

Súd: Správny súd v Bratislave  
Spisová značka: BA-1S/168/2019  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1018200686  
Dátum vydania rozhodnutia: 13. 07. 2023  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Vladimíra Slobodová, LL.M  
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2023:1018200686.7

## 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. 359/2018 zo dňa 05.03.2018 a rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Žilina č.k.12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017 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 Žilina č. k. 12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017 bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 1 000 000 EUR podľa 28 ods. 4 písm. a) v spojení s 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“), na základe zistení z úradnej kontroly potravín vykonanej dňa 10.12.2016 v čase od 8.30 hod. do 13.30 hod. v prevádzkarni žalobcu filiálka č. 301, Nešporova 30, Žilina. Kontrola bola vykonaná v zmysle oprávnení zákona o potravinách a bola zameraná na dodržiavanie požiadaviek zákona o potravinách a predpisov vydaných na jeho vykonanie. Použitou kontrolnou metódou bola inšpekcia.

2. Proti rozhodnutiu Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (ďalej len „RVPS“) Žilina č. k. 12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017 podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č.k. 359/2018 zo dňa 05.03.2018 tak, že odvolanie žalobcu zamietol a rozhodnutie RVPS Žilina č.k. 12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017 potvrdil. Rozhodnutie žalovaného č.k. 359/2018 zo dňa 05.03.2018 bolo doručené žalobcovi dňa 06.03.2018.

II.

## Žaloba

3. Žalobou zo dňa 03.05.2018, odovzdanou na poštovú prepravu dňa 04.05.2018 a doručenou Krajskému súdu v Bratislave dňa 07.05.2018 sa žalobca domáhal prieskumu zákonnosti a zrušenia rozhodnutie žalovaného č.k. 359/2018 zo dňa 05.03.2018 ako aj rozhodnutia RVPS Žilina č.k. 12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017 a priznania náhrady trov konania. Podľa žalobcu napadnuté rozhodnutia vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci, zistenie skutkového stavu je nedostačujúce pre riadne posúdenie veci a je v rozpore s obsahom administratívneho spisu, nemá v ňom oporu. Rozhodnutia sa nepreskúmateľné a v konaní došlo k porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať vplyv na zákonnosť oboch rozhodnutí.

4. V konaní došlo k porušeniu zásady dvojinstančnosti správneho konania, keďže zo Záznamu o výkone úradnej kontroly potravín vyplýva, že kontrolu potravín dňa 10.12.2016 vykonal jeden inšpektor žalovaného (A. B. C.), pričom medzi kompetencie žalovaného patrí najmä kontrola výkonu štátnej správy, ktorý uskutočňujú RVPS ako aj rozhodovanie v druhom stupni vo veciach, o ktorých v prvom stupni rozhoduje RVPS. Ak žalovaný vykonal úradnú kontrolu potravín, a teda konal v prvom stupni, tak mal následne aj pokračovať v konaní a vydať prvostupňové rozhodnutie, pričom v zmysle ust. 5 písm. c) zákona o veterinárnej starostlivosti by o odvolaní voči rozhodnutiu žalovaného následne malo rozhodovať Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky. Zo zákona o potravinách ani zo správneho poriadku nevyplýva oprávnenie žalovaného po vykonaní kontroly postúpiť konanie na príslušnú RVPS, ktorá by následne pokračovala v začatom správnom konaní a vydala prvostupňové rozhodnutie. Rozhodnutie o odvolaní je na základe vyššie uvedených skutočností nepreskúmateľné a nezákonné.

