právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu. V ďalšom konaní sa žalovaný vysporiada s novou právnou úpravou realizovanou zákonom č. 211/2022 Z.z., pre žalobcu priaznivejšou, vo vzťahu k výške sankcie.

57. O náhrade trov konania súd rozhodol podľa § 167 SSP a úspešnému žalobcovi priznal právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu voči neúspešnému žalovanému. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

58. Toto rozhodnutie senát Správneho súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote 30 dní od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave (§ 493e SSP). Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa (písm. a/); ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c/ a d/ (písm. b/); je žalovaným Centrum právnej pomoci (písm. c/).