

Súd: Správny súd v Bratislave  
Spisová značka: BA-5S/123/2018  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 4017200480  
Dátum vydania rozhodnutia: 25. 07. 2023  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Lucia Tóth  
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2023:4017200480.5

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Lucie Tóth a členov senátu JUDr. Ivany Rudinskej a JUDr. Róberta Jakubáča, PhD., v právnej veci žalobcu: BILLA s.r.o., Bajkalská 19/A, 821 02 Bratislava, IČO: 31 347 037, právne zastúpený: SOUKENÍK – ŠTRPKA, s.r.o., Šoltésovej 14, 811 08 Bratislava, IČO: 36 862 711, proti žalovanej: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, Botanická 17, 842 13 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č.k. 3724/2016 zo dňa 05.12.2016, takto

### rozhodol:

I. Správny súd z r u š u j e rozhodnutie žalovanej č.k. 3724/2016 zo dňa 05.12.2016 a vec v r a c i a žalovanej na ďalšie konanie.

II. Správny súd žalobcovi p r i z n á v a voči žalovanej právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením.

### odôvodnenie:

I.  
Pribeh administratívneho konania

1. Rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (ďalej aj „RVPS“) Komárno č.k. 2016/002412/00311/Kn zo dňa 06.10.2016 bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške X XXX XXX,- eur podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení účinnom do 31.12.2016 (ďalej aj „zákon o potravinách“) za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 17.11.2015 v čase od 14:00 hod. do 20:00 hod. v prevádzkarni žalobcu, filiálka 260, A. XX, B.. Kontrola bola vykonaná v zmysle oprávnení zákona o potravinách a bola zameraná na dodržiavanie požiadaviek potravinového práva.

2. Proti rozhodnutiu RVPS Komárno č.k. 2016/002412/00311/Kn zo dňa 06.10.2016 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“) podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodla žalovaná rozhodnutím č.k. 3724/2016 zo dňa 05.12.2016 tak, že odvolanie žalobcu zamietla a prvostupňové rozhodnutie RVPS potvrdila.

II.  
Žaloba

3. Včas podanou žalobou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovanej č.k. 3724/2016 zo dňa 05.12.2016, vrátenia veci žalovanej na ďalšie konanie a náhrady trov konania.

4. Podľa názoru žalobcu napadnuté rozhodnutie vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci, zistenie skutkového stavu bolo nedostačujúce pre riadne posúdenie veci, v rozpore s obsahom administratívneho spisu a nemalo v ňom oporu. Rozhodnutie považoval za nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov a v konaní taktiež došlo k porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia.

5. Žalobca namietal porušenie zásady dvojinštančnosti správneho konania, keďže zo záznamu o výkone úradnej kontroly potravín vyplýva, že kontrolu potravín dňa 17.11.2015 vykonali inšpektori žalovanej (C. D. E., F. E. C.), pričom medzi kompetencie žalovanej patrí najmä kontrola výkonu štátnej správy, ktorú uskutočňujú RVPS ako aj rozhodovanie v druhom stupni vo veciach, o ktorých v prvom stupni rozhoduje RVPS. Ak žalovaná vykonala úradnú kontrolu potravín, a teda konala v prvom stupni, tak mala následne aj pokračovať v konaní a vydať prvostupňové rozhodnutie, pričom v zmysle § 5 písm. c) zákona č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov by o odvolaní voči rozhodnutiu žalovanej následne malo rozhodovať Ministerstvo pôdohospo-dárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky. Zo zákona o potravinách ani zo zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej aj „správny poriadok“) nevyplýva oprávnenie žalovanej po vykonaní kontroly postúpiť konanie na príslušnú RVPS, ktorá by následne pokračovala v začatom správnom konaní a vydala prvostupňové rozhodnutie. Rozhodnutie o odvolaní na základe uvedených skutočností žalobca považoval za nepreskúmateľné a nezákonné.