5. Žalobca namietol nepreskúmateľnosť zhromaždených dôkazov a výkon úradnej kontroly potravín. Prvým úkonom správneho orgánu voči žalobcovi bolo vykonanie úradnej kontroly potravín a spísanie záznamu z nej, pričom doručenie upovedomenia o začatí správneho konania bol až následným (druhým) úkonom správneho orgánu. Správny orgán nebol oprávnený obstaráť si podklady, t.j. vykonať kontrolu a vyhotoviť z nej zápisnicu predtým, ako doručil žalobcovi upovedomenie o začatí konania, a teda takáto listina nemôže byť v konaní použitá ako dôkaz. Z kontroly bol spísaný záznam, a nie zápisnica, čo je pochybením žalovaného z dôvodu nedodržania formy. Úradná kontrola potravín vykonaná dňa 10.12.2016 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 plnomocnenstva. 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 plnomocnenstva alebo iného poverenia, ktoré by ho oprávňovalo na zastupovanie žalobcu pri výkone úradnej kontroly potravín, Takto vykonanú kontrolu považuje žalobca za neprípustnú a nezákonnú. Je vylúčené, aby inšpektori vykonávajúci úradnú kontrolu potravín, mohli svojvoľne vstupovať a pohybovať sa po priestoroch filiálky bez toho, aby bola o začatí a priebehu úradnej kontroly upovedomená a prítomná poverená alebo splnomocnená osoba, ktorá by ich počas úradnej kontroly neustále sprevádzala. Záznam o výkone úradnej kontroly potravín podpísala pani D. E., vedúca 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. Záznam o výkone úradnej kontroly potravín neobsahuje dostatočné opísanie skutočností o priebehu úradnej kontroly potravín. Je z neho zrejmé, že kontrola prebiehala dňa 10. 12. 2016 od 8.30 hod. do 13,30 hod., t.j. cca 5 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. Navyše fotodokumentácia nedostatkov, na ktoré sa odkazuje v Zázname o výkone úradnej kontroly nie je zažurnalizovanou súčasťou tohto záznamu.

6. Žalovaný sa nedostatočne vysporiadal s námietkami žalobcu uvedenými v odvolaní a na základe nesprávnych skutkových zistení ich vyhodnotil ako irelevantné. Produkty, ktoré boli zo strany žalovaného a RVPS vyhodnotené ako tie, ktoré žalobca uvádzal na trh ako nevhodné na ľudskú spotrebu, 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) v časti určenej pre potraviny vyradené z predaja. Uvádzanie potravín na trh nevhodných na ľudskú spotrebu nie je žiadnym spôsobom preukázané, a nedošlo k porušeniu ust. 28

ods. 4 písm. a) zákona o potravinách a ani k opakovanému porušeniu tej istej povinnosti. Na základe uvedeného neboli splnené podmienky na uloženie sankcie v zmysle § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

7. Konaním žalovaného došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a práva na ochranu súkromia. Žalovaný pri rozhodovaní použil nezákonné dôkazy a o veci nerozhodoval nezaujatý subjekt, ale subjekt zhodný s tým, ktorý vykonal úradnú kontrolu potravín. Žalobca si je vedomý, že právo na ochranu súkromia sa na právnické osoby neaplikuje v celej šírke, avšak poukázal na rozhodovaciu prax Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu SR, z ktorej vyplýva, že právnické osoby sú nositeľmi práva na nedotknuteľnosť obydlia – podnikateľských priestorov.

8. Z článku 55 Nariadenia č. 882/2004 a z Nariadenia č. 178/2002 vyplýva, že sankcie ukladané zo strany správnych orgánov musia byť účinné, úmerné a odradzujúce. Sankcia uložená žalobcovi zo strany žalovaného vo výške 1 000 000 EUR však tieto atribúty nespĺňa, nakoľko nie je úmerná závažnosti údajných porušení, za ktoré bola uložená. Výška uloženej pokuty je neprimeraná. Z rozhodnutia o odvolaní ako aj zo Záznamu o výkone úradnej kontroly potravín vyplýva, že žalobca mal umiestňovať na trh tri druhy potravín nevhodných na ľudskú spotrebu v celkovej hodnote 6,51 EUR. Na základe uvedeného porušenia bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 1 000 000 EUR, a teda vo výške, ktorá viac ako 153 609 násobne prevyšuje cenu tovaru, ktorý bol údajne umiestňovaný na trh nevhodný na ľudskú spotrebu. Pokuta nie je úmerná údajným porušeniam zisteným žalovaným, má tvrdý represívny charakter a je ju možné považovať za likvidačnú. Neprimeranosť výšky pokuty uloženej žalobcovi je tiež v tom, že správny orgán bez ohľadu na závažnosť konania a skutkové okolnosti konkrétneho prípadu, musí kontrolovanému subjektu uložiť pri treťom opakovanom skutku rovnakej povahy pokutu minimálne v sume 1 000 000 EUR. Žalobcovi bolo zo strany žalovaného resp. príslušnej RVPS uložených niekoľko pokút vo výške 1 000 000 EUR (ku dňu podania žaloby eviduje 12 takýchto pokút), z čoho vyplýva, že dopad na jeho majetkovú sféru v prípade ich zaplatenia zo strany žalobcu je o to závažnejší.

