

Súd: Správny súd v Bratislave  
Spisová značka: BA-1S/198/2019  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1019201231  
Dátum vydania rozhodnutia: 13. 07. 2023  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Vladimíra Slobodová, LL.M  
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2023:1019201231.5

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Vladimíry Slobodovej, LL.M, členiek senátu JUDr. Dany Jelinkovej Dudzíkovej, LL.M. (spravodajca) a Mgr. Jany Ondrejčkovej, v právnej veci žalobcu: BILLA s.r.o., Bajkalská 19/A, 821 02 Bratislava, IČO: 31 347 037, zastúpený advokátskou kanceláriou SOUKENÍK – ŠTRPKA, s.r.o., Šoltésovej 14, 811 08 Bratislava, IČO: 36 862 711, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, Botanická 17, 842 13 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.k. 359/2018 zo dňa 05.03.2018, takto

### rozhodol:

I. Správny súd v Bratislave z r u š u j e rozhodnutie žalovaného č.k. 2431/2019 zo dňa 03.09.2019 a rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava-mesto č.k.317/1990/2019-163 zo dňa 13.06.2019 a vec v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

II. Návrh na prerušenie konania súd z a m i e t a .

III. Žalobcovi súd p r i z n á v a voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, o ktorej výške rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením.

### odôvodnenie:

I.  
Priebeh administratívneho konania

1. Rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava – mesto č.k. 317/1990/2019-163 zo dňa 13.06.2019 bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 1 000 000 EUR podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“), na základe zistení z úradnej kontroly potravín vykonanej dňa 27.06.2018 v čase od 11.00 hod. do 15.00 hod. a dňa 24.07.2018 v čase od 11.15 hod. do 13:15 hod. v prevádzkarni žalobcu, filiálka 114, L. Fullu 1, 841 05 Bratislava. Kontrola bola vykonaná v zmysle oprávnení zákona o potravinách a bola zameraná na dodržiavanie požiadaviek potravinového práva a tiež na prešetrenie podnetu spotrebiteľa na znečistenie priestorov predajne a predaj pokazených potravín. Použitou kontrolnou metódou bola inšpekcia.

2. Proti rozhodnutiu Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (ďalej len „RVPS“) Bratislava – mesto č.k.317/1990/2019-163 zo dňa 13.06.2019 podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č.k. 2431/2019 zo dňa 03.09.2019 tak, že odvolaním napadnuté rozhodnutie zmenil - vo výroku v súvislosti s hygienickými nedostatkami v skladovacích a manipulačných priestoroch prevádzky vypustil porušenie Prílohy II Kapitola I ods. 2 písm. a), b) Nariadenia (ES) č. 852/2004, v súvislosti

s nezachovaním určených vnútorných postupov založených na zásadách HACCP v oddelení lahôdok doplnil vo výroku skutočnosti preukazujúce spáchanie uvedeného správneho deliktu a uviedol potraviny, ktorých sa zistenia týkali a doplnil množstvo a dátum spotreby potraviny, ktorá bola použitá po uplynutí dátumu spotreby ako surovina na tepelné opracovanie. Tiež vo výroku opravil zrejmu chybu v písaní pri uvedení čísla rozhodnutia, vzhľadom na ktoré bolo protiprávne konanie posúdené ako opakované a pokutu ponechal v pôvodnej výške. Rozhodnutie žalovaného č.k. 2431/2019 zo dňa 03.09.2019 bolo doručené žalobcovi dňa 04.09.2019.

## II. Žaloba

3. Žalobou zo dňa 10.09.2019 osobne podanou Krajskému súdu v Bratislave dňa 10.09.2019, sa žalobca domáhal prieskumu zákonnosti a zrušenia rozhodnutia č.k. 2431/2019 zo dňa 03.09.2019 ako aj rozhodnutia RVPS Bratislava-mesto č.k.317/1990/2019-163 zo dňa 13.06.2019 a priznania náhrady trov konania. Podľa žalobcu úradná kontrola potravín zo dňa 27.06.2018 a dodatočná úradná kontrola potravín zo dňa 24.07.2018 v prevádzke žalobcu- filiálka c. 114 na adrese Fullu 1, 841 05 Bratislava boli vykonané nezákonne. Rozhodnutie o odvolaní ako aj prvostupňové rozhodnutie vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci. Zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo prvostupňové rozhodnutie ako aj rozhodnutie o odvolaní a ktorý vzala RVPS za základ prvostupňového rozhodnutia a žalovaný za základ rozhodnutia o odvolaní, je v rozpore s obsahom administratívneho spisu a nemá v ňom oporu. Rozhodnutie o odvolaní ako aj prvostupňové rozhodnutie sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov. V konaní pred RVPS a žalovaným došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať vplyv na zákonnosť prvostupňového rozhodnutia ako aj rozhodnutia o odvolaní.

4. Nezákonnosť výkonu úradnej kontroly potravín zo dňa 27.06.2018 ako aj dodatočnej úradnej kontroly potravín zo dňa 24.07.2018 spočívala v absencii riadneho oznámenia účelu úradnej kontroly potravín a absencii predloženia poverenia na výkon úradnej kontroly potravín. Nepostačuje, aby sa inšpektori kontrolovanému subjektu preukázali len služobnými preukazmi, pretože z týchto preukazov nevyplýva účel (predmet) úradnej kontroly potravín. Tvrdenie žalovaného o tom, že zamestnanci žalobcu boli oboznámení o začiatku a účele kontroly na začiatku kontroly ústne, nemá oporu v administratívnom spise a svedčí o neobjektívnom prístupe žalovaného voči žalobcovi. Tieto skutočnosti nie sú žiadnym spôsobom preukázané, dokonca ani zápisom v Zázname o úradnej kontrole potravín a v Zázname o dodatočnej úradnej kontrole potravín. Takýto postup žalovaného je v rozpore s princípom materiálnej pravdy. Žalobca mal dôvodné podozrenie, že inšpektori RVPS začali úradné kontroly skôr ako ich začatie oznámili zamestnancom žalobcu, pričom najskôr skontrolovali potraviny a priestory predajnej plochy voľne dostupnej spotrebiteľom. Týmto postupom RVPS došlo k porušeniu práva žalobcu na ochranu súkromia garantovaného čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd ako aj čl. 16 Ústavy SR. Výkon úradnej kontroly bez toho, aby sa správny orgán na úvod prezentoval písomným poverením s jasne vymedzeným účelom kontroly, je neakceptovateľný, pretože taký postup umožňuje RVPS výkon kontroly bez jasne stanovených pravidiel. Žalobca namietol široko vymedzený účel úradnej kontroly potravín, ako aj prekročenie účelu dodatočnej úradnej kontroly potravín. Za konanie, ktoré bolo zistené pri dodatočnej úradnej kontrole potravín ako „nové zistenie“, bol žalobca i sankcionovaný. Nezákonnosť úradnej kontroly potravín spočívala aj v absencii poučenia o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu.

5. Žalobcovi odopreté právo účinne sa brániť proti postupu RVPS tým, že:

- a) v rozpore s povinnosťou podľa ust. § 3 ods. 2 Správneho poriadku ako aj v rozpore s ústavným princípom dobrej správy žalobca nebol na začiatku (ani v závere) úradnej kontroly potravín dňa 27.06.2018 a ani dodatočnej úradnej kontroly potravín dňa 24.07.2018 poučený o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu,
- b) v rozpore s povinnosťou podľa čl. 54 ods. 3 Nariadenia č. 882/2004 RVPS počas výkonu úradnej kontroly potravín ani dodatočnej úradnej kontroly potravín neposkytla žalobcovi písomné odôvodnenie rozhodnutia o uložení opatrení a nepoučila žalobcu o práve podať námietky proti rozhodnutiu o uložení opatrení v zákonom stanovenej lehote,

c) žalobca nebol poučený o práve využiť inštitút správneho súdnictva podľa ust. § 252 a nasl. Správneho súdneho poriadku v zákonom stanovených lehotách.

Pri výkone úradnej kontroly potravín a dodatočnej úradnej kontroly potravín došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní, čo mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej.

6. Žalobca namietol nezákonnosť dôkazov získaných počas úradnej kontroly. Žalobca poprel, že by došlo k protiprávnemu konaniu. Žalovaný vo svojom rozhodnutí o odvolaní uvádza, že pre neho je postačujúce, ak uvedené porušenia sú popísané v Zázname o výkone úradnej kontroly potravín a že Záznam o výkone úradnej kontroly potravín bol prerokovaný so zodpovedným zamestnancom bez toho, aby namietal, že rozsah zistení uvedených v Zázname o výkone úradnej kontroly potravín, nezodpovedá skutočnosti. S uvedeným nemožno súhlasiť, pretože Záznam o výkone úradnej kontroly potravín nie je dôkazom dostatočne preukazujúcim porušenie uvedenej povinnosti. To, že zodpovedný zamestnanec k záznamu uviedol len „Budem informovať vedenie spoločnosti“ nemožno považovať za prerokovanie záznamu a odsúhlasenie všetkého, čo je v ňom uvedené.

