

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: TT-20S/137/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 2021200293
Dátum vydania rozhodnutia: 16. 08. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Lucia Tóth
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2023:2021200293.3

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Lucie Tóth a členov senátu Mgr. Milady Artnerovej a JUDr. Mgr. Juraja Štorcela, PhD. v právnej veci žalobcu: BILLA s.r.o., so sídlom Bajkalská 19/A, 821 02 Bratislava, IČO: 31 347 037, právne zastúpený: advokátska kancelária SOUKENÍK – ŠTRPKA, s. r. o., so sídlom Šoltésovej 14, 811 08 Bratislava, IČO: 36 862 711 proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, 842 13 Bratislava – mestská časť Karlova Ves, IČO: 00 156 426 o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. k. 5015/2021-3 zo dňa 27.10.2021, takto

rozhodol:

I. Správny súd návrh žalobcu na prerušenie konania zo dňa 18.11.2021 **z a m i e t a**.

II. Správny súd **z r u š u j e** rozhodnutie Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 5015/2021-3 zo dňa 27.10.2021 ako aj rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Dunajská Streda č. S/21/0250/0525-R zo dňa 23.06.2021 a vec vracia orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.

III. Správny súd **p r i z n á v a** žalobcovi voči žalovanému nárok na náhradu trov konania v celom rozsahu.

o d ô v o d n e n i e :

I.

Priebeh administratívneho konania

1. Regionálna veterinárna a potravinová správa Dunajská Streda, so sídlom Korzo Bélu Bartóka 789/3, 929 01 Dunajská Streda, Slovenská republika (ďalej len „RVPS“) vykonala dňa 24.03.2021 u žalobcu na filiálke v A. dodatočnú kontrolu potravín. O tejto dodatočnej kontrole potravín bol spísaný „Záznam o dodatočnej úradnej kontrole potravín“ č. DS/2021/SB, KT, TN/4 – DÚKP zo dňa 24.03.2021 (ďalej len „Záznam“), z ktorého vyplýva, že účelom kontroly bola „kontrola nad rámec plánovanej kontrolnej činnosti zameraná na prešetrenie podnetu / podania spotrebiteľa zo dňa 02.03.2021...“ Kontrolóri RVPS prostredníctvom dodatočnej kontroly zistili potraviny po dátume minimálnej trvanlivosti. S odkazom na uvedené RVPS v Zázname konštatovala nasledovné: „v časti III. písm. A body 1.1 až 1.33. bol porušený § 4 ods. 1, § 6 ods. 5, písm. d), § 12 ods. 1 písm. a) a h) zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách.“ Na základe zistení RVPS uložila kontrolovanému subjektu opatrenia na mieste. Zástupca kontrolovaného potvrdil prevzatie Záznamu a zároveň zobral uložené opatrenia na vedomie.

2. RVPS podaním s názvom: „Upovedomenie o začatí správneho konania“ zo dňa 01.06.2021, č. k.: S/21/0250 (ďalej len „Upovedomenie“), oznámila žalobcovi začatie správneho konania vo veci uloženia pokuty „pre podozrenie zo spáchania iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojitosti § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z., ktorého sa mal prevádzkovateľ dopustiť tým, že v rozpore s § 4 ods. 1, § 6

ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) zákona č. 152/1995 Z. z. dňa 24.03.2021 v čase dodatočnej úradnej kontroly potravín od 8:30 do 13.30 h., ponúkal na predaj potraviny po dátume minimálnej trvanlivosti v celkovej hmotnosti 32,492 kg, v celkovom objeme 25,99 l a v celkovej cene XXX,XX eur.“ RVPS zároveň vyzvala žalobcu k tomu, aby sa v lehote 5 dní od doručenia Upovedomenia vyjadril pred vydaním rozhodnutia k podkladu a k spôsobu zistenia, prípadne, aby navrhol jeho doplnenie.