9. Žalobca navrhol, aby súd prerušil konanie a podal Ústavnému súdu SR návrh na začatie konania o súlade ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Listinou základných práv a slobôd, ako aj s Nariadením č. 852/2004 a Nariadením č. 178/2002. Žalobca tiež navrhol prerušiť konanie a položiť Súdnu dvoru Európskej únie otázku, ktorých znenie následne doplnil podaniami zo dňa 09.04.2019 a 21.08.2019.

### III.

#### Vyjadrenie žalovaného

10. Žalovaný v písomnom vyjadrení k žalobe zo dňa 26.08.2019 navrhol žalobu zamietnuť. S námietkou nedodržania dvojinstančnosti v správnom konaní nesúhlasil. Zákon o správnom konaní 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 Žilina a o odvolaní objektívne rešpektujúc všetky zásady správneho konania, predovšetkým zásadu zákonnosti, rozhodol druhostupňový orgán - žalovaný. 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 dvojinstančnosti konania. Oprávnenie inšpektorov žalovaného 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 žalovaného 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 na príslušnú vecne a miestne príslušnú RVPS, ktorá je v prvom stupni oprávnená rozhodnúť v tejto veci. Podľa § 23 ods. 10 zákona o potravinách zamestnanec RVPS

vykonávajúci úradnú kontrolu potravín je oprávnený na základe poverenia, ktoré vydáva žalovaný, vykonávať úradnú kontrolu aj v územnom obvode inej RVPS. V tomto prípade bola kontrola vykonaná jedným inšpektorom žalovaného (ktorý v žiadnom prípade neprišiel do styku s rozhodovaním vo veci v prvom ani druhom stupni), ďalej inšpektorom územne príslušnej RVPS Žilina a na základe príslušného poverenia dvomi inšpektormi územne nepríslušnej RVPS Trenčín. Priebeh a výsledky kontroly boli posúdené zamestnancami rôznych orgánov úradnej kontroly potravín na základe spoločného konsenzu. Výsledky kontroly boli v takejto podobe doručené vecne a miestnej príslušnej RVPS Žilina 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 eliminuje 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.

11. K námietke vykonania kontroly bez predchádzajúceho upozornenia, bez účasti zástupcu žalobcu a k záznamu z kontroly žalovaný uviedol, že úlohy orgánov úradnej kontroly potravín sú upravené v § 18 zákona o potravinách, pričom ohľadom oprávnení odkázal na ust. § 20 ods. 8 zákona o potravinách. Osobitným predpisom, na ktorý odkazuje zákon o potravinách a ktorý upravuje spôsob vykonávania úradných kontrol potravín, je Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá v platnom znení (ďalej „Nariadenie (ES) č. 882/2004“). Podľa čl. 3 ods. 2, 3 Nariadenia (ES) č. 882/2004 úradné kontroly sa budú uskutočňovať bez predchádzajúceho upozornenia, okrem takých prípadov ako je audit, kedy je predchádzajúce informovanie prevádzkovateľa v oblasti krmív a potravín potrebné. Úradné kontroly sa budú uskutočňovať v každej fáze výroby, spracovania a distribúcie krmív alebo potravín, zvierat a živočíšnych výrobkov. Budú sem patriť aj kontroly prevádzkovateľov v oblasti krmív a potravín, kontroly používania krmív a potravín, ich skladovania, a kontroly akéhokoľvek procesu, materiálu, akejkoľvek látky, činnosti alebo operácie, vrátane prepravy, uplatnených na krmivách alebo potravinách a na živých zvieratách, potrebné na dosiahnutie cieľov tohto nariadenia. Podľa čl. 9 ods. 1 až ods. 3 Nariadenia (ES) č. 882/2004 upravuje spísanie správy o výsledku kontroly. Záznam o úradnej kontrole potravín v časti V. potvrdil svojim podpisom a odtlačkom pečiatky zodpovedný zamestnanec prevádzkovateľa, prítomný pri úradnej kontrole (vedúca filiálky D. E.), pričom sa k záznamu v čase úradnej kontroly nevyjadrila, ani nepodalala žiadne námietky, a nepodal ich ani účastník konania v lehote určenej podľa § 20 ods. 11 zákona o potravinách.