6. Žalobca následne namietal nepreskúmateľnosť zhromaždených dôkazov a výkon úradnej kontroly potravín odvolávajúci sa na § 22 ods. 1, 2 správneho poriadku a čl. 48 ods. 2 zák. č. 460/1992 Zb. Ústavy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej aj „Ústava SR“). Uviedol, že úradná kontrola potravín vykonaná dňa 17.11.2015 sa uskutočnila bez prítomnosti zástupcu žalobcu, ktorý by bol oprávnený konať v jeho mene, či už z titulu členstva v štatutárnom orgáne alebo z titulu udelenia plnomocenstva. Inšpektori vstúpili do prevádzky bez povolenia, ako aj bez vedomia osoby oprávnenej konať v mene žalobcu a začali s výkonom kontroly, pričom si od žiadneho zamestnanca žalobcu nevyžiadali predloženie plnomocenstva alebo iného poverenia, ktoré by ho oprávňovalo na zastupovanie žalobcu pri výkone úradnej kontroly potravín. Takto vykonanú kontrolu považoval žalobca za neprípustnú a nezákonnú. Záznam o výkone úradnej kontroly potravín podpísala pani D. G., zástupkyňa vedúcej filiálky žalobcu, pričom táto osoba nie je oprávnená konať v mene žalobcu, a teda ani nemala oprávnenie predmetný záznam podpísať a vyjadriť sa k nemu. Žalobcovi bola konaním inšpektorov odňatá možnosť konať a vzniesť voči zisteniam počas výkonu úradnej kontroly potravín námietky. Záznam o výkone úradnej kontroly potravín neobsahuje dostatočné opísanie skutočností o priebehu úradnej kontroly potravín. Je z neho zrejmé, že kontrola prebiehala dňa 17.11.2015 od 14:00 hod. do 20:00 hod., t.j. cca 6 hodín, avšak záznam o výkone úradnej kontroly potravín nezachytáva celý priebeh kontroly takým spôsobom, aby ho bolo možné v neskoršom štádiu správneho konania podrobne rekonštruovať a náležite kontrolovať. Záznam o výkone úradnej kontroly potravín nepredstavuje spoľahlivé zistenia skutkového stavu, bol vyhotovovaný jednostranne, s úmyslom udeliť žalobcovi pokutu. Navyše fotodokumentácia nedostatkov, na ktoré sa odkazuje v zázname o výkone úradnej kontroly nie je zažurnalizovaná súčasťou tohto záznamu.

7. K námietke ohľadom absencie protiprávneho konania žalobca uviedol, že žalovaná sa nedostatočne vysporiadala s jeho námietkami uvedenými v odvolaní a na základe nesprávnych skutkových zistení ich vyhodnotila ako irelevantné. Produkty, ktoré boli zo strany žalovaného a RVPS vyhodnotenú ako tie, ktoré žalobca uvádzal na trh po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, sa nachádzali mimo predajnej plochy (mimo regálov nachádzajúcich sa v predajnej časti prevádzkarne) a neboli ponúkané spotrebiteľom na predaj. Produkty boli inšpektormi nájdené v skladových priestoroch (nie na predajnej ploche). Uvádzanie potravín na trh po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti nebolo žiadnym spôsobom preukázané a nedošlo k porušeniu 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách. Porušenie zákazu umiestňovať na trh potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu podľa § 28 ods. 4 písm. a) žalobca poprel, rovnako si nebol vedomý ani porušenia § 12 ods. 1 písm. m) zákona o potravinách, nakoľko všetky potraviny boli skladované v teplotách deklarovaných výrobcami. K porušeniu povinnosti zabezpečiť hygienu predaja uviedol, že nie je v moci žalobcu garantovať, že pri frekvencii manipulácie s tovarom by boli zariadenia, regály a steny neustále v bezchybnom hygienickom stave. Žalobca si bol vedomý toho,

že na jednom druhu výrobku chýbal dátum minimálnej trvanlivosti a na ďalšom chýbal údaj o tom, že obsahovalo sladidlo, pričom mal za to, že k uvedenému pochybeniu došlo na strane výrobcu.

8. Žalobca tiež namietal nesprávnu právnu kvalifikáciu, pretože v zmysle § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách mu RVPS uložila pokutu X XXX XXX,- eur pri absencii opakovaného porušenia tej istej povinnosti (to isté písmeno príslušného odseku zákona o potravinách). Keďže potraviny po dátume spotreby sa nenachádzali na predajnej ploche, tak ani nedošlo k opakovanému porušeniu povinnosti podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách.

9. Podľa názoru žalobcu konaním žalovanej došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a práva na ochranu súkromia odvolávajúc sa na čl. 1, 6, 8 ods. 1, 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd; rovnako neboli splnené kritériá na to, aby správny orgán v rámci výkonu svojej právomoci mohol zasiahnuť do práva na ochranu obydlia právnickej osoby.

10. K neprimeranosti výšky uloženej pokuty uviedol, že z článku 55 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 882/2004 a z článku 17 ods. 2 Nariadenia (ES) č. 178/2002 vyplýva, že sankcie ukladané zo strany správnych orgánov musia byť účinné, úmerné a odradzujúce. Sankcia uložená žalobcovi vo výške X XXX XXX,- eur však tieto atribúty nespĺňala, nakoľko nebola úmerná závažnosti údajných porušení, za ktoré bola uložená. Z rozhodnutia o odvolaní ako aj zo záznamu o výkone úradnej kontroly potravín vyplýva, že žalobca mal umiestňovať na trh 12 druhov potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti v celkovej hodnote XXX,XX eur. Podporne žalobca odkazoval na rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 5S/114/2016 zo dňa 25.10.2016, rovnako na rozsudok Európskeho súdneho dvora zo dňa 09.03.1978 vo veci 106/77 (Simmenthal II), s povinnosťou pre súd zabezpečiť plný účinok noriem Európskeho práva a neuplatniť § 28 ods. 8 zákona o potravinách, ktoré je podľa žalobcu v rozpore s právom EÚ. V súvislosti s tým, že na administratívne trestanie sa primerane aplikujú zásady trestno-právneho trestania upriamil pozornosť aj na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn.: PL. ÚS 106/2011 ako aj viaceré články Ústavy SR. Neprimeranosť výšky uloženej pokuty videl žalobca aj v tom, že žalovaná bez ohľadu na závažnosť konania a skutkové okolnosti konkrétneho prípadu, musí kontrolovanému subjektu uložiť pri treťom opakovanom skutku rovnakej povahy pokutu minimálne vo výške X XXX XXX,- eur.