3. Žalobca sa k Upovedomeniu vyjadril dňa 09.06.2021 s tým, že: (i) namietol nezákonnosť výkonu dodatočnej kontroly potravín – namietol spôsob zistenia podkladov pre vydanie rozhodnutia, (ii) namietol obsah Upovedomenia, keď mal za to, že v Upovedomení chýbajú informácie (napr. informácie ako bude RVPS hodnotiť priťažujúce / poľahčujúce okolnosti) a Upovedomenie obsahuje zmätočné informácie a (iii) uviedol, že boli naplnené obligatórne podmienky pre prerušenie správneho konania, a to z dôvodu konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, s tým, že požiadal o prerušenie správneho konania.

4. RVPS následne vydala rozhodnutie č. j. S/21/0250/0525-R zo dňa 23.06.2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým rozhodla tak, že žalobcovi bola uložená pokuta vo výške X.XXX.XXX,XX eura podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojitosti s § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „Zákon o potravinách“). Pokuta bola žalobcovi uložená z dôvodu zistenia nedostatkov, ktoré boli zistené dodatočnou kontrolou potravín, o ktorej bol spísaný Záznam, a teda, že žalobca umiestňoval na trh 33 druhov potravín, ktoré boli 1 až 382 dní po uplynutí ich dátumu minimálnej trvanlivosti.

5. Žalobca podal voči Rozhodnutiu odvolanie zo dňa 14.09.2021 (ďalej len „odvolanie“), v ktorom namietal najmä to, že (i) výkon dodatočnej úradnej kontroly potravín bol nezákonný, nakoľko absentovalo riadne oznámenie účelu úradnej kontroly potravín a výkon spôsobu kontroly bol neprimeraný a (ii) došlo k podstatným porušeniam ustanovení o konaní tým, že boli chýbajúce a zmätočné informácie v Upovedomení a došlo k porušeniu povinnosti prerušiť správne konanie. Žalobca v odvolaní zároveň požiadal o prerušenie správneho konania, pričom namietal neprimeranosť výšky uloženej pokuty, ktorú považoval za neprimeranú s ohľadom na závažnosť spáchaného skutku z dôvodu porušenia tzv. precedenčnej zásady a trestno-právnej zásady ne bis in idem. Súčasne žalobca považoval výšku uloženej pokuty za nedostatočne odôvodnenú.

II.

Stručné zhrnutie Napadnutého rozhodnutia

6. Žalovaný ako odvolací orgán vydal dňa 27.10.2021 rozhodnutie č. k.: 5015/2021-3 (ďalej len „Napadnuté rozhodnutie“), ktorým odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

7. Z odôvodnenia Napadnutého rozhodnutia vyplýva, že žalovaný mal za preukázané, že žalobca v rozpore s § 4 ods. 1, § 6 ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) Zákona o potravinách umiestňoval na trh 33 druhov potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti v celkovej hmotnosti 32,492 kg, v celkovom objeme 25,99 l a v celkovej cene 242,97 eura, ktoré boli podrobne špecifikované vo výroku prvostupňového rozhodnutia a v Napadnutom rozhodnutí. Žalovaný mal tak za preukázané, že žalobca uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách. Zároveň žalovaný konštatoval, že nakoľko zo strany žalobcu došlo k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 7 Zákona o potravinách, bola naplnená podmienka pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 8 Zákona o potravinách. Žalovaný potvrdil, že žalobca umiestňoval na trh potraviny po dátume minimálnej trvanlivosti, čím porušil zákaz určený všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky.

III.

Podstatné zhrnutie argumentov žalobcu

8. Žalobca doručil Krajskému súdu v Trnave správnu žalobu zo dňa 18.11.2021 (ďalej len „žaloba“), ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti Napadnutého rozhodnutia a prvostupňového rozhodnutia, ktoré navrhol zrušiť.

