

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: BA-6S/37/2018
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1018200292
Dátum vydania rozhodnutia: 19. 09. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Monika Hrašnová
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2023:1018200292.4

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

12
BA-6S/37/2018

BA-6S/37/2018

Správny súd v Bratislave, v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Moniky Hrašnovej a členov senátu JUDr. Michala Davalu, Ph.D., LL.M. a JUDr. Barbory Vrbovej, v právnej veci žalobcu: TESCO STORES SR, a.s., Cesta na Senec 2, Bratislava - mestská časť Ružinov 821 04, IČO: 31 321 828, proti žalovanej: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, Botanická 17, 842 13 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 4299/2017 zo dňa 18.12.2017 takto

rozhodol:

11
BA-6S/37/2018

BA-6S/37/2018

I. Súd návrh žalobcu na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku zamietla.

II. Súd rozhodnutie Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 4299/2017 zo dňa 18.12.2017 zrušuje a vec vracia žalovanej na ďalšie konanie.

III. Žalobcovi súd priznáva právo na úplnú náhradu trov konania.

odôvodnenie:

10
BA-6S/37/2018

BA-6S/37/2018

I.
Pribeh administratívneho konania

1. Žalobca sa žalobou, doručenou Krajskému súdu v Bratislave dňa 27.02.2018, domáha preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 4299/2017 zo dňa 18.12.2017, ktorým potvrdil rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto č. 223/2114/2017-163 zo dňa 25.09.2017 o uložení pokuty vo výške 1 000 000,- Eur podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách (ďalej len „zákon o potravinách“) v znení účinnom do 31.12.2016 za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 04.08.2016 v čase od 11:15 do 13:45 v prevádzkarni žalobcu TESCO Extra Zlaté Piesky, Cesta na Senec 2, 821 04 Bratislava. Kontrola bola zameraná na prešetrenie podnetu spotrebiteľa, ktorý si dňa 30.07.2016 zakúpil mrazený výrobok „Tesco value, Pizza saláma a šunka“ á 420 g s dátumom minimálnej trvanlivosti do 22.04.2017 s výskytom plesne.

2. Pokuta bola udelená za porušenie zákazu umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné podľa § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách v zmysle čl. 14 ods. 1, 2 a 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín v platnom znení (ďalej aj „Nariadenia č. 178/2002“), ktorého sa mal žalobca dopustiť tým, že dňa 04.08.2016 v čase od 11:15 do času ich stiahnutia z predaja v prevádzkarni TESCO Extra Zlaté Piesky, Cesta na Senec 2, 821 04 Bratislava umiestňoval na trh výrobok Tesco Value, PIZZA saláma a šunka á 420g s dátumom minimálnej trvanlivosti do 22.04.2017, ktorý bol nevhodný na ľudskú spotrebu z dôvodu výskytu plesne. Tým sa dopustil žalobca iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách.

3. Správny orgán konštatoval, že išlo o konanie opakované, spĺňajúce podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, nakoľko do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti predchádzajúceho rozhodnutia došlo k opakovanému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách. Konkrétne bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 2 000,- Eur podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách za umiestňovanie na trh potravín, ktoré neboli bezpečné na ľudskú spotrebu rozhodnutím Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky (ďalej aj „ŠVPS“) č. k. 1088/2016, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 28.04.2016. Taktiež bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 2 500,- Eur podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách za umiestňovanie na trh potravín, ktoré neboli bezpečné na ľudskú spotrebu rozhodnutím ŠVPS č. k. 1556/2016, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 01.07.2016.

4. Proti prvostupňovému rozhodnutiu Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (ďalej aj „RVPS“) Bratislava - mesto č. 223/2114/2017-163 zo dňa 25.09.2017 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“) podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodla ŠVPS rozhodnutím č. k. 4299/2017 zo dňa 18.12.2017 (ďalej aj „napadnuté rozhodnutie“) tak, že odvolanie žalobcu zamietla a prvostupňové rozhodnutie RVPS Bratislava - mesto potvrdila. Napadnuté rozhodnutie bolo žalobcovi doručené dňa 29.12.2017.

II.