7. V posudzovanom prípade nedošlo k začatiu správneho konania o uložení pokuty ohľadom viacerých skutkov, nakoľko v Upovedomení o začatí správneho konania absentuje dostatočne určité vymedzenie skutkov, pre ktoré malo byť správne konanie začaté. Dostatočne určité vymedzenie skutkov determinuje právny dôvod, pre ktorý sa začína správne konanie o uložení pokuty. V Upovedomení o začatí správneho konania RVPS neopisuje skutky, ktoré mali založiť zodpovednosť žalobcu za správny delikt podľa ust. § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách a odkazuje na skutočnosti uvedené v Zázname o úradnej kontrole potravín. Upovedomenie o začatí správneho konania neobsahuje informáciu o tom, aká sankcia žalobcovi za údajne spáchané správne delikty hrozí a informáciu o tom, že RVPS pri ukladaní sankcie zohľadní minulosť účastníka konania a uloží sankciu v sprísnenej sadzbe v zmysle ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

8. RVPS porušila povinnosť uplatňovať výkon verejnej moci elektronicky. Žalobca nesúhlasil s právnym posúdením žalovaného, že zaslanie Upovedomenia o začatí správneho konania prostredníctvom Slovenskej pošty doporučené do vlastných rúk s opakovaným doručením nemá vplyv na zákonnosť prvostupňového rozhodnutia. Uvedené je v rozpore s povinnosťou, ktorú ukladá RVPS ust. § 17 ods. 1 zákona o eGovernmente. Práva žalobcu boli týmto postupom vážne dotknuté. Ak by bolo Upovedomenie o začatí správneho konania doručované žalobcovi elektronicky v súlade so zákonom o e-Governmente, nakoľko je datované ku dňu 25. 4. 2019, je nepochybné, že v prípade elektronického doručovania by bolo doručené v priebehu apríla 2019. Tým, že RVPS doručovala Upovedomenie o začatí správneho konania prostredníctvom poštového podniku, Upovedomenie o začatí správneho konania jej bolo doručené až v mesiaci máj 2019. Deň doručenia Upovedomenia o začatí správneho konania determinuje moment začatia správneho konania o uložení pokuty. Od 01. 05.2019 nadobudol účinnosť zákon o neprimeraných podmienkach, ktorý predstavuje aj novelu zákona o potravinách. Zákonom o neprimeraných podmienkach bol medzi iným odňatý odkladný účinok odvolaniam voči rozhodnutiam o uložení pokuty. Podľa prechodného ustanovenia § 31a Správneho poriadku sa však odňatie odkladného účinku odvolaniam netýka tých konaní o uložení pokuty, ktoré sú začaté a právoplatne neskončené do 30. 4. 2019.

9. RVPS bola povinná správne konanie o uložení pokuty žalobcovi prerušiť až do právoplatného rozhodnutia Ústavného súdu SR v konaní vedenom pod spis. zn.: PL. ÚS 3/2019. Akceptovaním postupu RVPS zo strany žalovaného v rozhodnutí o odvolaní došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej. V konaní došlo k porušeniu precedenčnej zásady, keď vo výrokovej časti rozhodnutia o odvolaní zaviazal žalovaný žalobcu zaplatiť pokutu v lehote „do 15 dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia.“ Z doterajšej rozhodovacej praxe RVPS ako aj žalovaného je však evidentné, že orgány úradnej kontroly potravín zvykli ukladať povinnosť uhradiť pokutu v lehote „do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia“

10. Podľa názoru žalobcu je rozhodnutie o odvolaní založené na nesprávnom právnom posúdení naplnenia podmienok pre uloženie pokuty podľa sprísnenej sadzby v zmysle ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Postup správnych orgánov spočívajúci v tom, že prihliadajú na minulosť žalobcu jednak v zmysle ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách a jednak ako na príťažujúcu okolnosť podľa ust. § 28 ods. 9

zákona o potravinách považoval žalobca za nezákonný. Opakované prihládanie na predošle spáchané delikty je porušením zásady ne bis in idem (nie dva krát v tej istej veci), nakoľko správny orgán opätovne trestá kontrolovaný subjekt za konanie, za ktoré mu už sankcia uložená bola. Rozhodnutie žalovaného je nepreskúmateľné a zároveň arbitrárne. Žalovaný na jednej strane schválil postup RVPS, keď vzala do úvahy minulosť žalobcu od roku 2013 (str. 36) na druhej strane žalovaný v rámci zmeny prvostupňového rozhodnutia hodnotil minulosť žalobcu až od roku 2015 (str. 41).

11. Žalobca namietol neprimeranosť výšky uloženej sankcie a rozpor ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a právom Európskej únie. Žalobcovi bolo uložených viacero tzv. miliónových pokút. Z prehľadu hospodárskych výsledkov žalobcu je zrejmé, že pokuta je spôsobilá privodiť žalobcovi závažnú ujmu v podobe výrazného zhoršenia jeho platobnej schopnosti, ktorá by mohla viesť k tomu, že zaplatenie pokuty by bolo pre žalobcu likvidačné, a teda intenzita zásahu do majetkovej sféry žalobcu uložením pokuty v takejto výške je zásadná a zjavne neprimeraná. Žalobca navrhol súdu, aby postupom podľa ust. § 100 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku prerušil správne súdne konanie o tejto správnej žalobe do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde SR o návrhu Krajského súdu v Bratislave podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. d) Ústavy SR na konanie o súlade ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách 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 v konaní vedenom na Krajskom súde v Bratislave pod spis. zn. 5S/161/2017. Žalobca tiež navrhol súdu, aby v zmysle článku 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie požiadal Súdny dvor Európskej únie o predbežný nález k nasledovným otázkam týkajúcim sa výkladu európskeho práva:

a) Aké faktory musí zohľadňovať vnútroštátny súd pri hodnotení, či je pokuta, ktorú ustanovuje právo členského štátu upravujúce sankcie za porušenia potravinového a krmivového práva a iných ustanovení Európskej únie týkajúcich sa ochrany zdravia zvierat a starostlivosti o zvieratá, primeraná v zmysle jednotlivých ustanovení článku 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004 a článku 17 ods. 2 Nariadenia č. 178/2002?

b) S ohľadom na odpoveď na prvú otázku, bráni požiadavka primeranosti v zmysle článku 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004 a článku 17 ods. 2 Nariadenia č. 178/2002 členskému štátu udeliť, berúc pritom tiež do úvahy práva prevádzkovateľov potravinových podnikov, pokutu na spodnej hranici sadzby vo výške 1.000.000,- € za porušenie povinností podľa týchto nariadení bez ohľadu na závažnosť a druh porušenia a bez ohľadu na účel povinnosti stanovenej potravinovým právom, ktorej splnenie má táto pokuta údajne za cieľ vynútiť?

c) Pri hodnotení primeranosti v zmysle článku 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004 a článku 17 ods. 2 Nariadenia č. 178/2002 spodnej hranice sadzby pokuty vo výške 1.000.000,- € za porušenie povinností podľa týchto nariadení, musí vnútroštátny súd vziať do úvahy, či sa povinnosť potravinového práva, ktorej splnenie má pokuta údajne vynútiť, týka len ochrany kvality potravín a nie ochrany ľudského zdravia?

Žalobca v žalobe navrhol súdu, aby postupom podľa ust. § 100 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku prerušil správne súdne konanie a podal Ústavnému súde SR návrh na začatie konania o súlade druhej vety ust. § 28 ods. 12 zákona o potravinách s čl. 20, 21 a 47 Charty, s čl. 13 a čl. 6 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 50 ods. 2 Ústavy SR.

### III.

#### Vyjadrenie žalovaného

12. Žalovaný v písomnom vyjadrení k žalobe zo dňa 11.11.2019 navrhol žalobu zamietnuť. Európska legislatíva zakotvuje povinnosť, aby členské štáty vynucovali potravinové a krmivové právo a predpisy o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá, aby sledovali a overovali, či prevádzkovatelia dodržiavajú vo všetkých fázach výroby, spracovania a distribúcie príslušné požiadavky tohto práva a príslušných predpisov. Na tento účel je potrebné organizovať úradné kontroly. V Slovenskej republike povinnosti prevádzkovateľov potravinárskeho podniku v záujme podpory a ochrany zdravia ľudí a ochrany spotrebiteľa na trhu potravín, práva a povinnosti osôb vo vzťahu k potravinám, ako aj organizáciu, pôsobnosť a právomoc orgánov úradnej kontroly potravín podľa osobitných predpisov ustanovuje zákon o potravinách, ktorý je povinný dodržiavať každý, kto potraviny vyrába, manipuluje s nimi alebo ich umiestňuje na trh. Platnou právnou úpravou a zavedeným systémom je v Slovenskej republike zabezpečená neustrannosť, kvalita a konzistentnosť úradných kontrol na všetkých úrovniach,