9. Žalobca v podanej žalobe namietal: (i) nezákonnosť výkonu dodatočnej úradnej kontroly potravín, (ii) podstatné porušenia ustanovení o konaní a (iii) neprimeranosť výšky uloženej pokuty a rozpor § 28 ods. 8 Zákona o potravinách s Ústavou SR a právom Európskej únie. Žalobca zároveň navrhol priznať žalobe odkladný účinok a taktiež navrhoval prerušiť súdne konanie z dôvodu konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky o súlade niektorých ustanovení Zákona o potravinách s Ústavou SR. Súčasne žalobca navrhol, aby správny súd požiadal Súdny dvor Európskej únie o predbežný nález k žalobcom špecifikovaným otázkam týkajúcich sa výkladu európskeho práva.

10. Vo vzťahu k nezákonnosti výkonu dodatočnej úradnej kontroly potravín žalobca namietol, že spôsob výkonu dodatočnej úradnej kontroly bol neproporcionálny sledovanému cieľu a nakoľko vady v priebehu dodatočnej úradnej kontroly potravín boli závažného a neodstrániteľného charakteru, celý výkon úradnej kontroly možno označiť za nezákonný. Žalobca mal za to, že absentovalo riadne oznámenie účelu úradnej kontroly potravín a predloženia poverenia na výkon úradnej kontroly potravín, a teda nebol riadne upovedomený o účele kontroly a nebol daný rozsah povinnosti kontrolovaného subjektu. Žalobca zároveň napadol neprimeranosť spôsobu výkonu úradnej kontroly, keďže dodatočná úradná kontrola bola neproporcionálna sledovanému účelu. Žalobca na podporu svojej argumentácie uvádzal právne predpisy, ako aj judikatúru (slovenskú a európsku), prostredníctvom ktorých poukazyval na to, že aj úradná kontrola má svoje mantinely.

11. K podstatnému porušeniu ustanovení o konaní žalobca dôvodil, že Upovedomenie bolo nedostatočne špecifikované, najmä neobsahovalo informáciu o údajne spáchanom skutku a okolnostiach, ktoré bude RVPS hodnotiť. Žalobca mal právo byť informovaný o tom, zo spáchania akého správneho deliktu je podozrivý a aká sankcia mu za tento správny delikt hrozí.

12. Ďalej žalobca namietal, že došlo k porušeniu § 33 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), keďže mu nebolo umožnené riadne sa vyjadriť ku všetkým podkladom prvostupňového rozhodnutia. Navyše podľa názoru žalobcu bolo povinnosťou RVPS správne konanie prerušiť do právoplatného rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky pod sp. zn.: PL. ÚS 3/2019.

13. Žalobca namietajúci neprimeranosť výšky uloženej pokuty a rozpor § 28 ods. 8 Zákona o potravinách s Ústavou SR a právom Európskej únie zdôraznil, že uložená pokuta nie je úmerná závažnosti sankcionovaných porušení, má tvrdý represívny charakter a je možné ju považovať za likvidačnú. Zároveň mal žalobca za to, že prvostupňové rozhodnutie a Napadnuté rozhodnutie nie sú dostatočne odôvodnené a sú nepreskúmateľné. Uložená pokuta zasahuje do vlastníckych práv žalobcu takým spôsobom, že dochádza k zmene jeho majetkových pomerov, ktoré vedú k tomu, že uloženie takto vysokej pokuty je pre žalobcu likvidačné. § 28 ods. 8 Zákona o potravinách stanovujúci spodnú hranicu pokuty za správny delikt vo výške X.XXX.XXX,XX eur odporuje právu Európskej únie, nakoľko ňou dochádza k paušalizácii závažnosti protiprávneho konania a prevádzkovatelia potravinárskych podnikov sú neúmerne a neprimerane potrestaní v prípade, ak sa dopustia v poradí tretieho porušenia povinnosti uloženej v § 28 ods. 4 Zákona o potravinách, bez ohľadu na to, ako bagateľné toto porušenie potravinového práva môže v skutočnosti byť. Stanovenie dolnej sadzby pokuty za správny delikt vo výške X.XXX.XXX,XX eur nespĺňa požiadavku proporcionality aj z toho hľadiska, že neumožňuje zohľadniť okolnosti individuálneho prípadu a väčšinou niekoľkonásobne prevyšuje škodu, ktorú páchatel správneho deliktu spôsobí.