11. Záverom požiadal súd o priznanie odkladného účinku správnej žalobe.

12. Podaním zo dňa 07.03.2017 žalobca doplnil svoju žalobnú argumentáciu, pričom namietal protiústavnosť § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Žalobcovi bolo zo strany žalovanej resp. príslušnej RVPS uložených niekoľko pokút vo výške X XXX XXX,- eur, z čoho vyplýva, že dopad na jeho majetkovú sféru v prípade ich zaplatenia je o to závažnejší. Žalobca navrhol, aby súd prerušil konanie podľa § 100 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) a podal Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Listinou základných práv a slobôd, ako aj s Nariadením (ES) č. 852/2004 a Nariadením (ES) č. 178/2002.

13. Podaním zo dňa 01.06.2017 žalobca navrhol položiť Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálne otázky, ktorých znenie následne doplnil podaním zo dňa 28.11.2018.

III.

Vyjadrenie žalovanej

14. Žalovaná v písomnom vyjadrení k žalobe zo dňa 11.10.2017 navrhla žalobu zamietnuť. S námietkou nedodržania dvojinstančnosti v správnom konaní nesúhlasila. Správny poriadok vychádza z tzv. princípu generálnej klauzuly, ktorý znamená, že účastník konania (resp. jeho zástupca) sa môže odvolať proti každému prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu. Je to dané zásadou dvojinstančnosti správneho konania, ktorá vyjadruje, že každé rozhodnutie správneho orgánu je preskúmateľné ešte ďalšou inštanciou v odvolacom konaní za predpokladu, že k tomu dal účastník konania podnet podaním odvolania. Prvostupňové konanie bolo vedené na vecne a miestne príslušnom orgáne, ktorým je RVPS Komárno a o odvolaní, objektívne rešpektujúc všetky zásady správneho konania, predovšetkým zásadu

zákonosti, rozhodol druhostupňový orgán - žalovaná. Žalobcovi bolo poskytnuté reálne právo na odvolanie, ktoré aj využil a o odvolaní bolo legitímne rozhodnuté na druhom stupni, pričom rozhodoval resp. podklady pre rozhodnutie na druhom stupni pripravoval zamestnanec, ktorý je nezávislý, o prípade v čase odvolania nemal žiadne informácie, nezúčastnil sa úradnej kontroly potravín, vo veci nevydával žiadne usmernenia pre prvostupňový orgán, preto nezávislosť a objektívnosť druhostupňového konania bola zabezpečená a v žiadnom prípade nedošlo k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania. Oprávnenie inšpektorov žalovanej a RVPS vykonávať úradné kontroly potravín je jasne definované zákonom o potravinách (§ 23 ods. 1 zákona o potravinách), ich územná pôsobnosť je určená zákonom č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov. Jednotlivé inšpekčné skupiny sú zložené z inšpektorov žalovanej s celoslovenskou pôsobnosťou, inšpektorov príslušnej RVPS, v regióne ktorej sa kontrola vykonáva, prípadne aj inšpektorov inej RVPS na základe poverenia. Záznam o úradnej kontrole potravín vyhotovený bezprostredne po ukončení fyzickej kontroly sa postupuje na ďalšie konanie vecne a miestne príslušnej RVPS, ktorá je v prvom stupni oprávnená rozhodnúť v tejto veci. Podľa § 23 ods. 11 zákona o potravinách, zamestnanec RVPS vykonávajúci úradnú kontrolu potravín je oprávnený na základe poverenia, ktoré vydáva žalovaná, vykonávať úradnú kontrolu aj v územnom obvode inej RVPS. V tomto prípade bola kontrola vykonaná dvomi inšpektormi žalovanej (ktorí v žiadnom prípade neprišli do styku s rozhodovaním vo veci v prvom ani druhom stupni), ďalej inšpektorom územne príslušnej RVPS Komárno a na základe príslušného poverenia inšpektorkou územne nepríslušnej RVPS Banská Bystrica. Priebeh a výsledky kontroly boli posúdené zamestnancami rôznych orgánov úradnej kontroly potravín. Výsledky kontroly boli v takejto podobe doručené vecne a miestnej príslušnej RVPS Komárno bez akéhokoľvek právneho posúdenia alebo vysloveného názoru, pokynu. Ako prvok nestrannosti bola do celoslovenských úradných kontrol zavedená prítomnosť inšpektorov z iných RVPS, čím sa v najvyššej možnej miere eliminovalo riziko neobjektívneho zistenia skutočného stavu veci pri úradnej kontrole. Za účelom odstránenia akéhokoľvek podozrenia z nestranného posúdenia veci sú navyše kontrolné zistenia dokumentované aj vo forme fotografií, ktoré potvrdzujú nedostatky v písomne zachytenej podobe.