príčom príslušný kontrolný orgán vykonáva úradné kontroly v súlade so zdokumentovanými postupmi, ktoré vychádzajú z platnej národnej a európskej legislatívy. Príslušný kontrolný orgán vykonáva úradné kontroly v súlade so zdokumentovanými postupmi, ktoré vychádzajú z platnej národnej a európskej legislatívy. Takým je aj Manuál pre výkon plánovaných úradných kontrol u prevádzkovateľov potravinárskych podnikov - obchodná sieť, účinný od 01.11.2016 a Pokyn žalovaného č. 11/2012 (doplnený dňa 26.10.2018- uplatňuje sa od 02.11. 2018), ktorým sa stanovujú pravidlá výkonu úradnej kontroly potravín podľa zákona o potravinách. Pokyn obsahuje aj formu úradného záznamu (vypracovanú v súlade s požiadavkou určenou v čl. 9 ods. 1 až ods. 3 Nariadenia (ES) č. 882/2004). Podľa týchto pravidiel sa úradné kontroly potravín vykonávajú bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku s výnimkou výkonu auditov. Neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by inšpektorom ukladal povinnosť vyhotovovať pred začatím kontroly osobitný záznam o oboznámení prevádzkovateľa s účelom kontroly. Oznámenie účelu kontroly sa vykonáva pred každou úradnou kontrolou ústne oboznámením prevádzkovateľa potravinárskeho podniku alebo zodpovednej osoby (vedúceho alebo zástupcu vedúceho) o rozsahu kontrolnej činnosti inšpektorov, čo následne uvedú aj písomne do úradného záznamu. V prejednávanom prípade sa inšpektori pred začatím úradnej kontroly potravín dňa 27.06.2018 (ako aj 24.07.2018) preukázali služobnými preukazmi, na ktorých sú jasne a zreteľne uvedené ich identifikačné údaje, oprávnenia a zákonné ustanovenia a ústne oznámili účel kontroly prítomnému zástupcovi vedúceho prevádzky p. A. B., ktorý záznam potvrdil svojim podpisom. Ak má zodpovedný zamestnanec, prítomný počas vykonanej kontroly akékoľvek výhrady k postupu inšpektorov, má možnosť v časti V. úradného záznamu tieto námietky popísať. Nebolo povinnosťou inšpektorov preukazovať sa osobitnými povereniami, keďže s poukázaním na § 20 ods. 7, § 23 ods. 11 zákona o potravinách sa inšpektori pri výkone činnosti vo svojej územnej pôsobnosti preukazujú služobnými preukazmi, na ktorých je vymedzený aj rozsah ich oprávnení; poverovacím dokladom sa preukazujú iba v prípade, ak vykonávajú úradnú kontrolu na základe poverenia žalovaného v územnej pôsobnosti inej RVPS.

13. Úradná kontrola potravín sa nevykonáva podľa správneho poriadku. Úradnou kontrolou nezačína žiadne správne konanie, preto ani záznam o úradnej kontrole potravín nemusí byť vyhotovený vo forme zápisnice s náležitosťami podľa § 22 správneho poriadku. Podľa žalobcu konaním inšpektorov došlo k porušeniu jeho práva na súkromie, ktoré je garantované v článku 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Žalovaný s uvedeným názorom nesúhlasil a poukázal na jednoznačne vymedzené zákonné právo vykonávať úradné kontroly potravín bez prechádzajúceho ohlásenia, bez akékoľvek povolenia a súhlasu ďalšieho orgánu (samozrejme vo frekvenciách stanovených určeným spôsobom), s vymedzeným oprávnením zamestnancov orgánu úradnej kontroly potravín vstupovať v prevádzkovom čase aj mimo prevádzkového času do priestorov, v ktorých sa preukázateľne zdržiavajú osoby a v ktorých sa potraviny vyrábajú, manipuluje sa s nimi alebo sa umiestňujú na trh. V prejednávanej veci bol účel kontroly, vykonanej dňa 27.06.2018, vymedzený v úradnom zázname nasledovne: „plánovaná kontrola zameraná na dodržiavanie požiadaviek potravinového práva a prešetrenie podnetu/podania na znečistenie priestorov predajne a predaj pokazených potravín“, použitou kontrolnou metódou bola inšpekcia. V rámci tejto plánovanej úradnej kontroly bolo preverené dodržiavanie požiadaviek zákona o potravinách vo všetkých oblastiach, ktoré sa týkali činnosti v dotknutej prevádzkarni, preto nebol dôvod podrobne špecifikovať účel kontroly. Ohľadom výkonu dodatočnej úradnej kontroly potravín dňa 24.07.2018 nedošlo k prekročeniu kontrolnej právomoci RVPS, pri tejto úradnej kontrole inšpektori kontrolovali opatrenia uložené na mieste pri úradnej kontrole dňa 27.06.2018 na základe zistenia početných nedostatkov v prevádzkovej hygiene pri manipulácii s potravinami, hygiene skladovania a predaja, a to v rôznych častiach prevádzky.

14. Úradná kontrola potravín 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 určeným v osobitnom predpise a oboznámiť s nimi prevádzkovateľa, ktorý má možnosť zaujať stanovisko k jednotlivým zisteniam, prípadne podať vysvetlenie, informácie. Na základe takto zdokumentovaného stavu orgán úradnej kontroly posúdi, či sú dôvody na uloženie sankcie. V prípade, ak dôjde k záveru, že protiprávne konanie prevádzkovateľa je dostatočne zdokumentované a napĺňa znaky niektorej zo skutkových podstát iných správnych deliktov uvedených v § 28 zákona o potravinách, v súlade s postupom určeným vo všeobecnom predpise o správnom konaní začne proces, ktorého výsledkom je rozhodnutie o uložení pokuty. Zamestnanci orgánu úradnej kontroly potravín majú rozsah svojich oprávnení presne určený v § 20 zákona o potravinách. Nemôžu ísť nad rámec týchto činností a v mene regionálnej veterinárnej a potravinovej správy rozhodnúť o začatí správneho

konania už počas kontroly. Úradnou kontrolou nezačína žiadne správne konanie, nevzťahujú sa na ňu poučovacie povinnosti podľa správneho poriadku, a ani záznam o úradnej kontrole potravín nemusí byť vyhotovený vo forme zápisnice s náležitosťami podľa § 22 správneho poriadku. Inšpektori nemali povinnosť poučovať prevádzkovateľa o práve využiť inštitút správneho súdnictva podľa § 252 a nasl. SSP, pretože uloženie opatrení na odstránenie nedostatkov nemá charakter zásahu orgánu verejnej správy a tento inštitút nemá povahu opravného prostriedku v zmysle článku 54 ods. 3 Nariadenia (ES) č. 882/2004 (tým sú námietky podané prevádzkovateľom v zmysle § 20 ods. 11 zákona o potravinách). S námietkou v súvislosti s tvrdením, že nedošlo k začatiu správneho konania o uložení pokuty, nakoľko v Upovedomení o začatí správneho konania absentuje dostatočné vymedzenie skutku, pre ktorý malo byť správne konanie začaté, žalovaný nesúhlasil. Správny poriadok neupravuje obsahové náležitosti upovedomenia o začatí správneho konania.

15. Pokiaľ žalobca tvrdí, že mu bola fotodokumentácia poskytnutá takmer jeden rok po úradnej kontrole potravín, žalovaný uvádza, že v zmysle § 23 správneho poriadku mal možnosť nazrieť do spisu alebo požiadať o poskytnutie kópií fotodokumentácie. Fotodokumentácia (148 snímok zo dňa 27.06.2018 na CD nosiči) bola žalobcovi doručená spolu s Upovedomením o začatí správneho konania dňa 02.05.2018 v zákonom stanovenej lehote, žalobca mal teda možnosť oboznámiť sa s vyhotovenými dôkazovými materiálmi. Na základe vyššie uvedeného žalovaný konštatoval, že dostatočným podkladom pre vydanie rozhodnutia bol uvedený Záznam o úradnej kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50 zo dňa 27.06.2018 a nie fotodokumentácia, ktorá je len podporou popísaných zistení a samotná nemôže byť podkladom pre vydanie rozhodnutia. Cieľom zákona č. 305/2013 Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o e-Governmente) je ustanoviť všeobecnú právnu úpravu spôsobu výkonu verejnej moci v elektronickej podobe a umožniť realizáciu elektronických služieb orgánov verejnej moci jednotným spôsobom. Aj keď tento zákon ukladá orgánom verejnej moci povinnosť uplatňovať výkon verejnej moci elektronicke, skutočnosť že Upovedomenie o začatí správneho konania č.k. 317/1348/2019-163 zo dňa 25.04.2019 bolo zaslané žalobcovi prostredníctvom Slovenskej pošty doporučené do vlastných rúk s opakovaným doručením, nemá vplyv na zákonnosť rozhodnutia. V tomto prípade bolo Upovedomenie o začatí správneho konania žalobcovi riadne doručené dňa 02.05.2019 spolu aj s fotodokumentáciou- 148 kusov na CD nosiči. Správny poriadok umožňuje správnomu orgánu zvoliť si – vzhľadom na okolnosti konkrétneho prípadu – najvhodnejší spôsob doručenia písomnosti do vlastných rúk. Za najvhodnejší spôsob doručovania treba považovať taký, ktorý v súlade so základným pravidlom konania ustanoveným v § 3 ods. 2 správneho poriadku zabezpečí, že osoba bude mať možnosť svoje práva a záujmy v správnom konaní účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia a uplatniť svoje návrhy.