IV.

Vyjadrenie žalovaného

14. Žalovaný sa k Žalobe vyjadril podaním zo dňa 17.08.2022 (ďalej len „vyjadrenie“), pričom trval na zákonnosti Napadnutého rozhodnutia a prvostupňového rozhodnutia a navrhol žalobu zamietnuť.

15. Žalovaný uviedol, že európska legislatíva zakotvuje povinnosť, aby členské štáty vynucovali potravinové právo, aby sledovali a overovali, či prevádzkovatelia dodržiavajú vo všetkých fázach výroby, spracovania a distribúcie príslušné požiadavky tohto práva a príslušných predpisov. Platnou právnou úpravou a zavedeným systémom kontrol je v Slovenskej republike zabezpečená nestrannosť, kvalita a konzistentnosť úradných kontrol a príslušný kontrolný orgán vykonáva úradné kontroly v súlade so zdokumentovanými postupmi, ktoré vychádzajú z platnej národnej a európskej legislatívy.

16. Žalovaný ďalej zdôraznil, že v prejednávacom prípade sa inšpektori pred začatím úradnej kontroly preukázali služobnými preukazmi a následne vykonali kontrolu a spisali záznam. Žalobca bol oboznámený na začiatku úradnej kontroly s jej účelom prostredníctvom zodpovedného zamestnanca, ktorý bol v danom čase zodpovedný za chod prevádzkarne a bol spôsobilý vyjadriť sa k tomu, či priebeh úradnej kontroly zodpovedá obsahu záznamu. Žalovaný uviedol, že inšpektori sa pri začatí úradnej kontroly nepreukazujú poverením, ale preukazom, v ktorom je jasne uvedené zákonné ustanovenie, podľa ktorého vykonávajú úradnú kontrolu potravín. Vzhľadom na to si RVPS splnila svoju zákonnú povinnosť, nakoľko pred začatím výkonu úradnej kontroly potravín oboznámila prevádzkovateľa prostredníctvom inšpektorov jasne a dostatočne určito s vymedzeným účelom kontroly, a preto tento žalovaný bod považoval za neopodstatnený.

17. Žalovaný uviedol, že aj námietky ohľadom nevyhnutnosti preukazovania sa poverením inšpektorov sú nedôvodné, nakoľko žalobca poukazuje na judikatúru týkajúcu sa kontroly vo veciach hospodárskej súťaže, ktorú nie je možné analogicky aplikovať na predmetnú vec. Zároveň za nedôvodnú žalovaný považoval aj námietku žalobcu ohľadom porušenia jeho práva na súkromie. V tejto súvislosti žalovaný poukázal na skoršiu judikatúru, ktorá vyhodnotila obdobné námietky žalobcu ako nedôvodné.

18. Žalovaný nesúhlasil ani s námietkou žalobcu o tom, že výkon kontroly bol neprimeraný. Pri kontrole, ktorá je zameraná na prešetrenie podnetu spotrebiteľov kontrolu, vykonáva viac inšpektorov, pretože pri takejto kontrole sa väčšinou preskúmvajú všetky potraviny umiestňované na trh, pričom väčší počet inšpektorov realizuje kontrolu v kratšom čase, čo je aj v záujme samotného prevádzkovateľa. Žalovaný uviedol, že žalovaný nepodal námietky voči uloženému opatreniu a voči spôsobu vykonania kontroly. Žalovaný konštatoval, že inšpektori pri výkone úradnej kontroly postupovali v súlade s požiadavkami všeobecne záväzných právnych predpisov.

19. Žalovaný nesúhlasil s námietkou, že Upovedomenie neobsahovalo informáciu o údajne spáchanom skutku a ani s námietkou, že správne orgány neprerušili správneho konanie až do právoplatného rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky. K danému žalovaný poukázal na príslušné ustanovenia právnych predpisov, na základe čoho dospel k nedôvodnosti daných námietok.