15. Žalovaná k námietke nepreskúmateľnosti zhromaždených dôkazov a výkonu úradnej kontroly potravín s odkazom na § 18, § 20 ods. 8 - 11, § 21 ods. 1 písm. b/ až d/ zákona o potravinách, čl. 2 ods. 1 a 7, čl. 3 ods. 1 - 2, čl. 4 ods. 1, 2 písm. g/, čl. 9 ods. 1 až 3, čl. 10 ods. 1, 2 písm. a/ až i/, čl. 54 ods. 1, 3, čl. 55 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 882/2004 uviedla, že úradná kontrola je presne definovaný proces, ktorého cieľom je zistiť, či kontrolovaný subjekt plní povinnosti určené zákonom. Výsledky tohto procesu je príslušný orgán povinný zaznamenať spôsobom a vo forme určenej v osobitnom predpise a oboznámiť s nimi prevádzkovateľa, ktorý má možnosť zaujať stanovisko k jednotlivým zisteniam, prípadne podať vysvetlenie. Záznam o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2015/So,Mi,Má/54 zo dňa 17.11.2015 spĺňal všetky náležitosti vyplývajúce z osobitného predpisu - Nariadenia (ES) č. 882/2004, ako aj z vnútorného predpisu - Pokynu ŠVPS SR č. 11/2012, ktorým sa stanovujú pravidlá výkonu úradnej kontroly potravín. Inšpektori sú oprávnení v každom čase vstupovať do potravinárskych prevádzok, pričom tieto úradné kontroly sa uskutočňujú bez predchádzajúceho ohlásenia tak, aby nebol zmarený ich účel. Na začiatku úradnej kontroly sa inšpektori preukázali preukazmi a povereniami tak, ako to bolo zachytené v úradnom zázname, z ktorého jednoznačne vyplýva, že kontrola bola vykonaná s vedomím a za prítomnosti zamestnanca žalobcu v pozícii zástupcu vedúcej filiálky. Inšpektori vykonávali kontrolu v častiach prevádzky, ktoré súvisia s manipuláciou s potravinami a ich umiestňovaním na trh, nie v súkromných priestoroch a podobne. Zamestnanci žalobcu počas úradnej kontroly s inšpektormi riadne spolupracovali a k nahliadnutiu predložili všetku požadovanú dokumentáciu. Nič nebránilo, aby pri akomkoľvek úkone inšpektora bol prítomný zároveň aj zamestnanec žalobcu. Zo žiadneho zákonného ustanovenia nevyplýva povinnosť inšpektorov zabezpečiť pri úradnej kontrole prítomnosť štatutárneho orgánu prevádzkovateľa. Je nepochybné, že úradná kontrola bola vykonávaná s vedomím zamestnanca žalobcu, ktorý bol v danom čase zodpovedný za chod prevádzkarne a bol určite spôsobilý vyjadriť sa k tomu, či priebeh úradnej kontroly zodpovedá obsahu záznamu, teda či nedostatky sú popísané spôsobom ako boli zistené. Tento zamestnanec overil svojím podpisom priebeh úradnej kontroly tak, ako je uvedené v zázname, pričom sa zaviazal o výsledkoch kontroly informovať vedenie spoločnosti. Voči priebehu, výsledkom úradnej kontroly a uloženým opatreniam nepodal žiadne námietky, neurobil tak ani žalobca v lehote podľa § 20 ods. 11 zákona o potravinách. Žalobcovi bola daná možnosť vyjadriť sa k zisteným skutočnostiam a ich právnomu posúdeniu v rámci začatého správneho konania, pričom toto svoje právo využil.