16. Postavenie správnych orgánov v otázkach prerušenia konania z dôvodu prebiehajúceho konania o súlade právnych predpisov na ústavnom súde je rozdielne od konania súdneho, kedy je súd povinný takéto konanie prerušiť. Správny orgán obligatórnu povinnosť prerušiť správne konanie podľa § 29 ods. 1 správneho poriadku z tohto dôvodu nemá. Lehota na zaplatenie uloženej pokuty nie je ustanovená správnym poriadkom alebo osobitným právnym predpisom, je určená správnym orgánom. RVPS Bratislava-mesto vo výroku odvolaním napadnutého rozhodnutia určila lehotu na zaplatenie pokuty do 15 dní odo dňa doručenia predmetného rozhodnutia. Správne konanie voči žalobcovi bolo začaté dňa 02.05.2019, keď mu bolo doručené Upovedomenie o začatí správneho konania č. k.: 317/1348/2019-163 zo dňa 25.04.2019. Prvostupňové rozhodnutie bolo vydané dňa 13.06.2019. Preto keď prvostupňový správny orgán určil lehotu na zaplatenie uloženej pokuty do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia, a to napriek tomu, že v predchádzajúcich konaniach, začatých do 30.04.2019 určoval lehotu do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia, takýmto konaním nepochybil, nakoľko pri vydávaní rozhodnutia postupoval podľa zákona o potravinách platnom v rozhodnom čase, teda v znení účinnom od 01.05.2019. Žalobca namietol, že určená lehota pre zaplatenie tak vysokej pokuty je krátka, v rozpore s ust. § 47 ods. 2 správneho poriadku a RVPS mala určiť dlhšiu lehotu na plnenie. Vzhľadom k tomu, že žalobca poukazuje aj na ďalšie okolnosti prípadu, napríklad stav právnej neistoty spojený s ústavnosťou ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách a vyjadril aj názor, že ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách bude s najväčšou pravdepodobnosťou vyhlásené za protiústavné, nie je zrejmé, akú lehotu na plnenie povinnosti považuje za primeranú. Tiež je potrebné uviesť, že správny orgán môže po dohode s účastníkom konania, resp. na jeho žiadosť, lehotu, ktorú sám určil, predĺžiť.

17. Skutočnosť, že bola uložená úhrnná pokuta podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najzávažnejší neznamená, že ostatné konania neboli posudzované a sankcionované. Spáchanie ďalších

správnych deliktov bola ako priťažujúca okolnosť zohľadnená pri určení pokuty v rámci sadzby pre najzávažnejší správny delikt, pričom správny orgán vzal do úvahy ich počet, závažnosť, okolnosti ich spáchania. Takýto postup je v súlade s judikatúrou súdov, ktoré vo viacerých rozhodnutiach vyjadrili právny názor, že trestanie za správne delikty (správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z preukázaných skutočností je zrejmé, že rozhodnutie žalovaného bolo vydané oprávnene a vychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci, ktorý zakladá administratívno-právnu zodpovednosť žalobcu, je zákonné - postupoval 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.

#### IV.

##### Replika žalobcu

18. Žalobca v replike zo dňa 28.11.2019 uviedol, že nepostačuje, aby sa inšpektori kontrolovanému subjektu preukázali len služobnými preukazmi, pretože z týchto preukazov nevyplýva účel (predmet) úradnej kontroly potravín. Oboznámenie žalobcu s účelom úradnej kontroly potravín na začiatku úradnej kontroly je základným právom žalobcu. Ústne oboznámenie nemožno považovať za dostatočné, nakoľko uvedené je netransparentné a umožňuje orgánu úradnej kontroly potravín účel kontroly dodatočne rozširovať alebo meniť s ohľadom na kontrolné zistenia, ktoré sa inšpektorom stanú zrejmé až v priebehu resp. po výkone úradnej kontroly potravín. Napríklad v posudzovanom prípade nie je možné vylúčiť, že úradná kontrola zo dňa 27.06.2018 bola pôvodne zameraná len na prešetrenie podnetu a inšpektori účel v priebehu úradnej kontroly rozšírili. Žalovaný vo vyjadrení neuviedol žiadne argumenty, ktorými by bol spôsobilý spochybniť argumentáciu žalobcu uvedenú v správnej žalobe, preto žalobca vo veci samej zotrval na podanej žalobe.

#### V.

19. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/198/2019-208 zo dňa 22.11.2019, právoplatným dňa 05.12.2019, priznal žalobe odkladný účinok, a to až do právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu vo veci samej.

20. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/198/2019-227 zo dňa 29.04.2020, právoplatným dňa 05.05.2020, prerušil konanie sp. zn. 1S/198/2019 do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019 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.

21. Žalobca doručil súdu počas prerušenia konania podania zo dňa 01.07.2022 upozorňujúce na novelu zákona o potravinách a zo dňa 01.12.2022 upozorňujúce na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PL.ÚS 3/2019.

22. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/198/2019-265 zo dňa 21.04.2023, právoplatným dňa 25.04.2023, rozhodol o pokračovaní v konaní sp. zn. 1S/198/2019 s odôvodnením, 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.

23. Podľa § 3 ods. 1 a ods. 3 zákona č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, začal s účinnosťou od 1. júna 2023 vykonávať svoju činnosť Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“), na ktorý prešiel od 1. júna 2023 výkon súdnictva v správnej agende z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Trnave a Krajského súdu v Nitre. Pred správnym súdom je prejednávajúca vec vedená pod sp. zn. BA-1S/198/2019. V súlade s platným a účinným rozvrhom

práce správneho súdu bola vec v zmysle § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti pridelená do senátu 3S správneho súdu.

VI.

Právne posúdenie

24. Správny súd ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa ust. § 10, § 13 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného vrátane konania, ktoré jeho vydaniu predchádzalo, a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

25. Správny súd rozhodol o žalobe bez nariadenia pojednávania dňa 13.júla 2023, nakoľko boli splnené podmienky podľa § 107 ods. 2 v spojení s § 137 ods. 4 SSP. Žalobca súhlasil s prejednaním veci bez nariadenia pojednávania podaním zo dňa 22.06.2023 a žalovaný netrval na pojednávaní vo vyjadrení zo dňa 11.11.2019. Miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bolo oznámené na úradnej tabuli súdu dňa 30.06.2023 a zadané na zverejnenie na webovom sídle Ministerstva spravodlivosti SR dňa 30.06.2023, ktoré vykazovalo technické problémy, preto miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku bolo oznámené aj priamo účastníkom konania mailovou správou zo dňa 07.07.2023. Správny súd pred rozhodnutím vo veci samej doručil žalovanému podania žalobcu zo dňa 01.07.2022 a dňa 01.12.2022 doručené súdu počas prerušenia konania týkajúce sa novely zákona o potravinách a rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci vedenej pod sp. zn. PL.ÚS 3/2019.

26. 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.

27. 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.

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

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

30. Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení vzťahujúcom sa na výkon úradnej kontroly (ďalej len „zákon o potravinách“) prevádzkovatelia sú povinní na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie vrátane predaja na diaľku dodržiavať požiadavky upravené týmto zákonom a osobitnými predpismi (Napríklad nariadenie (ES) č. 178/2002 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 852/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 882/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 1234/2007 v platnom znení).

31. Podľa § 18 ods. 1 zákona o potravinách, úradná kontrola potravín sa vykonáva

a) na všetkých stupňoch výroby, spracúvania potravín a ich distribúcie,

b) nad dovozom potravín z tretích krajín a vývozom,

c) nad dodržiavaním podmienok zdravotnej spôsobilosti podľa osobitných predpisov (Príloha II kapitola 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 v platnom znení) určujúcich požiadavky na osobnú hygienu a hygienu osôb priamo alebo nepriamo zúčastnených na výrobe potravín, manipulácii s nimi a ich umiestnení na trh,

d) nad dodržiavaním zákazu klamlivej reklamy potravín.

32. Podľa § 18 ods. 2 zákona o potravinách, úradnou kontrolou potravín sa overuje dodržiavanie požiadaviek ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi (Napríklad nariadenie (ES) č. 178/2002 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 852/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 882/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 1234/2007 v platnom znení) v oblastiach a na účel uvedený v odseku 1; neuplatňuje sa, ak ide o metrologickú kontrolu a metrologický dozor (Zákon č. 142/2000 Z.z.), veterinárne

kontroly podľa osobitného predpisu (Zákon č. 39/2007 Z.z.), ako aj kontrolu krmív podľa osobitného predpisu [Zákon č. 271/2005 Z. z. o výrobe, uvádzaní na trh a používaní krmív (krmivársky zákon)].

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

34. Podľa § 20 ods. 7 zákona o potravinách, zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín sa pri výkone dozornej činnosti preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím dokladom.

35. Podľa § 20 ods. 8 zákona o potravinách, zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín vykonávajú úradné kontroly potravín sú pri výkone kontroly oprávnení

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

b) požadovať od prevádzkovateľov vysvetlenie, informácie, údaje, doklady a iné písomnosti potrebné na výkon kontroly a nazerať do nich a vyhotovovať z nich kópie alebo výpisy, ako aj vyhotovovať fotografickú dokumentáciu, ak to považujú za potrebné; ak sú tieto súčasťou obchodného tajomstva, zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín sú povinní o týchto skutočnostiach zachovávať mlčanlivosť (§ 51 Obchodného zákonníka).