20. Vo vzťahu k námietke ohľadom výšky uloženej sankcie žalovaný uviedol, že boli splnené všetky podmienky, ktoré predpokladal Zákon o potravinách účinný v čase rozhodovania správnych orgánov, a preto nemožno hovoriť o neprimeranosti sankcie. Žalovaný považoval postup pri určení výšky pokuty za súladný s požiadavkami Zákona o potravinách v znení účinnom v čase vydania Napadnutého rozhodnutia.

V.

Ďalšie vyjadrenia účastníkov konania

21. K vyjadreniu sa žalobca vyjadril podaním zo dňa 07.10.2022 (ďalej len „replika“), pričom uviedol, že nepopiera právo orgánov úradnej kontroly vykonávať neohlásené kontroly, avšak inšpektori sú povinní kontrolovaný subjekt upovedomiť na začiatku kontroly a zároveň jasne a transparentne oznámiť účel kontroly. Žalobca znova poukázal na neproporcionálnu kontrolu zo strany žalovaného a uvedené skutočnosti podporil odkazom na súdnu prax. Žalobca ohľadne ďalších žalobných dôvodov zopakoval argumentáciu uvedenú v žalobe.

22. K replike sa žalovaný vyjadril duplikou zo dňa 18.10.2022 (ďalej len „duplika“), v ktorej zopakoval, že nemožno hovoriť o neprimeranej sankcii, keď bol správny orgán povinný uložiť pokutu a túto uložil na úplne spodnej hranici zákonnej sadzby. Podľa názoru žalovaného nie je budúci priaznivejšiu právnu úpravu možné subsumovať pod žiaden z dôvodov, pre ktoré by bolo možné Napadnuté rozhodnutie a prvostupňové rozhodnutie zrušiť.

23. K duplike sa žalobca vyjadril podaním zo dňa 03.11.2022, s tým, že správne súdy sú adresátom povinnosti prihliadať na trestnoprávne zásady a medzinárodné dohovory pri posudzovaní zákonnosti právoplatných rozhodnutí správnych orgánov. Následne žalobca súdu doručil podanie s názvom: „Informácia o rozhodnutí Ústavného súdu SR vo veci vedenej pod spis. zn.: PL. ÚS 3/2019“ zo dňa

30.11.2022, v rámci ktorého žalobca oboznámil správny súd s rozhodnutím Ústavného súdu vo veci konanej pod sp. zn.: PL. ÚS 3/2019.

24. Uznesením Krajského súdu v Trnave zo dňa 14.09.2022, č. k.: 20S/137/2021-188 priznal správny súd žalobe odkladný účinok, a to až do právoplatného rozhodnutia súdu vo veci samej.

VI.

Posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov

25. Správny súd v Bratislave uvádza, že s odkazom na zákon č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Zákon o správnych súdoch“) sa okrem iného zriadil aj Správny súd v Bratislave. § 3 ods. 1 Zákona o správnych súdoch uvádza, že správne súdy začnú svoju činnosť 1. júna 2023. § 3 písm. b) Zákona o správnych súdoch zároveň uvádza: „ak § 4 ods. 1 neustanovuje inak, výkon súdnictva prechádza od 1. júna 2023 z krajských súdov na správne súdy vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. júna 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.“ Predmetná právna vec tak prešla na Správny súd v Bratislave, náhodným výberom bola pridelená senátu 4S a je vedená pod sp. zn.: TT-20S/137/2021.