16. K námietke žalobcu týkajúcej sa žurnalizácie záznamu, žalovaná uviedla, že zamestnancovi žalobcu prítomnému pri úradnej kontrole bol odovzdaný záznam o úradnej kontrole potravín č. č. ŠVPS SR/2015/So,Mi,Má/54 zo dňa 17.11.2015 podpísaný a opečiatkovaný oboma zúčastnenými stranami v mieste úradného záznamu na to určenom, pričom jedno vyhotovenie záznamu zostáva u žalobcu. Strany úradného záznamu sú chronologicky usporiadané a očíslované a v ľavom hornom rohu sú strany spojené „zošívачkou“. Žalovaná zdôraznila, že nie je možné „žurnalizovať“ a zviazať spis bezprostredne po úradnej kontrole, nakoľko počas úradnej kontroly sa iba zhromažďujú dôkazy - vyhotovuje sa záznam, ktorý podpíšu všetky zúčastnené osoby, doložia sa všetky písomné prílohy a uvedie informácia o vyhotovení fotodokumentácie. Jeden prvopis záznamu o úradnej kontrole potravín sa poskytuje kontrolovanému subjektu hneď po ukončení úradnej kontroly, z tohto dôvodu nemôže byť záznam následne menený. Nie je povinnosťou inšpektorov zabezpečiť tlačенú podobu fotografií a odovzdať ju prevádzkovateľovi bezprostredne po úradnej kontrole. Fotodokumentácia bola žalobcovi zaslaná spolu s upovedomením o začatí správneho konania, žalobca mal teda možnosť oboznámiť sa s vyhotovenými dôkazovými materiálmi. Na základe vyššie uvedeného žalovaná konštatovala, že dostatočným podkladom pre vydanie rozhodnutia bol uvedený úradný záznam z kontroly a nie fotodokumentácia, ktorá je len podporou popísaných zistení a samotná nemôže byť podkladom pre vydanie rozhodnutia. V zmysle § 20 ods. 8 písm. b/ zákona o potravinách vyhotovovať fotodokumentáciu v čase úradnej kontroly nie je povinnosťou inšpektorov, ale ich právo, pričom sami rozhodujú aj o jej rozsahu. V žiadnom prípade na vyhotovených fotografiách nie sú zaznamenané iné nedostatky, ako tie, ktoré sú popísané v úradnom zázname, s ktorými bol žalobca oboznámený a ku ktorým sa aj vyjadril. Žalovaná má za to, že skutkový stav bol jednoznačne preukázaný a zo strany žalobcu ide o nepodložené špekulácie, ktoré by mali slúžiť na to, aby sa vyhol právnej zodpovednosti za protiprávne konanie.

17. V súvislosti námietkou absencie protiprávneho konania žalovaná poukázala na záznam o úradnej kontrole potravín, s ktorého obsahom bola oboznámená zástupkyňa vedúcej filiálky, záznam podpísala, so zistenými skutočnosťami bola oboznámená a jej povinnosťou bolo informovať žalobcu. Voči uloženému opatreniu týkajúceho sa stiahnutia z predaja potravín po dátume minimálnej trvanlivosti žalobca nepodal námietky spôsobom určeným v § 20 ods. 11 zákona o potravinách. Žalobca sa prostredníctvom splnomocnenej osoby vyjadril až po uplynutí 10 mesiacov vo vyjadrení k upovedomeniu o začatí správneho konania, kde uvedené zistenie nespochybnil. Pre právnu kvalifikáciu uvedeného správneho deliktu nie je podstatné, kde sa potraviny nachádzali (na predajnej ploche alebo neoznačené v skladových priestoroch), a to v zmysle § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách, keďže pod pojem „umiestnenie na trh“ spadá aj skladovanie, a to podľa čl. 3 ods. 8 Nariadenia (ES) č. 178/2002. Žalovaná nemala pochybnosti ani o tom, že žalobca umiestňoval na trh potraviny nebezpečné, nevhodné na ľudskú spotrebu. Tak isto mala meraním za preukázané, že 1 výrobok bol umiestnený v regáli pri teplote prostredia predajne a neboli tak dodržané podmienky výrobcu určené pre skladovanie. Žalobca mal povinnosť vykonávať čistenie účinne a s dostatočnou frekvenciou. Zotrvala na názore, že zodpovednosť za nesprávne označenie potravín v plnej miere preberá žalobca.

18. Vo vzťahu k nesprávnej právnej kvalifikácii namietanej žalobcom, žalovaná uviedla, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutí ŠVPS SR č.k. 1458/2014 zo dňa 30.05.2014 (právoplatné dňa 05.06.2014) a RVPS Komárno č.k. 2014/002778/00268/Na zo dňa 12.12.2014 (právoplatné dňa 07.01.2015) došlo k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola žalobcovi uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách a podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách, čím boli splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 7 a § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

19. Námietky žalobcu týkajúce sa porušenia práva na spravodlivý proces a práva na ochranu súkromia žalovaná považovala za nedôvodné. Kontrolný orgán pri výkone úradnej kontroly svojimi aktivitami nijako nezasahoval do súkromnej sféry žalobcu (napr. nezákonnou prehliadkou kancelárií, kontrolu pošty alebo emailov a podobne), ale vykonával kontrolu potravín podľa zákona o potravinách a osobitného predpisu. Orgán kontroly postupoval v danom prípade v rozsahu svojej pôsobnosti, kontrolné činnosti, ktoré vykonával sú logickým a zákonným dôsledkom jeho postupu s cieľom zistiť, či právnická osoba dodržiava predpisy potravinového práva. Kontroly sa vykonávajú neohlásene. Orgán úradnej kontroly potravín vykonáva úradné kontroly potravín vždy s cieľom ochrany života a zdravia ľudí a zvierat a vždy v súlade so zákonom. Právo žalobcu na nedotknuteľnosť obydlia podľa čl. 8 Dohovoru resp. podľa čl. 16 Ústavy SR, porušené nebolo, pretože takéto právo právnickej osobe neprináleží. Prevádzkareň, v ktorej sa umiestňujú na trh potraviny, nemožno považovať za obydlie s garantovanou ochranou súkromia a