Správna žaloba

5. Včas podanou žalobou sa žalobca domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovanej, vrátenia veci žalovanej na ďalšie konanie a náhrady trov konania. Podľa žalobcu uloženie miliónovej pokuty je nezákonné, zmätočné a nepreskúmateľné, odporuje legislatíve Európskej únie, Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), Ústave Slovenskej republiky i zásadám správneho trestania. Napadnuté rozhodnutie má byť v rozpore s čl. 55 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá v platnom znení (ďalej len „Nariadenie č. 882/2004“) a s čl. 49 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“). Zároveň má uloženie miliónovej pokuty de facto vychádzať zo zásady „trikrát a dost“ v rozsahu, v akom ju Ústavný súd Slovenskej republiky považoval za protiústavnú v náleze sp. zn. PL. ÚS 6/09 zo dňa 02.11.2011 a preto je uloženie tohto trestu žalobcovi neprípustné. Žalobca tiež tvrdí porušenie zásady proporcionality, pričom žalobca odkazuje na nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/02 zo dňa 13.08.2002. Postih žalobcu má byť v tomto prípade prísnejší, ako v prípade peňažného trestu za trestný čin, pričom takýto záver považuje žalobca za absurdný. Uloženie miliónovej pokuty odporuje interpretačnému princípu racionálneho zákonodarcu,

vrátane princípu „v pochybnostiach miernejšie“, taktiež princípu jednoznačnosti a predvídateľnosti právnej úpravy. Podľa žalobcu je systém sankcií v zmysle § 28 ods. 4 a § 28 ods. 8 zákona o potravinách neprimeraný a odporujúci čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru. Zároveň namieta žalobca rozpor § 28 ods. 8 zákona o potravinách s čl. 6 ods. 1 Dohovoru vzhľadom na jeho neprimeranosť a nezohľadnenie okolností daného prípadu, ako aj rozporuplnosť a nejednoznačnosť.

6. Žalobca navrhol prerušiť konanie podľa § 100 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) a položiť Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálne otázky týkajúce sa výkladu čl. 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004 a čl. 49 ods. 3 Charty vo vzťahu k § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Žalobca taktiež požiadal súd o predloženie žiadosti Európskemu súdu pre ľudské práva o vydanie poradného stanoviska podľa Protokolu č. 16 k Dohovoru k výkladu čl. 6 ods. 1 Dohovoru a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru.

7. Žalobca predložil spolu so žalobou aj návrh na priznanie odkladného účinku správnej žalobe, v ktorom poukázal aj na to, že žalobcovi hrozí ochromenie riadneho chodu obchodnej jednotky žalobcu, ak nie až samotná ekonomická likvidácia obchodnej jednotky žalobcu. Ide o radikálny zásah do majetkových pomerov podniku s nutnosťou skončiť pracovné pomery s jednotlivými zamestnancami dotknutého obchodu. Ochromenie chodu obchodnej jednotky by sa prejavilo paralýzou celej dodávateľskej siete žalobcu, nakoľko chod žalobcu ako prevádzkovateľa maloobchodnej siete potravín je priamo naviazaný na pravidelné dodávky tovarov (potravín) od miestnych slovenských dodávateľov, voči ktorým by sa žalobca dostal do omeškania s úhradou platieb za dodaný tovar.

III.

Vyjadrenie žalovanej

8. Žalovaná vo vyjadrení zo dňa 10.05.2018 k správnej žalobe uviedla, že napadnuté rozhodnutie bolo vydané oprávnene a vychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci, ktorý zakladá administratívno-právnu zodpovednosť žalobcu, je zákonné, postupovala v súlade so zákonom o potravinách, správnym poriadkom a právnymi predpismi Európskej únie, vydal ho orgán na to príslušný, čím boli splnené hmotnoprávne i procesnoprávne predpoklady pre vydanie rozhodnutia, je zrozumiteľné a obsahuje všetky predpísané náležitosti. Navrhla žalobu zamietnuť v celom rozsahu.

9. Žalovaná poukazuje na to, že žalobca nenamieta skutkové a právne posúdenie zistených nedostatkov a v celej žalobe napáda výšku uloženej pokuty. V prejednávanom prípade bolo podľa žalovanej jednoznačne preukázané trojnásobné porušenie tej istej povinnosti tak, ako to predpokladá § 28 ods. 7 a 8 zákona o potravinách a správne orgány nemali o takomto konaní žiadne pochybnosti. Správne orgány použili svoju diskrečnú právomoc v rámci zákonného rámca, z tohto rámca nijakým spôsobom nevybočili, inštitút správnej úvahy nezneužili a svoje rozhodnutie dostatočným spôsobom zdôvodnili.