26. Správny súd v Bratislave ako vecne a miestne príslušný správny súd preskúmal žalobou Napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňové rozhodnutie RVPS, vrátane ich postupu v administratívnom konaní, a to v rozsahu žalobných bodov, ako aj z hľadísk uvedených v § 195 písm. a) až e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „SSP“), keďže žaloba je správnu žalobou vo veciach správneho trestania (§ 194 a nasl. SSP) a dospel k záveru, že rešpektujúc princípy správneho trestania vzhľadom na zmenu právnej úpravy v prospech sankcionovaného (žalobcu) je nutné Napadnuté rozhodnutie, ako aj prvostupňové rozhodnutie zrušiť, keďže o sankcii rozhoduje orgán v prvom stupni a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

27. Správny súd v Bratislave rozhodol na pojednávaní, ktoré bolo nariadené v súlade s § 107 a nasl. SSP na deň 16.08.2023, nakoľko bola splnená podmienka uvedená v § 107 ods. 1 písm. a) SSP a za splnenia podmienok uvedených v § 108 ods. 1 a 2 SSP.

28. Na nariadenom pojednávaní právny zástupca žalobcu zotrval na podanej žalobe a poukázal na (i) interný pokyn, na podklade ktorého došlo k nezákonnej kontrole a (ii) zmenu Zákona o potravinách. Zotrval na žalobnom návrhu a alternatívne navrhol, aby správny súd moderoval uloženú pokutu na sumu vo výške X.XXX,XX eur.

29. Podľa § 177 ods. 1 SSP správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

30. 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.

31. Podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách účinného do 31.12.2021 (ktoré bolo aplikované ako Žalovaným, tak aj RVPS), 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 umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti okrem bezodplatného prevodu podľa § 6 ods. 7.

32. Podľa § 28 ods. 8 Zákona o potravinách účinného do 31.12.2021 (ktoré bolo aplikované ako Žalovaným, tak aj RVPS), 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.

33. Podľa § 28 ods. 8 Zákona o potravinách účinného 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.

34. Podľa § 28 ods. 9 Zákona o potravinách účinného 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 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

35. Podľa § 31ai ods. 1 Zákona o potravinách účinného 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.

36. Podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách účinného od 21.07.2022 (v znení zákona č. 257/2022 Z. z.), 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 umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby.

37. 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.

38. 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.

39. Predmetom súdneho prieskumu je prieskum Napadnutého rozhodnutia a prvostupňového rozhodnutia, ktorými bola žalobcovi uložená pokuta vo výške X.XXX.XXX,XX eur podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojitosti s § 28 ods. 8 Zákona o potravinách v znení do 31.12.2021 za nedostatky zistené pri dodatočnej úradnej kontrole potravín vykonanej dňa 24.03.2021.

40. S odkazom na vyššie uvedené skutočnosti považuje správny súd za podstatné uviesť, že došlo k zásadnej zmene právneho predpisu, vzťahujúceho sa na preskúvanú vec, a to tak v otázke rozpätia sadzby pokuty, ktorú môžu správne orgány v rámci správnej úvahy aplikovať, ako aj v otázke porušených povinností, pre porušenie ktorých správny orgán môže pristúpiť k uloženiu pokuty, keďže pôvodný § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách, ako aj § 28 ods. 8 Zákona o potravinách, ktoré boli aplikované v prvostupňovom rozhodnutí a Napadnutom rozhodnutí, boli novelizované.

41. Správny súd poukazuje na závery Ústavného súdu Slovenskej republiky v uznesení sp. zn.: PL. ÚS 3/2019 zo dňa 12.10.2022, (ďalej len „Uznesenie“), ktoré sa aplikujú na právnu úpravu Zákona o potravinách, o ktorej použitie ide aj v predmetom súdnom konaní.

42. Ústavný súd Slovenskej republiky v bode 18. a 19. Uznesenia konštatoval, že: „...v nadväznosti na to pojem právoplatnosti použitý v „prechodníkovom“ 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 ... 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 ... Plná jurisdikcia predstavuje dôležitý atribút práva na spravodlivý proces a význam tohto inštitútu sa osobitne prejavuje práve v oblasti správneho trestania...“