36. Podľa § 20 ods. 9 zákona o potravinách, zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín vykonávajú úradné kontroly potravín sú oprávnení na základe skutočností zistených úradnou kontrolou potravín ukladať na mieste opatrenia podľa odseku 12, § 19 ods. 2 a opatrenia podľa osobitných predpisov (Čl. 54 ods. 2 písm. a) až e) nariadenia (ES) č. 882/2004 v platnom znení).

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

38. Podľa § 23 ods. 1 zákona o potravinách, orgány štátnej veterinárnej a potravinovej správy uvedené v § 21 ods. 1 písm. c) a d) vykonávajú úradnú kontrolu

a) stárenia (zrenia) liehovín,

b) výroby, manipulovania a umiestňovania na trh potravín

1. živočíšneho pôvodu,

2. rastlinného pôvodu vrátane čerstvého ovocia, čerstvej zeleniny, zemiakov a ostatných poľnohospodárskych produktov v poľnohospodárskej prvovýrobe na základe analýzy rizika vrátane potravín s niektorými zložkami živočíšneho pôvodu, nápojov, cukrárskych výrobkov, zmrzliny a vody v spotrebiteľskom balení,

3. geneticky modifikovaných,

4. a poľnohospodárskych produktov predávaných priamo konečnému spotrebiteľovi,

5. a poľnohospodárskych produktov označených údajmi podľa § 9b.

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

40. Podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách v znení od 01.05.2019, 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 (Napríklad nariadenie (ES) č. 178/2002 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 852/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 882/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 1234/2007 v platnom znení) porušuje zásady správnej výrobnéj praxe, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovania s nimi a pri ich umiestňovaní na trh.

41. Podľa § 28 ods. 4 písm. a), i) zákona o potravinách v znení od 01.05.2019, 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 (Napríklad nariadenie (ES) č. 178/2002 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 852/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 882/2004 v platnom znení, nariadenie (ES) č. 1234/2007 v platnom znení)

a) vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné, sú zdraviu škodlivé a nevhodné na ľudskú spotrebu alebo sú skazené,

i) umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti okrem bezodplatného prevodu podľa § 6 ods. 7.

42. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách v znení od 01.05.2019, 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.

43. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení od 01.05.2019, 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.

44. Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách v znení od 01.05.2019, orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa (Čl. 54 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 882/2004 v platnom znení) a na to, či ide o opakované protiprávne konanie.

45. Podľa § 28 ods. 12 zákona o potravinách v znení od 01.05.2019, na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty nemá odkladný účinok.

46. Podľa § 31 ods. 1 zákona o potravinách v znení od 01.05.2019, na úradnú kontrolu potravín podľa tohto zákona sa nevzťahujú ustanovenia osobitných predpisov (Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z. Zákon č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov), ak sa vykonáva podľa tohto zákona.

47. Podľa § 31 ods. 2 zákona o potravinách v znení od 01.05.2019, na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní [Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)] okrem konania podľa § 20 ods. 4, 9, 12 a § 20a.

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

49. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu tých istých povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

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

51. Podľa § 31ai ods.1 zákona o potravinách (prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1.júla 2022), konanie o uložení pokuty podľa § 28 a § 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30.júna 2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 1.júla 2022.

52. Úlohou správneho súdu bolo preskúmať zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného č.k. 2431/2019 zo dňa 03.09.2019, ktorým zmenil na základe odvolania žalobcu rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava-mesto č.k. 317/1990/2019-163 zo dňa 13.06.2019, ktorým bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 1 000 000 EUR podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Podkladom pre vydanie rozhodnutí boli zistenia z úradnej kontroly potravín vykonanej dňa 27.06.2018 v čase od 11.00 hod do 15.00 hod v prevádzkárni žalobcu, filiálka 114, L. Fullu 1, 841 05 Bratislava a zistenia z dodatočnej úradnej kontroly potravín vykonanej dňa 24.07.2018 v čase od 11.15 hod do 13.15 hod. v tej istej filiálke žalobcu, zameranej na overenia splnenia opatrení uložených pri kontrole dňa 27.06.2018. Správny súd zistil, že špecifikácia a konkrétosti ohľadom zistených nedostatkov sú riadne a vyčerpávajúco uvedené v napadnutom rozhodnutí žalovaného, ako aj v prvostupňovom rozhodnutí.

53. Z napadnutého rozhodnutia žalovaného vyplýva, že dňa 27.06.2018 v čase od 11.00 hod. do 15.00 hod. vykonali inšpektori RVPS Bratislava-mesto úradnú kontrolu potravín v prevádzkárni žalobcu, filiálka 114, L. Fullu 1, 841 05 Bratislava. Kontrola bola vykonaná v zmysle oprávnení zákona o potravinách a bola zameraná na dodržiavanie požiadaviek potravinového práva a tiež na prešetrenie podnetu spotrebiteľa na znečistenie priestorov predajne a predaj pokazených potravín. Použitou kontrolnou metódou bola inšpekcia. Pri výkone predmetnej úradnej kontroly potravín v uvedenej prevádzkárni boli zistené a zdokumentované nedostatky v nasledovných oblastiach - nedostatky v prevádzkovej hygiene, v hygiene skladovania, predaja a v stave údržby, nedostatky pri predaji potravín, konkrétne na trh boli umiestňované potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti (DMT), ďalej nedostatky pri manipulácii s potravinami a vo vvsledovateľnosti a nedostatky v evidencii. Inšpektori uviedli, že žalobca ako prevádzkovateľ porušil § 6, § 10, § 12 zákona o potravinách a ustanovenia Nariadení (ES) č. 852/2004 o hygiene potravín a č. 178/2002. Na základe preukázaných kontrolných zistení bolo inšpektormi v zmysle § 20 ods. 9 zákona o potravinách prevádzkovateľovi uložených päť opatrení na mieste. Zistené skutočnosti sú zdokumentované v Zázname o úradnej kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50 zo dňa 27.06.2018, ktorý bol prerokovaný so zástupcom vedúceho prevádzky p. A. B., prítomným pri úradnej kontrole, ktorý bol oboznámený s obsahom záznamu, záznam podpísal a uviedol: „Budem informovať vedenie spoločnosti“. Počas úradnej kontroly potravín bola v zmysle § 20 ods. 8 písm. b) zákona o potravinách vyhotovená fotodokumentácia zistených nedostatkov.

54. Dňa 24.07.2018 v čase od 11.15 hod. do 13.15 hod. vykonali inšpektori RVPS Bratislava-mesto v predmetnej prevádzkárni žalobcu dodatočnú úradnú kontrolu potravín, zameranú na overenie splnenia opatrení uložených na mieste pri úradnej kontrole dňa 27.06.2018, uvedených v Zázname o úradnej kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50. Vykonanou úradnou kontrolou bolo zistené, že opatrenia boli splnené. Pri kontrole uložených opatrení bolo zistené, že v časti dopekania pekárskych polotovarov na predajnej ploche, v časti predaja ovocia a zeleniny a v časti pultového predaja lahôdok bol nadmerný výskyt lietajúceho hmyzu (múch). Za účelom odstránenia tohto nedostatku uložili inšpektori podľa § 20 ods. 9 zákona o potravinách žalobcovi opatrenie na mieste: Zabezpečiť vykonanie dezinfekcie v priestoroch predajne v termíne do 27.07.2018. Skutočnosti zistené počas dodatočnej úradnej kontroly sú zaznamenané v Zázname o dodatočnej úradnej kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50/DÚKP/KZ,LB,SP zo dňa 24.07.2018, s ktorým bol oboznámený zástupca vedúceho p. A. B., prítomný pri úradnej kontrole, ktorý uvedený záznam podpísal s vyjadrením „Budem informovať vedenie spoločnosti“. Plnenie uloženého opatrenia overovali inšpektori v predmetnej prevádzke počas dodatočnej úradnej kontroly potravín, vykonanej dňa 03.08.2018, pričom konštatovali, že uložené opatrenie bolo splnené a v prevádzkových priestoroch nebol zistený výskyt lietajúceho hmyzu; prevádzkovateľ predložil „Záznam o vykonanej DDD akcii“ – dezinfekcii zo dňa 25.07.2018, ktorú vykonala spoločnosť DDD STAR, s.r.o., Zeleneč. Tieto skutočnosti sú uvedené v Zázname o dodatočnej úradnej kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50/DÚKP2/MP,LB zo dňa 03.08.2018.