nedotknuteľnosti, ktorá by v tomto prípade bola v rozpore so záujmom ochrany zdravia ľudí a ochrany spotrebiteľa na trhu potravín. Navyše, z charakteru vykonávanej činnosti vyplýva, že predaj potravín nie je možné vykonávať bez tohto, aby do prevádzkarne nemali prístup spotrebiteľia. Nemohlo prísť ani k porušeniu práva žalobcu na spravodlivý proces, keďže mu bola preukázateľne poskytnutá reálna možnosť riadne sa obhajovať, vyjadrovať sa, navrhovať doplnenia a dôkazy už pri prerokovaní záznamu o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2015/So,Mi,Má/54 zo dňa 17.11.2015, ako aj k upovedomeniu o začatí správneho konania č. k.: 2016/002192/00311/Kn, ktorým RVPS Komárno dala žalobcovi možnosť, aby sa v zmysle § 33 správneho poriadku pred vydaním rozhodnutia v lehote 5 dní od doručenia upovedomenia o začatí správneho konania vyjadril k zisteným skutočnostiam. Žalobca využil svoje procesné právo a k veci sa vyjadril listom zo dňa 21.09.2016. Na obhajovanie svojich práv a záujmov bol žalobca upozornený aj v poučení upovedomenia. Úradné kontroly sú vykonávané v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Úradnú kontrolu potravín vykonáva kontrolný orgán z vlastného podnetu v zmysle vopred schválených harmonogramov kontrol alebo z podnetu tretej osoby (podnet spotrebiteľa). Úradná kontrola bola vykonaná v zmysle všetkých právnych predpisov, ktoré sa týkajú výkonu úradnej kontroly potravín - tak európskych, ako aj vnútroštátnych. Zásah prvostupňového správneho orgánu bol v súlade s právom, sledoval legitímny cieľ a bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti. Žalovaná odkázala aj na rozhodovaciu prax súdov pri riešení tejto otázky.

20. K neprimeranosti výšky uloženej pokuty žalovaná zdôraznila, že prvostupňový správny orgán nepochybil, keď pri ukladaní sankcie za opakovaný správny delikt podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách, pôvodne posúdený aj podľa § 28 ods. 7 uvedeného zákona, určil pokutu v rozpätí od X XXX XXX eur do X XXX XXX eur a uložil pokutu na úplne spodnej hranici tohto zákonného rozpätia. Orgány úradnej kontroly potravín sú povinné rešpektovať platnú právnu úpravu a postupovať len v medziach ňou určených. Nemôžu na základe vlastnej úvahy (alebo úvah prevádzkovateľov) meniť kvalifikáciu protiprávneho konania a ukladať sankcie mimo určeného rámca.

IV.

Replika žalobcu

21. Žalobca v replike zo dňa 28.11.2018 zotrval na námietke porušenia zásady dvojinstančnosti a kreovanie zmiešaných skupín považoval za protizákonné. Bolo nepravdivé tvrdenie o nezasahovaní žalovanej do rozhodovacej činnosti prvostupňového správneho orgánu, nakoľko právna kvalifikácia konania žalobcu bola zo strany inšpektorov žalovanej vykonaná už v zázname o úradnej kontrole potravín. Žalobca ďalej poprel, že podpisom záznamu o úradnej kontrole potravín dochádza automaticky k odsúhlaseniu a uznaniu jeho obsahu. Zo strany RVPS nebol poučený o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu počas výkonu úradnej kontroly potravín a RVPS mu neposkytla ani poučenie o možnosti postupu a lehotách podľa § 20 ods. 11 zákona o potravinách, ani o možnosti podať žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy.

22. V súvislosti s nesprávnou právnou kvalifikáciou poukázal žalobca aj na trestnoprávnu zásadu ne bis in idem, pričom aplikácia ustanovení zákona o potravinách bola v rozpore so zásadou zákazu dvojitého pričítania. Rovnako došlo k porušeniu jeho práva na spravodlivý proces, nakoľko začiatok ako aj značná časť výkonu úradnej kontroly potravín prebiehala bez prítomnosti zástupcu žalobcu, čím bol znemožnený výkon jeho práva reagovať na postup RVPS. K neprimeranosti výšky uloženej pokuty uviedol, že stanovenie dolnej sadzby pokuty za správny delikt vo výške X XXX XXX,- eur nespĺňa požiadavku proporcionality aj z toho hľadiska, že neumožňuje zohľadniť okolnosti individuálneho prípadu a väčšinou niekoľkonásobne prevyšuje škodu, ktorú páchatel' správneho deliktu spôsobí. Žalobca dal do pozornosti súdu, že v obdobných konaniach bolo iniciované konanie o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