43. Ústavný súd Slovenskej republiky následne v bode 20. odôvodnenia Uznesenia uviedol, že „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, ktorá sa obrátila na navrhovateľov (krajské sudy), 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.“ V bode 21. odôvodnenia Uznesenia je zároveň konštatované, že „odôvodnenosť

rozširujúceho výkladu § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. zároveň dokresľuje § 195 písm. d) SSP, podľa ktorého správny súd v konaní o žalobe vo veciach správneho trestania nie je viazaný rozsahom ani dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania. K zásadám ukladania trestov (v širšom ponímaní tohto pojmu) patrí aj zásada, že trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase spáchania skutku, podľa neskoršieho zákona len vtedy, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie (čl. 50 ods. 6 ústavy). Novela zákona č. 152/1995 Z. z. účinná od 1. júla 2022 preto navrhovateľom (krajským súdom) vytvára priestor, aby v procese súdneho prieskumu právoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy ukladajúcich sankcie podľa napadnutého ustanovenia prihliadli na zmenu právnej úpravy, ktorá toto ustanovenie vypustila, a teda už netvorí súčasť právneho poriadku.“

44. Je nepochybné, že k zmene právnej úpravy došlo od 01.07.2022, teda v čase po právoplatnosti Napadnutého rozhodnutia. Žalovaný pri ukladaní sankcie postupoval na základe účinnej právnej úpravy v čase rozhodovania, čo pre neho explicitne vyplývalo z článku 2 ods. 2 Ústavy SR. Správny súd riadiac sa vysloveným právnym názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky, ale aj rozhodovacou praxou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zastáva názor, že na novú právnu úpravu, ktorá je priaznivejšia pre trestaného je potrebné prihliadnuť (porovnaj napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 05.11.2019, sp. zn.: 4Asan/2/2019, ktoré bolo judikované v Zbierke stanovísk NS a súdov SR pod č. R 20/2021). Právna veta judikovaného rozhodnutia 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 zmena nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej.“

45. Pri trestaní sa uplatňuje povinná retroaktivita v prospech páchatel'a, čo vyplýva priamo z Ústavy SR a medzinárodných dohovorov. Podľa článku 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 páchatel'a priaznivejšie. Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších právnych predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) sa posudzuje trestnosť činu a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Ak v čase medzi spáchaním činu a vynesení rozsudku nadobudnú účinnosť viaceré zákony, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona, ktorý je pre páchatel'a priaznivejší.

46. Správny súd dospel k záveru, že ak v období medzi konaním žalobcu a rozhodovaním správneho súdu došlo k nahradeniu aplikovanej právnej normy ustanovením priaznivejším pre žalobcu, je potrebné umožniť orgánu verejnej správy nanovo posúdiť a prípadne uložiť sankciu.

47. Správny súd poukazuje na závery Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyplývajúce z vyššie uvedeného rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 05.11.2019, sp. zn.: 4Asan/2/2019, ktorý vo vzťahu k prípustnosti aplikácie inštitútu retroaktivity v správnom trestaní uviedol, že na priaznivejšiu právnu úpravu musí správny súd prihliadať ex lege, aj keby túto skutočnosť žalobca ani nenamietal. V bode 76 konštatoval, že „ide tu o rešpektovanie princípov správneho trestania a aplikácie inštitútu nepravej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatel'a, ktoré skutočnosti vyplývajú z článku 50 ods. 6 Ústavy SR, ako i z príslušných medzinárodných dokumentov“.

48. Správny súd pri rozhodovaní o žalobe vo veciach správneho trestania postupuje v zmysle § 195 písm. d) SSP tak, že nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania. A k týmto zásadám patrí aj zásada, že trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase spáchania skutku a podľa neskoršieho zákona len vtedy, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie. Niet pochyb o tom, že Zákon o potravinách v znení novely vykonanej zákonom č. 211/2022 Z. z. účinný od 01.07.2022, je pre žalobcu priaznivejší. Z uvedeného dôvodu tak správny súd vyhodnotil žalobu ako dôvodnú, a s odkazom na § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil Napadnuté rozhodnutie ako aj prvostupňové rozhodnutie.