10. Žalobca sa k vyjadreniu žalovanej napriek výzve súdu viac nevyjadril.

IV.

Ďalšie konanie pred správnym súdom a relevantná právna úprava

11. Krajský súd v Bratislave uznesením č. k. 6S/37/2018-73 zo dňa 21.06.2018 rozhodol o prerušení konania sp. zn. 6S/37/2018 do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky o návrhu Krajského súdu v Bratislave v konaní sp. zn. 5S/161/2017 podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky na konanie o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

12. Správny súd v Bratislave bol zriadený zákonom č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 151/2022“) a svoju činnosť začal od 01.06.2023. V zmysle § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 výkon súdnictva prešiel od 01.06.2023 z krajských súdov na správne súdy vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc

správnych súdov, a to: z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave.

13. Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol o návrhu Krajského súdu v Bratislave vo veci sp. zn. 5S/161/2017 uznesením č. k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022, ktorým konanie zastavil z dôvodu, že preskúmané ustanovenie zákona o potravinách stratilo platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci. Konkrétne, napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona o potravinách stratilo platnosť dňa 30.06.2022 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.

14. Predsedníčka senátu 1S Správneho súdu v Bratislave uznesením č. k. BA-6S/37/2018-85 zo dňa 24.07.2023 rozhodla v zmysle § 100 ods. 3 SSP o pokračovaní v konaní z dôvodu, že odpadol dôvod prerušenia konania vzhľadom na to, že vo veci vedenej na Ústavnom súde Slovenskej republiky pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019 bolo vydané uznesenie č. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022, ktorým Ústavný súd Slovenskej republiky konanie o návrhu Krajského súdu v Bratislave vo veci sp. zn. 5S/161/2017 zastavil, a teda odpadla prekážka, pre ktorú bolo konanie prerušené.

15. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne sudy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

16. Podľa § 187 ods. 1 SSP, ak správny súd priznal žalobe odkladný účinok podľa § 185 písm. a) je povinný o nej rozhodnúť do šiestich mesiacov od vydania uznesenia o priznaní odkladného účinku.

17. Podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP, správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci.

18. 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.

19. 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.

20. Podľa § 493e SSP, konania začaté a neskončené do 30.06.2023 sa dokončia podľa tohto zákona v znení účinnom do 30.06.2023; ustanovenie § 493f tým nie je dotknuté.

21. Podľa čl. 50 ods. 6 Ústavy SR, 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.

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

23. Podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách účinného do 31.12.2016, 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.

24. Podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách účinného do 31.12.2016, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opätovnému porušeniu 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.

25. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách účinného do 31.12.2016, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

26. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách účinného do 31.12.2016, 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.

27. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (zákon 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.

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

29. Podľa § 31ai ods. 1 zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (zákon č. 211/2022 Z. z.) prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. júla 2022 - konanie o uložení pokuty podľa § 28 a § 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30.06.2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 01.07.2022.

V.

Právne posúdenie správnym súdom

30. Úlohou správneho súdu v tomto konaní bolo preskúmať zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia žalovanej č. 4299/2017 zo dňa 18.12.2017, ktorým zamietla odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu RVSP Bratislava - mesto č. 223/2114/2017-163 zo dňa 25.09.2017 a toto odvolaním napadnuté prvostupňové rozhodnutie potvrdila.

31. Prvostupňovým rozhodnutím RVPS Bratislava – mesto bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 1 000 000,- Eur podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom do 31.12.2016 za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 04.08.2016 v čase od 11:15 do 13:45 v prevádzkarni žalobcu Hypermarket TESCO, Cesta na Senec 2, 821 04 Bratislava (Záznam o úradnej kontrole potravín č. BA/2016/KZ,EK,LB/223/ST zo dňa 04.08.2016). Pri výkone úradnej kontroly potravín v uvedenej prevádzkarni boli zistené a zdokumentované nedostatky, špecifikácia ktorých je riadne uvedená v napadnutom rozhodnutí žalovanej, ako aj v prvostupňovom rozhodnutí.