23. Osobitným písomným podaním zo dňa 03.08.2022 dal žalobca súdu do pozornosti novelu zákona o potravinách zákonom č. 211/2022 Z.z., ktorá môže mať zásadný vplyv na výsledok konania, berúc do úvahy povinné uplatnenie nepravnej retroaktivity. Podľa názoru žalobcu sa skutok musí posúdiť podľa právnej úpravy platnej a účinnej v čase spáchania skutku, resp. ak je to pre páchatel'a priaznivejšie, použije sa právna úprava platná a účinná v čase rozhodovania príslušného orgánu, a to aj v prípade, že o veci už rozhoduje správny súd. Žalobca preto navrhol, aby súd napadnuté rozhodnutie žalovanej zrušil a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

24. Žalovaná v duplike zotrvala na doterajšej argumentácii, s tým, že priaznivejšiu právnu úpravu nie je možné subsumovať pod žiaden z dôvodov pre zrušenie právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa SSP.

V.

Ďalší priebeh konania pred správnym súdom

25. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 5S/25/2017-76 zo dňa 23.02.2017, právoplatným dňa 27.02.2017, priznal správnej žalobe odkladný účinok do právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu vo veci samej.

26. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 5S/25/2017-84 zo dňa 21.03.2017, právoplatným dňa 13.04.2017, postúpil vec miestne príslušnému Krajskému súdu v Nitre.

27. Krajský súd v Nitre predložil vec Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na rozhodnutie o návrhu na prikázanie veci z dôvodu vhodnosti Krajskému súdu v Bratislave, o ktorom rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 10Nds/4/2018 zo dňa 19.06.2018, právoplatným dňa 09.07.2018 tak, že mu vyhovel.

28. Krajský súd v Bratislave následne uznesením č.k. 5S/123/2018-174 zo dňa 23.01.2019, právoplatným dňa 31.01.2019 nevyhovel návrhu žalobcu na podanie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie. Kasačnú sťažnosť žalobcu voči predmetnému uzneseniu Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením č. k. 3Asan/25/2019-210 zo dňa 17.10.2019 uznesením zamietol.

29. Uznesením č. k. 5S/123/2018-177 zo dňa 22.11.2018, právoplatným dňa 31.01.2019, krajský súd prerušil konanie do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky o návrhu Krajského súdu v Bratislave podanom vo veci sp. zn. 5S/161/2017 podľa čl. 125 ods. 1 písm. a/ a čl. 130 ods. 1 písm. d) Ústavy SR 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 SR, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

30. Na základe § 3 ods. 1, 3 zákona č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov Správny súd v Bratislave začal svoju činnosť 01.06.2023 a súčasne výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Bratislave, Nitre a Trnave na Správny súd v Bratislave vo všetkých veciach, v ktorých je od 01.06.2023 daná právomoc správnych súdov. Vec vedená na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 5S/123/2018 bola preto zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety náhodným výberom pridelená senátu 6S Správneho súdu v Bratislave dňa 07.06.2023 a je vedená pod sp. zn. BA-5S/123/2018.

31. Správny súd v Bratislave uznesením č.k. BA-5S/123/2018-259 zo dňa 28.06.2023, právoplatným dňa 29.06.2023, rozhodol v zmysle § 100 ods. 3 SSP o pokračovaní v konaní, 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 návrhoch Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Prešove a Krajského súdu v Trenčíne zastavil, a teda odpadla prekážka, pre ktorú sa konanie prerušilo.

VI.

Právne posúdenie

32. Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa § 10, § 13 ods. 1 SSP v spojení s uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Nds/4/2018 zo dňa 19.06.2018 a § 3 ods. 3 písm. b/ zákona č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovanej

vrátane konania, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná. O žalobe rozhodol bez nariadenia pojednávania, nakoľko boli splnené podmienky podľa § 107 ods. 2 SSP, keď žalobca netrval na žiadosti o nariadenie pojednávania a žalovaný nariadenie pojednávania nežiadal. Deň vyhlásenia rozsudku bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na webovej stránke tunajšieho súdu a rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 25.07.2023 (§ 137 ods. 4 SSP).

33. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmavajú 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.

34. 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.

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

36. 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.

37. 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.

38. 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.

39. 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.

32. Podľa § 28 ods. 2 písm. f/ zákona o potravinách v znení účinnom do 31.12.2016, 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 vyrába, balí alebo umiestňuje na trh potraviny nesprávne označené alebo neoznačené.

33. Podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách v znení účinnom do 31.12.2016, 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 výrobných praxe, povinností a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovania s nimi a pri ich umiestňovaní na trh.