55. Následne na základe preukázaných kontrolných zistení začala príslušná RVPS Bratislava-mesto správne konanie č. k. 317/1348/2019-163 vo veci zistených porušení zákona o potravinách, predpisov vydaných na jeho vykonanie a osobitných predpisov, žalobcovi dala možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia v lehote 5 pracovných dní odo dňa doručenia Upovedomenia o začatí správneho konania zo dňa 25.04.2019 vyjadril k skutočnostiam zisteným pri výkone úradnej kontroly dňa 27.06.2018, uvedeným v Zázname o úradnej kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50 a pri výkone dodatočnej úradnej kontroly dňa 24.07.2018, uvedeným v Zázname o dodatočnej úradnej

kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50/DÚKP/ KZ,LB,SP, aby navrhol dôkazy, prípadne navrhol doplnenie dokazovania vo veci, pričom uviedla a popísala zistené skutočnosti, ktorými malo dôjsť k porušeniu zákona o potravinách, predpisov vydaných na jeho vykonanie alebo priamo aplikovateľných právnych aktov Európskej únie, ich predbežné právne posúdenie a dotknuté právne predpisy; zároveň poučila žalobcu o jeho procesných právach a povinnostiach. Súčasne s upovedomením bola žalobcovi na CD nosiči zaslaná fotodokumentácia vyhotovená počas úradnej kontroly dňa 27.06.2018 v počte 148 snímok. Upovedomenie o začatí správneho konania bolo žalobcovi doručené dňa 02.05.2019.

56. Správny súd sa oboznámil so Záznamom o úradnej kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50 zo dňa 27.06.2018, vo vzťahu ku ktorému súd konštatuje, že obsahuje všetky náležitosti, vrátane údajov o osobe inšpektorov, čísla ich služobných preukazov resp. poverenia, miesto kontroly, účel kontroly – plánovaná kontrola zameraná na dodržiavanie požiadaviek potravinového práva, použitú kontrolnú metódu, preukázané kontrolné zistenia, opis uložených opatrení, vyjadrenie zodpovedného zamestnanca žalobcu a podpisy. Záznam obsahuje informáciu o tom, že v rámci úradnej kontroly bola vyhotovená fotodokumentácia zistených nedostatkov, ktorá môže byť žalobcovi poskytnutá na vyžiadanie.

57. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že dňa 24.07.2018 bola vykonaná vo filiálke žalobcu 114 dodatočná úradná kontrola potravín, o ktorej bol vyhotovený Záznam č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50/DÚKP/KZ,LB,SP. Použitou kontrolnou metódou bolo overovanie, a účelom kontroly overenie splnenia opatrení uložených na mieste pri kontrole vykonanej u žalobcu dňa 27.06.2018 uvedených v zázname BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50. Z obsahu záznamu o vykonaní dodatočnej úradnej kontroly správny súd zistil, že žalobca splnil uložené opatrenia, avšak bolo zaznamenané nové zistenie, za účelom ktorého bolo uložené opatrenie na mieste. Overenie splnenia tohto opatrenia bolo predmetom následnej dodatočnej úradnej kontroly potravín vykonanej dňa 03.08.2018, ktorou bolo preukázané splnenie uloženého opatrenia.

58. K žalobnej námietke ohľadom legality výkonu úradnej kontroly správny súd podotýka, že právna úprava - zákon o potravinách pomerne jasne zveruje príslušným orgánom kontroly (regionálne veterinárne a potravinové správy či štátna veterinárna a potravinová správa) vykonávať kontrolu dodržiavania príslušných ustanovení zákona o potravinách. Uvedené orgány verejnej správy, resp. ich zamestnanci sú oprávnení pri výkone kontroly vstupovať do priestorov, v ktorých sa potraviny vyrábajú, manipuluje sa s nimi či sa umiestňujú na trh, a to v prevádzkovom čase i mimo neho, a to bez predchádzajúceho rozhodnutia súdu. Zákon o potravinách a taktiež ani nariadenie neobsahujú žiadne ustanovenie, v zmysle ktorého by bolo potrebné vopred informovať príslušný kontrolovaný subjekt o plánovanej kontrole, resp. neobsahujú požiadavku prítomnosti tretích osôb pri vykonaní kontroly, či štatutárneho zástupcu s výnimkou ustanovenia § 18 ods. 3 zákona o potravinách. Uvedené nepochybne súvisí aj s tým, aby sa predchádzalo zmareniu účelu kontroly, ku ktorému by mohlo jej oznámením dôjsť (bod 39 rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Asan/18/2020 z 31.01.2023).

59. V danej veci bola úradná kontrola vykonaná za prítomnosti zodpovedného zamestnanca kontrolovanej prevádzky, pričom z kontroly bol vyhotovený záznam o úradnej kontrole potravín, s ktorým bol samotný žalobca oboznámený. Zákon o potravinách umožňuje, aby sa dotknutý subjekt mohol v prípade, ak je toho názoru, že prišlo k porušeniu zákona pri úradnej kontrole potravín v prevádzke, hneď, najneskôr do piatich pracovných dní od realizácie kontroly brániť podaním námietok (§ 20 ods. 11 zákona o potravinách). V konaní o námietke možno preskúmať aj všetky výhrady, ktoré súvisia s postupom pri kontrole potravín. Túto možnosť žalobca nevyužil. Správny súd podotýka, že v prípade marenia úradnej kontroly zákon o potravinách predpokladá možnosť vykonať úradnú kontrolu za spoluúčasti príslušníkov Policajného zboru (ust. § 18 ods. 3 zákona o potravinách). Je vecou interného rozhodnutia žalobcu, koho poverí vedením prevádzky a rovnako je tak vecou internej politiky žalobcu, či vydal usmernenia pre vedúcich prevádzok, aby v prípade výkonu úradnej kontroly bez zbytočného odkladu kontaktovali štatutárneho zástupcu, právne oddelenie alebo advokáta žalobcu, preto námietka ohľadom povinnosti poučenia o zákonných ustanoveniach a procesnom postupe nie je relevantná. Práva patria bdelym a žalobca ako prevádzkovateľ si musí byť vedomý svojich zákonných povinností ako aj práv, ktoré mu prináležia v zmysle príslušných ustanovení potravinového práva. Preto správny súd nemohol prisvedčiť žalobnej námietke ohľadom tvrdeného podstatného porušenia ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia.

60. K žalobnej námietke ohľadom povinnosti vopred ohlásiť výkon úradnej kontroly správny súd pripomína, že cieľom úradných kontrol potravín je predchádzať ohrozeniu či poškodeniu života a zdravia. Je povinnosťou podnikateľa dodržiavať všetky povinnosti s tým súvisiace, čo nie je možné zistiť dôsledne inak ako fyzickou kontrolou potravín na mieste. Právny poriadok neobsahuje takú právnu normu, ktorá by orgánom verejnej správy ukladala povinnosť pred začatím tohto druhu kontroly žiadať súd o vydanie súhlasu s kontrolou alebo vydanie povolenia na vstup do prevádzkarne predajne s potravinami na účely vykonania kontroly. V danom prípade tak nebolo možné konštatovať porušenie práva žalobcu na súkromie podľa čl. 16 ústavy, čl. 8 dohovoru. (obdobne aj v bode 42, 43 rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Asan/18/2020 z 31.01.2023).

61. Vo vzťahu k možnej nezákonnosti dôkazov ohľadom nespísania zápisnice o výkone kontroly správny súd v zhode s právnym názorom kasačného súdu (bod 44 rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Asan/18/2020 z 31.01.2023) zdôrazňuje, že v prípade úradných kontrol potravín sa postupuje podľa Nariadenia (ES) č. 882/2004, na ktoré odkazuje zákon o potravinách. Kontrola potravín je presne definovaný proces, ktorého účelom je zistiť a preveriť plnenie zákonom stanovených povinností zo strany kontrolovaných subjektov, s ktorým je logicky spojené aj jeho zachytenie predpísanou formou a náležité oboznámenie tohto obsahu zodpovednej osobe subjektu, ktorý má právo namietať, či vysvetleniami a informáciami dopĺňať jeho obsah. Práve od relevantnosti týchto zistení sa odvíja i následný procesný postup, ktorý môže, ale nemusí, viesť v administratívnom konaní k sankčnému postihu kontrolovaného subjektu v prípade, že toto konanie napĺňa znaky skutkovej podstaty správneho deliktu v zmysle ustanovení zákona o potravinách. Samotný výkon kontroly tak predstavuje kontrolný proces, v rámci ktorého sa obstarávajú podklady, resp. zisťuje skutkový stav kontrolórm, ktorý sa následne v správnom konaní vyhodnocuje a v závislosti od závažnosti zistení porušenia zákona sprítomňuje v rozhodnutí o uložení sankcie. Výstupom z kontroly je záznam a nie vydanie rozhodnutia, keďže toto prináleží iba príslušnému orgánu verejnej správy, a preto záznam z úradnej kontroly potravín nemusí mať formu zápisnice tak ako upravuje § 22 správneho poriadku. Je potrebné poznamenať i to, že postup príslušných kontrolórov je v rámci procesu výkonu kontroly jasne definovaný v ustanoveniach zákona o potravinách. Námietka nesprávneho postupu v súvislosti s vyhotovením záznamu z kontroly namiesto zápisnice je navyše v posudzovanom prípade len otázkou formy právneho úkonu, ktorá bezprostredne nemusí vplývať na jeho obsah.