32. Z prvostupňového rozhodnutia RVPS Bratislava – mesto vyplýva, že žalobcu uznala zodpovedným za spáchanie deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách. Keďže žalobca sa už v minulosti dopustil deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, za čo mu bola uložená pokuta vo výške 2 000,- Eur (rozhodnutie ŠVPS č. k. 1088/2016, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 28.04.2016) a následne opakovane správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, za čo mu bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách vo výške 2 500 Eur (rozhodnutie ŠVPS č. k. 1556/2016, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 01.07.2016), správny orgán aplikoval zvýšenú sadzbu podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách a uložil žalobcovi úhrnnú pokutu vo výške 1 000 000,- Eur.

33. Správny súd sa tak pri prieskume zákonnosti žalobou napadnutého rozhodnutia zameril na posúdenie zásadnej právnej otázky a to, či došlo konaním žalobcu k naplneniu skutkovej podstaty iného správneho deliktu a teda, či žalobca svojim konaním porušil povinnosti uložené zákonom, t.j. zákaz umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné. Taktiež, či boli splnené podmienky na zvýšenie sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v nadväznosti na opakované porušenie už opakovane sankcionovaného porušenia povinností. Správny súd dospel k záveru, že žalovaná v konaní postupovala

v súlade so zákonom (v tom čase platným), svoje rozhodnutie dostatočne odôvodnila, pričom vychádzala z dostatočne zisteného skutkového stavu a vec správne právne posúdila. Správny súd, hoci sa nestotožnil s námietkami žalobcu a tieto považoval za nedôvodné či irelevantné, žalobou napadnuté rozhodnutie považoval za potrebné vzhľadom na zmenu právnej úpravy zrušiť a vec vrátiť žalovanej na ďalšie konanie.

34. Správny súd uvádza, že v priebehu konania zákonodarca prijal zákon, ktorý s účinnosťou od 01.07.2022 (okrem iného) vypustil spodnú hranicu pokuty vo výške 1 000 000,- Eur. Zákonodarca zároveň do zákona o potravinách zakomponoval prechodné ustanovenie, podľa ktorého sa konania o uložení pokuty začaté a právoplatne neskončené do 30.06.2022 dokončia podľa zákona o potravinách v znení novely. K podstatnej zmene právneho predpisu, ktorý bol aplikovaný na predmetnú vec, došlo v súvislosti so sadzbou pokuty, ktorú môže správny orgán v rámci správnej úvahy aplikovať.

35. Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením č. k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022 zastavil konanie v súlade s § 87 prvej vety zákona o ústavnom súde, pretože preskúmaný právny predpis stratil platnosť pred vyhlásením nálezom vo veci. Napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona o potravinách stratilo platnosť dňa 30.06.2022 prijatím zákona č. 211/2022 Z. z. a bolo nahradené novou právnou úpravou - aktuálne § 28 ods. 9 zákona o potravinách. Ústavný súd zdôraznil vôľu zákonodarcu zmeniť neprimerané sankcie a poukázal na dôvodovú správu k zákonu č. 211/2022 Z. z. k bodu 17 tohto zákona: „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 povinnosť 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.“

36. Ústavný súd Slovenskej republiky ďalej konštatoval, že podstatou plnej jurisdikcie je požiadavka, aby správny súd nebol viazaný 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 Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 2. apríla 1995 vo veci Fischer v. Rakúsko, sťažnosť č. 16922/90). Plná jurisdikcia predstavuje dôležitý atribút práva na spravodlivý proces a význam tohto inštitútu sa osobitne prejavuje práve v oblasti správneho trestania. 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 tribunálu (súdu), a teda spĺňajú požiadavky zakotvené 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. 1. 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 č. 152/1995 Z. z. natoľko, že záujem na ochrane základných práv a slobôd podnikateľov postihnutých neprimerane prísnymi sankciami, ktorí sa obrátili na navrhovateľov (krajské súdy), 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 krajských súdov sa tak očakáva, že ustanovenie § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. zinterpretujú rozširujúco, nie formalisticky, s prísnyim rešpektom k podústavne definovanej kategórii právoplatnosti, a tým aj ústretovo k základným právam, vyslovenia porušenia ktorých sa napadnutým ustanovením navrhovateľa (krajské súdy) domáhali. (bod 19, 20, 26 uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022).