34. Podľa § 28 ods. 4 a/ zákona o potravinách v znení účinnom 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.

35. Podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách v znení účinnom 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 umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti.

36. Podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách v znení účinnom 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.

37. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách v znení účinnom 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.

38. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom 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.

39. 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.

40. 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.

41. 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.

42. Úlohou správneho súdu bolo preskúmať zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia žalovanej č. k. 3724/2016 zo dňa 05.12.2016, ktorým zamietla odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu RVSP Komárno č.k. 2016/002412/00311/Kn zo dňa 06.10.2016 a toto odvolaním napadnuté rozhodnutie potvrdila. Prvostupňovým rozhodnutím RVPS bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške X XXX XXX,- eur podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom do 31.12.2016 za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 17.11.2015 v čase od 14:00 hod. do 20:00 hod. v prevádzkarni žalobcu, filiálka 260, A. XX, B.. Pri výkone úradnej kontroly potravín v uvedenej prevádzkarni bolo zistené:

- umiestňovanie na trh 12 druhov potravín po uplynutí vyznačeného dátumu minimálnej trvanlivosti,
- umiestňovanie na trh 8 druhov potravín neprijateľných pre ľudskú spotrebu,
- nedodržanie podmienok skladovania určených výrobcom potraviny,
- nezabezpečenie účinného čistenia regálov,
- neoznačenie potraviny informáciou o blížiacom sa ukončení dátumu spotreby, ani neumiestnenie oddelene potraviny, u ktorej bola trvanlivosť viac ako 4 dni a doba zostávajúca do jej dátumu spotreby bola menej ako 24 hodín,
- 2 x nesprávne označenie potraviny.

Špecifikácia a konkrétosti ohľadom zistených nedostatkov sú riadne uvedené v napadnutom rozhodnutí žalovanej, ako aj v prvostupňovom rozhodnutí RVPS.

43. Z prvostupňového rozhodnutia RVPS vyplýva, že žalobcu uznala zodpovedným za spáchanie správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. f/, § 28 ods. 2 písm. o/, § 28 ods. 4 písm. a/ a § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách a uložila mu úhrnnú pokutu vo výške X XXX XXX,- eur podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 uvedeného zákona.

44. Správny súd uvádza, že v priebehu konania zákonodarca prijal zákon, ktorý s účinnosťou od 01.07.2022 (okrem iného) spodnú hranicu pokuty vo výške X XXX XXX,- eur vypustil. 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 jednak v súvislosti so sadzbou pokuty, ktorú môže správny orgán v rámci správnej úvahy aplikovať, ale aj v súvislosti s povahou porušených povinností, za ktoré môže správny orgán uložiť pokutu – nová právna úprava umožňuje tiež prevádzkovateľovi predávať potraviny, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti najviac po dobu 45 dní od uplynutia dátumu minimálnej trvanlivosti, čo sa týka aj predmetnej veci.

45. Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením 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 nálezu 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 obratom pod X XXX XXX eur ukladalo ustanovenie orgánu úradnej kontroly potravín povinnosť uložiť minimálnu pokutu X XXX XXX 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.“

46. 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 02.04.1995 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 28.01.1983 vo veci H. I. J. v. Belgicko, sťažnosť č. 7299/75, 7496/76). Práve preto je nevyhnutná plná jurisdikcia správnych súdov. Požiadavka konania súdu v plnej jurisdikcii oslabuje rozhraničovacý význam pojmu právoplatnosť použitý v § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z.z. nakoľko, 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 prísny 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 PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022 ).

47. 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 a zároveň publikovaný 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 správnych orgánov vo veci samej.“

48. 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 zrejme, aký postih mu

hrozí. Rozhodujúci je stav právnej úpravy v dobe spáchania deliktu, s možnosťou neskoršej priaznivejšej právnej úpravy.

49. 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 hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej.

50. 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.

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

52. Na základe vyššie uvedených skutočností správny súd zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie žalovanej z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

53. 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.

54. 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 nepravej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatel'a. Zároveň je povinná 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 správny orgán vyložil aj obsah právnej normy tak, aby bol zrejмый vzťah medzi skutkovým zistením a právnym posúdením veci.

55. Správny súd zdôrazňuje, že ukládanie 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).

56. V súvislosti s ďalšími námietkami žalobcu správny súd osobitne poukazuje na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Asan/18/2020 zo dňa 31.01.2023, ktorý sa nimi v obdobnej veci podrobne zaoberal, a preto na jeho právne závery uvedené v bodoch 38-47 v ďalšom odkazuje (§ 140 SSP).

57. 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 ktorej výške rozhodne

správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením, ktoré vydá vyšší súdny úradník podľa § 175 ods. 2 SSP.

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

**Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť do 30 dní od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave. Zmeškanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti nemožno odpustiť (§ 443 ods. 5 SSP).

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 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.