62. Správny súd po oboznámení sa s obsahom Záznamu o úradnej kontrole potravín č. BA/2018/KZ,SP,EK,MP/50 zo dňa 27.06.2018 konštatuje, že je z neho zrejmé kto, za akým účelom a za použitia akých metód kontrolu vykonal, niet pochyb o tom, aké nedostatky boli kontrolou zistené a ako sa s nimi kontrolóri vysporiadali a aké opatrenia boli kontrolovanému subjektu uložené. V rámci výkonu kontroly potravín pritom nedošlo zo strany inšpektorov ani k odchýleniu sa od jej vymedzeného účelu. Spôsob, akým sa nedostatok formy mal negatívne prejavíť v postavení žalobcu, pritom zo strany žalobcu nebol konkretizovaný, z čoho je možné vyvodzovať neopodstatnenosť týchto námietok. Z uvedeného dôvodu správny súd neprisvedčil žalobnej námietke vznesenej ohľadom nevypracovania zápisnice ku skutkovým zisteniam zachyteným v zázname o úradnej kontrole potravín.

63. Správny súd k námietke spočívajúcej v tom, že zistený skutkový stav nemá oporu v administratívnom spise resp. je s ním v rozpore zistil, že táto námietka nie je dôvodná. Zistený skutkový stav má oporu v obsahu administratívneho spisu a je s ním v súlade. Žiadna disproporcija nebola v tomto smere zistená.

64. K žalobnej námietke ohľadom nedoručenia upovedomenia o začatí správneho konania o uloženie pokuty elektronicky, ale poštou, správny súd uvádza, že tvrdenie žalobcu o tom, kedy (ktorý deň) by upovedomenie prevzal, ak by bolo doručované elektronicky, je v rovine dohadov a špekulácie. Žalovaný spolu s upovedomením o začatí konania doručoval aj CD nosič s rozsiahlou fotodokumentáciou, čo v konaní nebolo sporné. Doručenie rozsiahlej fotodokumentácie poštovou prepravou zodpovedá technickým možnostiam spojeným s osobitosťou takejto prílohy upovedomenia o začatí správneho konania. Ohľadom námietky týkajúcej sa obsahu upovedomenia o začatí správneho konania, správny súd zistil, že toto obsahuje všetky relevantné informácie s riadnou špecifikáciou toho, akých skutkov sa správne konanie týka. Navyše z ust. § 18 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) nevyplývajú žiadne zákonné požiadavky ohľadom obligatórnych náležitostí upovedomenia o začatí správneho konania. Správny súd preto vyhodnotil žalobnú námietku vznesenú ohľadom doručovania a obsahu upovedomenia o začatí správneho konania ako nedôvodnú.

65. K nedotknuteľnosti obydlia počas výkonu úradnej kontroly potravín správny súd poukazuje na právny názor kasačného súdu (bod 38 rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Asan/18/2020 z 31.01.2023), s ktorým sa správny súd stotožňuje, že prevádzkareň podnikateľského subjektu nemožno podriaďiť pod pojem „obydlie“ tak, ako je definované v čl. 21 Ústavy SR, a nemožno na ňu vzťahovať ochranu zaručenú čl. 21 ústavy. Z čl. 21 ods. 3 ústavy jasne vyplýva, že „obydlím“ sa podľa toho článku nerozumejú obchodné priestory podnikateľských subjektov. Obydlie je užší pojem ako súkromie. Uvedenou otázkou (aj keď v súvislosti s poskytnutím súdnej ochrany na základe žaloby o ochranu pred nezákonným zásahom) sa zaoberal aj Ústavný súd SR, ktorý vo svojom náleze sp.zn. II. ÚS 792/2016 zo dňa 9. mája 2017, okrem iného odvolávajúc sa aj na judikatúru ESLP konštatoval, že: „v prípadoch, v ktorých zákon nevyžaduje súhlas súdu na vstup orgánov verejnej moci do prevádzky podnikateľských subjektov, možno nedostatok súhlasu súdu na prehliadku vyvážiť súdnou kontrolou zákonnosti a nevyhnutnosťou šetrenia vykonanou ex post facto. Konajúci súd je v takom prípade povinný skúmať, či zásah do práva na ochranu súkromia podnikateľských subjektov, spočívajúci vo vykonaní kontroly (šetrenia) v ich prevádzke orgánmi verejnej moci, bol v súlade s právom, sledoval legitímny cieľ a bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti v záujme ochrany kvalifikovaného záujmu.“ Správny súd tiež poukazuje na to, postup orgánu verejnej moci, ktorý je v súlade s platným a účinným zákonom, nemožno hodnotiť ako porušovanie základných práv garantovaných ústavou a ani práv garantovaných dohovorom či inou kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách (napr. I. ÚS 8/96, II. ÚS 81/00). Správny súd nevzhladol žiaden rozumný dôvod na odklonenie sa od vyššie uvedeného právneho názoru kasačného súdu a ústavného súdu, preto žalobnú námietku vyhodnotil ako neopodstatnenú.

66. Ohľadom fotodokumentácie z úradnej kontroly potravín vykonanej dňa 27.06.2018 správny súd uvádza, že žalobca výslovne neuviedol, že by fotky nezodpovedali skutočnosti, nevzniesol protest alebo námietku voči konkrétnemu záberu. Žalobca tak neuviedol, ako konkrétne bolo zasiahnuté do jeho subjektívnych práv. Preto je tento žalobný dôvod vyhodnotený súdom ako nedôvodný.

67. K námietke povinnosti prerušenia správneho konania v prípade konania na Ústavnom súde SR o súlade zákonných ustanovení vzťahujúcich sa na vec s Ústavou SR správny súd konštatuje, že podľa § 29 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) má správny orgán obligatórnu povinnosť konanie prerušiť v prípade, ak sa začalo konanie o predbežnej otázke. V nadväznosti na to ust. § 40 správneho poriadku (s názvom Predbežné otázky) ustanovuje, že ak sa v konaní vyskytne otázka, o ktorej už právoplatne rozhodol príslušný orgán, je správny orgán takým rozhodnutím viazaný; inak si správny orgán môže o takejto otázke urobiť úsudok alebo dá príslušnému orgánu podnet na začatie konania. Správny orgán si nemôže ako o predbežnej otázke urobiť úsudok o tom, či a kto spáchal trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt, alebo o osobnom stave fyzickej osoby, alebo o existencii právnickej osoby, ak patrí o tom rozhodovať súdu. V danom prípade nedošlo k tomu, že by Ústavný súd SR pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení a nedošlo ani k meritórnemu rozhodnutiu Ústavného súdu SR, avšak došlo k zmene legislatívy. Aj keď žalovanému mohli byť známe okolnosti týkajúce sa problematických ustanovení zákona o potravinách, nemožno z toho bez ďalšieho vyvodiť záver o povinnosti orgánu verejnej správy prerušiť správne konanie. Orgány verejnej správy, pokiaľ je právny predpis platný a účinný, jeho ustanovenia vykonávajú, pričom postavenie orgánov verejnej správy v otázkach prerušenia konania z dôvodu prebiehajúceho konania o súlade právnych predpisov na ústavnom súde je rozdielne od konania súdneho, kedy je súd povinný takéto konanie prerušiť. Preto správny súd neprisvedčil žalobnej námietke vznesenej v uvedenom smere.

68. Ohľadom porušenia precedenčnej zásady a žalobnej námietky k neprimeranosti lehoty určenej žalovaným na zaplatenie uloženej pokuty, žalobca neuviedol žiadne konkrétne ohľadom toho, akú lehotu by považoval za primeranú a neuviedol ani to, či vo vzťahu k orgánu verejnej správy vykonal žiadosť o predĺženie lehoty.

69. Správny súd neprisvedčil žalobnej námietke o porušení zásady ne bis in idem, nakoľko minulosť žalobcu je hľadisko, ktoré je orgán verejnej správy pri určovaní výšky pokuty zo zákona povinný zohľadniť.

70. K námietke o novom zistení pri dodatočnej úradnej kontroly potravín vykonanej dňa 24.07.2018 vo filiálke žalobcu 114, správny súd uvádza, že hoci jej účelom bolo overenie splnenia opatrení uložených na

mieste pri kontrole vykonanej dňa 27.06.2018, z obsahu záznamu vyplýva, že okrem overenia splnenia opatrení došlo k identifikácii nového zistenia- nadmerný výskyt lietajúceho hmyzu, vo vzťahu ku ktorému bolo uložené opatrenie na mieste. Na základe uvedeného správny súd konštatuje, že vymedzený účel dodatočnej úradnej kontroly bol prekročený. Žalobca však vo vzťahu k uvedenej skutočnosti nevykonával žiadne úkony, v rámci ktorých by svoje subjektívne práva bránil, a to ani bezprostredne po vykonaní tejto dodatočnej kontroly a ani vo vyjadrení v upovedomení o začatí správneho konania zo dňa 14.05.2019. Práve naopak, ako vyplýva z administratívneho spisu, žalobca akceptoval nové zistenie a voči opatreniu uloženému na mieste nepodal žiaden právny prostriedok nápravy, avšak toto opatrenie dobrovoľne splnil, čo bolo následne overené a preukázané dodatočnou úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 03.08.2018. Správny súd však musí konštatovať, že žalovaný sa s touto námietkou vznesenou v odvolaní žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu riadne nevysporiadal v napadnutom rozhodnutí o odvolaní, preto je potrebné prisvedčiť žalobnej námietke o nezrozumiteľnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného, a to najmä preto, že napadnuté rozhodnutie žalovaného je skutkovo založené na zisteniach z dvoch kontrol – 27.06.2018 a 24.07.2018, z ktorých oboch vyplýva skutkový záver o správnych deliktach.