49. Žalobca aj s odkazom na novelizáciu Zákona o potravinách požiadal správny súd o moderáciu uloženej pokuty. Nakoľko správny súd uplatnil kasáciu, teda zrušil Napadnuté rozhodnutie

a prvostupňové rozhodnutie podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP, sankčná moderácia v zmysle § 198 SSP sa stala bezpredmetnou. Správny súd vyhovel hlavnému kasačnému návrhu, čo znamená plný úspech žalobcu vo veci, uviedol teda len kasačný výrok a nie výrok vo vzťahu k moderačnému návrhu. Tu správny súd uvádza, že v danom prípade by sankčná moderácia ani neprichádzala do úvahy, a to s odkazom na § 198 ods. 2 SSP, v zmysle ktorého správny súd môže podľa odseku 1 rozhodnúť len tak, ako mohol podľa osobitného predpisu rozhodnúť orgán verejnej správy. RVPS a žalovaný tak nemohli rozhodnúť podľa novelizovaného Zákona o potravinách a aj s odkazom na subsidiaritu správneho súdnictva nie je takáto sankčná moderácia zo strany správneho súdu ani možná.

50. S poukazom na uvedené okolnosti posudzovanej veci už správny súd nepovažoval za potrebné zaoberať sa ďalšími žalobnými dôvodmi, nakoľko by nepriniesli iný záver správneho súdu. Z dôvodu zmeny právneho stavu sa zároveň bezpredmetným stalo posudzovanie žiadosti žalobcu, aby správny súd podal návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvorom Európskej únie, a tým prerušil súdne konanie, keďže novelizáciou Zákona o potravinách bolo odstránené obligatórne stanovenie neprimeranej dolnej hranice vo výške X.XXX.XXX,XX eur, čo bolo podstatou návrhu žalobcu. Návrh žalobcu na prerušenie konania preto správny súd zamietol.

51. Z dôvodov vyššie uvedených správny súd Napadnuté rozhodnutie a prvostupňové rozhodnutie zrušil postupujúc analogicky podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP a vec vrátil RVPS na nové konanie, keďže tento orgán rozhoduje o sankcii v prvom stupni.

52. V ďalšom konaní bude úlohou orgánu verejnej správy postupovať podľa právneho názoru správneho súdu vysloveného v predchádzajúcich bodoch tohto rozsudku, najmä sa vysporiadať s novou, pre žalobcu priaznivejšou právnou úpravou vo vzťahu k výške sankcie za správne delikty podľa Zákona o potravinách.

53. Žalobca bol v konaní pred správnym súdom úspešný, preto mu správny súd priznal náhradu dôvodne vynaložených trov konania v celom rozsahu podľa § 167 ods. 1 SSP. O výške trov konania rozhodne vyšší súdny úradník samostatným uznesením po právoplatnosti tohto rozsudku podľa § 175 ods. 2 SSP.

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

Poučenie:

Tento rozsudok nadobúda právoplatnosť uplynutím lehoty 30 dní od doručenia rozsudku alebo podaním kasačnej sťažnosti proti tomu rozsudku (§ 145 ods. 2 písm. c) SSP).

Proti tomuto rozhodnutiu je prípustná kasačná sťažnosť, ktorú je možné podať prostredníctvom Správneho súdu v Bratislave na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v lehote 30 dní od jeho doručenia (§ 443 ods. 2 písm. a) v spojení s § 145 ods. 2 písm. c) SSP). Zmeškanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti nemožno odpustiť (§ 443 ods. 5 SSP).

Kasačná sťažnosť proti tomuto rozhodnutiu má odkladný účinok (§ 446 ods. 2 písm. c) SSP).

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť

- a) označenie napadnutého rozhodnutia,
- b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené,
- c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva (ďalej len „sťažnostné body“),
- d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh) (§ 445 ods. 1 SSP).

Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti (§ 445 ods. 2 SSP).

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 krajským 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 krajský 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 (§ 440 ods. 1 SSP).

Dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v odseku 1 písm. g) až i) sa vymedzí tak, že sťažovateľ uvedie právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom (§ 440 ods. 2 SSP).

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