37. Správny súd v tejto súvislosti poukazuje aj na právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovený v rozsudku sp. zn. 4Asan/2/2019 zo dňa 05.11.2019, publikovaný tiež v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 20/2021, ktorého právna veta znie:

„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) peňažnej sankcie, pôvodne uloženej správnym orgánom, je povinnosťou správneho súdu prihliadať na zmenu v právnej úprave sankcie, a to aj v prípade, že táto nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správných orgánov vo veci samej.“

38. Správnym trestaním sa na účely SSP rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie (§ 194 ods. 1 SSP). Deliktom je protiprávne konanie, ktorého znaky sú uvedené v zákone, za ktoré orgán verejnej správy, resp. správny orgán ukladá sankcie ustanovené administratívno-právnou formou.

39. Správny súd uvádza, že výnimkou zo všeobecného princípu zákazu retroaktivity je zásada prípustnosti retroaktivity v prospech páchatel'a, v zmysle ktorej, ak je v budúcnosti prijatá právna úprava, podľa ktorej by bolo možné sankcionovať miernejšie, resp. je v iných ohľadoch pre páchatel'a priaznivejšia, prihliada sa práve na túto neskoršiu právnú úpravu. Tým má byť zaručená aj predvídateľnosť rozhodovania, pretože páchatel'ovi musí byť v dobe jeho konania zrejmé, aký postih mu hrozí. Rozhodujúci je stav právnej úpravy v dobe spáchania deliktu, s možnosťou neskoršej priaznivejšej právnej úpravy.

40. 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 jej neprimeranosť a neproporcionálnosť, je povinnosťou správneho súdu prihliadať na zmenu v právnej úprave sankcie, a to aj v prípade, že táto zmena nastala až po právoplatnosti rozhodnutí správných orgánov vo veci samej. Správny súd preto nad rámec žalobných bodov prihliadol na zmenu právnej úpravy.

41. Správny súd po oboznámení sa s obsahom súdneho a administratívneho spisu konštatuje, že žalobca namietol neprimeranosť (neproporcionálnosť) peňažnej sankcie uloženej mu napadnutým rozhodnutím žalovanej a rozhodnutím prvostupňového orgánu. So zreteľom na základnú zásadu trestania upravenú v článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné uzavrieť, že napadnuté rozhodnutie žalovanej ako aj prvostupňové rozhodnutie trpia 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.

42. Na základe vyššie uvedených skutočností správny súd, postupujúc v súlade s čl. 50 ods. 6 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 2 ods. 1 Trestného zákona a § 195 písm. d) SSP aplikujúc ustanovenie § 191 ods. 1 písm. c) SSP per analogiam v spojení s čl. 4 ods. 1 Civilného sporového poriadku, zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie žalovanej z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci a vec jej vrátil na ďalšie konanie, v ktorom sa žalovaná vysporiada s novou právnou úpravou, pre žalobcu priaznivejšou vo vzťahu k výške sankcie. Nakoľko správny súd zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie podľa § 191 ods. 1 SSP, sankčná moderácia v zmysle § 198 SSP sa stala bezpredmetnou.

43. 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.

44. Žalovaná, s poukazom na právny názor správneho súdu vyslovený v tomto rozsudku, bude po vrátení veci povinná sa vysporiadať s novou právnou úpravou, ktorá je priaznivejšia pre žalobcu, postupovať v konaní v súlade so znením prechodných ustanovení v zákone o potravinách k úpravám účinným od 01.07.2022, a teda opätovne posúdiť zistené nedostatky v kontexte priaznivejšej právnej úpravy. Ide tu o rešpektovanie princíпов správneho trestania a aplikáciu nepravnej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatel'a. Zároveň je orgán verejnej správy povinný nové rozhodnutie náležite odôvodniť s poukazom na ustanovenie § 47 ods. 3 Správneho poriadku, podľa ktorého v

odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie a akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov na základe ktorých rozhodoval a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Odôvodnenie má presvedčiť účastníkov konania o správnosti postupu správneho orgánu a o zákonnosti jeho rozhodnutia. Nestačí len citácia príslušného právneho predpisu, ale je žiaduce, aby orgán verejnej správy vyložil aj obsah právnej normy tak, aby bol zrejмый vzťah medzi skutkovým zistením a právnym posúdením veci.