71. Ohľadom výšky uloženej sankcie správny súd v súvislosti s prejednávanou vecou poukazuje na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022, v ktorom ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. stratilo 30. júna 2022 platnosť, a to prijatím zákona č. 211/2022 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 491/2001 Z. z. o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami v znení neskorších predpisov. Zákonom č. 211/2022 Z.z. bola nahradená pôvodná právna úprava § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. novou právnou úpravou (aktuálne § 28 ods. 9 zákona č. 152/1995 Z.z. pozn.) v tomto znení: „Ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.“ Podľa § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 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. júna 2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. júla 2022 (bod 12, 13,14).

72. Ústavný súd SR v uznesení PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022 poukázal (bod 17,18) na vôľu zákonodarcu zmeniť neprimerané sankcie. Dôvodová správa k zákonu č. 211/2022 Z.z. k bodu 17 tohto zákona uvádza: „V ustanovení dochádza k úprave dolnej hranice sadzby pokuty pri opakovanom porušení povinností podľa § 28 ods. 8, za ktoré bola orgánom úradnej kontroly potravín uložená pokuta, a to z dôvodu, že ustanovená dolná hranica pokuty by mohla byť pre viaceré subjekty likvidačná a neumožňovala v rámci správnej úvahy aplikovanej príslušným správnym orgánom uložiť primeranú pokutu. Napríklad aj pri subjektoch s obratom pod 1 000 000 eur ukladalo ustanovenie orgánu úradnej kontroly potravín povinnosti uložiť minimálnu pokutu 1 000 000 eur. Od roku 2014 bolo uložených podľa predmetného paragrafu 33 miliónových pokút, pričom nenadobudli právoplatnosť a sú v súčasnosti predmetom konania na vecne a miestne príslušných súdoch a na Ústavnom súde Slovenskej republiky.“ V nadväznosti na to pojem právoplatnosti použitý v „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 (teda aj krajské sudy ako navrhovatelia) koná v prípade správnej žaloby vo veciach správneho trestania, čo znamená, že rozhoduje v plnej jurisdikcii [rieši nielen právne otázky prepojené na kritérium zákonnosti, ale môže vykonávať aj dokazovanie v zmysle § 197 Správneho súdneho poriadku].

73. 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 „ESĽP“) 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. ESĽP 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 § 31a 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 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. Od krajských súdov sa tak očakáva, že ustanovenie § 31a ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. zinterpretujú rozširujúco, nie formalistický, s prísny rešpektom k podústavne definovanej kategórii právoplatnosti, a tým aj ústretovo k základným právam, vyslovenia porušenia ktorých sa napadnutým ustanovením navrhovateľa (krajské sudy) domáhali. (bod 19,20,26 uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022 ).

74. Zákaz retroaktivity - princíp zákonnosti a aj princípy *nullum crimen sine lege* a *nulla poena sine lege* predpokladajú a súvisia so zákazom retroaktivity prísnejšieho zákona, ktorý ustanovuje zákaz spätnej účinnosti právnych noriem. Pre oblasť správneho trestania možno tento zákaz interpretovať tak, že nemožno uložiť správnu sankciu za konanie, ktoré v dobe jeho spáchania nebolo správnym deliktom, aj keby neskôr správnym deliktom bolo. Tým je uplatnený všeobecný princíp zákazu retroaktivity, podľa ktorého právne predpisy až na výnimky nepôsobia spätne. Výnimkou je zásada prípustnosti retroaktivity v prospech páchatel'a. Ak je v budúcnosti prijatá právna úprava, podľa ktorej by bolo možné sankcionovať miernejšie, resp. je v iných ohľadoch pre páchatel'a priaznivejšia, prihliada sa práve na neskoršiu právnu úpravu. Tým má byť zaručená aj predvídateľnosť rozhodovania, pretože páchatel'ovi musí byť v dobe jeho konania zrejmé, aký postih mu hrozí. Určujúci je stav právnej úpravy v dobe spáchania deliktu, s možnosťou neskoršej priaznivejšej právnej úpravy. Zákaz retroaktivity možno odvodiť aj z čl. 7 Dohovoru, podľa ktorého „nikoho nemožno uznať za vinného zo spáchania trestného činu na základe skutku alebo opomenutia, ktoré v čase jeho spáchania nie je považované podľa vnútroštátneho alebo medzinárodného práva za trestný čin. Takisto nesmie byť uložený trest prísnejší, než aký bolo možné uložiť v čase spáchania trestného činu“, ďalej z odporúčania R (91) I a tiež z čl. 50 ods. 6 Ústavy SR, podľa ktorého „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.“ Tento zákaz súvisí so zásadou právnej istoty a je špecifickým vyjadrením čl. 1 Ústavy SR (HAMULÁKOVÁ, Z., HORVÁT, M. *Základy správneho práva trestného*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s.57).

75. 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 (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Asan/2/2019 z 05.11.2019, R 20/2021 Zbierka rozhodnutí Najvyššieho súdu 2/2021).

76. Správny súd po oboznámení sa s obsahom súdneho a administratívneho spisu konštatuje, že žalobca namietol neprimeranosť (neproporcionálnosť) peňažnej sankcie uloženej mu napadnutým rozhodnutím žalovaného a rozhodnutím prvostupňového orgánu.

77. Správny súd v intenciách zásad správneho trestania uvedených v odôvodnení tohto rozsudku, právneho názoru Ústavného súdu SR vyjadreného v uznesení PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022 a právneho názoru Najvyššieho súdu SR vyjadreného v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Asan/2/2019 z 05.11.2019, po verifikovaní skutočností, že v priebehu súdneho prieskumu došlo k zmene právnej úpravy v prospech žalobcu ohľadom výšky/prísnosti sankcie, ktorej neprimeranosť žalobca namietal, povinne prihliadol na zmenu v právnej úprave sankcie.

78. So zreteľom na základnú zásadu trestania upravenú v článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné konštatovať, že napadnuté rozhodnutie žalovaného a prvostupňového orgánu trpí vadou,

pre ktorú je potrebné ich zrušiť, keďže vzhľadom na vývoj v právnej úprave je potrebné na uloženie trestu žalobcovi použiť neskorší zákon, ktorý je pre žalobcu priaznivejší.

79. Na základe uvedeného správny súd postupujúc v súlade s článkom 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky podľa § 191 ods. 1 písm. c), d) SSP zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím prvostupňového orgánu pre nesprávne právne posúdenie a nepreskúmateľnosť, a vec vrátil orgánu verejnej správy na ďalšie konanie, v ktorom sa tento vysporiada s novou právnou úpravou, pre žalobcu priaznivejšou, vo vzťahu k výške sankcie a riadne sa vysporiada s námietkou žalobcu ohľadom nového zistenia z dodatočnej kontroly potravín vykonanej dňa 24.07.2018.

80. Vzhľadom na to, že orgánom verejnej správy bude aplikovaná nová právna úprava, ktorá je pre žalobcu priaznivejšia, odôvodnenie žalovaného a jeho správna úvaha uvedená v napadnutom rozhodnutí nie je konečná vo vzťahu k meritu veci a k výške trestu žalobcu.

81. 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.

82. V súvislosti s návrhom žalobcu na prerušenie konania správny súd obligatórne preruší konanie, ak v konkrétnej právnej veci, ktorú prejednáva, vznikne pochybnosť o výklade práva EÚ, ktorú možnosť riešiť prostredníctvom prejudiciálnej otázky podanej Súdnemu dvoru EÚ (§ 100 ods. 1 písm. c) SSP). Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom a tento súdny orgán usúdi, že rozhodnutie o nej je nevyhnutné pre vydanie jeho rozhodnutia, môže sa obrátiť na Súdny dvor EÚ, aby o nej rozhodol. Ak sa však takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor EÚ s výnimkou prípadov, že položená otázka je irelevantná, alebo dotknuté ustanovenie komunitárneho práva už bolo Súdnym dvorom vyložené, alebo správna aplikácia komunitárneho práva je tak jednoznačná, že o nej nie sú žiadne pochybnosti (napríklad rozhodnutie Súdného dvora EÚ vo veci C-283/81, CILFIT). Vzhľadom na to, že súd konanie prerušil podľa § 100 ods. 1 písm. a) SSP a následne v ňom pokračoval po skončení konania vedeného pred Ústavným súdom SR v dôsledku zmeny vnútroštátnej legislatívy, ktorej sa navrhované prejudiciálne otázky týkali, súd nevidel dôvod na opätovné prerušenie konania a polozenie prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru EÚ, a preto návrh na prerušenie konania za účelom polozenia prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru EÚ zamietol. Správny súd v tejto súvislosti tiež dodáva, že je súdom, proti ktorého rozhodnutiu je prípustná kasačná sťažnosť.

83. O trovách konania súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP, podľa ktorého úspešnému žalobcovi priznal voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, o ktorej výške rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením podľa § 175 ods. 2 SSP.

84. Toto rozhodnutie senát Správneho súdu v Bratislave prijal 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. Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

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

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého

sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak 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.