45. Správny súd zdôrazňuje, že ukladanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoleného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom stanovených medziach uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia), musí byť náležite odôvodnené (R 90/2012).

46. Vzhľadom na to, že žalovanou bude aplikovaná nová právna úprava, ktorá je pre žalobcu priaznivejšia, odôvodnenie žalovanej a jej správna úvaha uvedená v napadnutom rozhodnutí nie je konečná vo vzťahu k meritu veci a k výške trestu žalobcu.

47. Správny súd, vo vzťahu k námietke žalobcu o neprimeranosti výšky uloženej sankcie považuje za potrebné uviesť, že žalovaná v čase vydania rozhodnutia postupoval pri ukladaní sankcie za zistené porušenia v súlade s vtedy platným a účinným zákonom o potravinách, účelom ktorého bolo zabezpečiť ochranu ľudského života a zdravia a potravinovej bezpečnosti ako najvyššej hodnoty verejného záujmu sledovaného legislatívou komunitárneho a vnútroštátneho potravinového práva. Tomu zodpovedala dôsledná kontrola dodržiavania zákonných povinností prevádzkovateľmi potravinových podnikov a dôsledné sledovanie nápravy, ktorá by sa mala prejavovať elimináciou protiprávnych konaní kontrolovaných subjektov. Odstupňovanie sprísnenia administratívneho trestania pri opakovanom porušovaní vyššie uvedených zákonných povinností, resp. zákazov v priebehu relevantného časového obdobia kontrolovaným subjektom, je vyjadrením vysokej hodnoty uvedených objektov chránených zákonom, čo bolo i dôvodom na uzákonenie týchto kvalifikovaných skutkových podstatí administratívneho trestania podľa § 28 ods. 7 a ods. 8 zákona o potravinách. Zároveň správny orgán riadne odôvodnil uloženie pokuty na spodnej hranici zákonom prípustnej sadzby. Dôsledkom zmeny právnej úpravy sa správnomu orgánu naskytá možnosť na základe svojej riadne odôvodnenej správnej úvahy uložiť páchatelom iného správneho deliktu pokutu v takej výške, aby nebola likvidačná a aby bola primeraná.

48. Vo vzťahu k návrhu žalobcu na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. c) SSP a predloženie Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálnych otázok týkajúcich sa výkladu čl. 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004 a čl. 49 ods. 3 Charty vo vzťahu k § 28 ods. 8 zákona o potravinách (návrh predložený spolu so žalobou dňa 27.02.2018), správny súd uvádza, že vzhľadom na to, že súd konanie prerušil podľa § 100 ods. 1 písm. b) SSP a následne v ňom pokračoval po skončení konania vedeného pred Ústavným súdom Slovenskej republiky v dôsledku zmeny vnútroštátnej legislatívy, ktorej sa navrhované prejudiciálne otázky týkali, pominul dôvod na opätovné prerušenie konania a polozenie prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru Európskej únie. Preto návrh žalobcu na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. c) SSP za účelom polozenia prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru Európskej únie zamietol. Nie sú dané ani dôvody na predloženie žiadosti na vydanie poradného stanoviska Európskeho súdu pre ľudské práva.

49. O trovách konania súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP, podľa ktorého úspešnému žalobcovi priznal voči žalovanej právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník podľa § 175 ods. 2 SSP.

50. Senát správneho súdu v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

BA-6S/37/2018

BA-6S/37/2018

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote 30 dní od doručenia rozhodnutia správneho súdu na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky prostredníctvom Správneho súdu v Bratislave (§ 443 ods. 2 písm. a) v spojení s § 493e SSP). Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plyní znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí (§ 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.

Kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že

- a) na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve,
- b) ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu,
- c) účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred správnym súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník,
- d) v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie,
- e) vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený správny súd,
- f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces,
- g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,
- h) sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu,
- i) nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo
- j) podanie bolo nezákonne odmietnuté.

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 a/ má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; b) ide o konania o správnej žalobe podľa 6 ods. 2 písm. c) a d); c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.