12. Žalovaný nesúhlasil s tvrdením žalobcu, že úradná kontrola mala byť vykonávaná postupom podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov a jej začatím začalo aj samotné správne konanie. 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 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 účastníka 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. Názor žalobcu, že deň kontroly je zároveň dňom, kedy správny orgán urobil voči účastníkovi konania prvý úkon v správnom konaní, je nesprávny. Preto ani záznam o úradnej kontrole potravín nemusí byť vyhotovený vo forme zápisnice s náležitosťami podľa § 22 zákona o správnom konaní. Na začiatku úradnej kontroly sa inšpektori preukázali služobnými preukazmi, resp. povereniami tak, ako je to zachytené v úradnom zázname, z ktorého jednoznačne vyplýva, že úradná kontrola bola vykonaná s vedomím a za prítomnosti zamestnanca účastníka konania v pozícii vedúcej filiálky. Inšpektori vykonávali úradnú kontrolu v častiach prevádzky, ktoré súvisia s manipuláciou s potravinami a ich umiestňovaním na trh, nie v súkromných priestoroch. Zamestnanci žalobcu počas úradnej kontroly s inšpektormi riadne spolupracovali. Nič nebránilo, aby pri akomkoľvek úkone inšpektora bol prítomný zároveň aj zamestnanec žalobcu. K námietke nezažurnalizovania fotodokumentácie k úradnému záznamu žalovaný uviedol, že inšpektori vyhotovenú fotodokumentáciu, ak je to možné, poskytnú zástupcovi prevádzkovateľa už spolu s vyhotoveným záznamom bezprostredne po kontrole. V tomto prípade však neboli vytvorené technické podmienky pre zanechanie fotodokumentácie (prevádzky

Billa majú zabezpečenú počítačovú sieť, aby sa do nej nedalo vstupovať) a inšpektori pri kontrole nedisponujú zariadením na tlačenie fotografií. Nie je povinnosťou inšpektorov pri kontrole zabezpečiť tlačенú podobu fotografií. Fotodokumentácia bola riadne poskytnutá žalobcovi ako prevádzkovateľovi spolu s upovedomením o začatí správneho konania (čo žalobca nespochybňuje) a plne korešponduje s obsahom záznamu, ktorý bol vyhotovený za prítomnosti zamestnancov žalobcu a odovzdaný bezprostredne po kontrole. Žalovaný poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ako aj rozhodnutia krajských súdov, v ktorých boli uplatnené totožné námietky a súd ich nepovažoval za opodstatnené.

13. Tvrdenie žalobcu, že potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu (čerstvé ovocie a zelenina) sa nenachádzali na predajnej ploche, je nepravdivé. Žalovaný poukázal v tejto súvislosti na zistenia zachytené v Zázname o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2016/Ch,KN,EH/40 zo dňa 10. 12. 2016 časť III. Preukázané kontrolné zistenia/výsledky úradnej kontroly potravín, str. 3, bod 4. Predaj tovaru. Voči zisteniu ohľadom predaja potravín nevhodných na ľudskú spotrebu a voči príslúchajúcemu opatreniu v čase úradnej kontroly zodpovedný zamestnanec nenamietal, a neurobil tak ani žalobca spôsobom určeným v § 20 ods. 11 zákona o potravinách. Námietky podal až skoro rok po kontrole - vo vyjadrení k upovedomeniu o začatí právneho konania. Žalovaný v tejto súvislosti konštatuje, že prvostupňový správny orgán skutkový stav dostatočne zdokumentoval a nemá pochybnosti o tom, že vyhotovený záznam a fotodokumentácia zachytávajú reálny stav počas vykonanej úradnej kontroly potravín. 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. Skutočnosť, že sa potraviny nachádzali v skladových priestoroch by bola relevantná iba v tom prípade, keby boli zároveň označené ako vyradené z umiestňovania na trh, čo žalobca nepreukázal a nevyplýva to ani z úradného záznamu a fotodokumentácie.

14. K právnemu posúdeniu žalovaný uviedol, že v prejednávanom prípade išlo porušenie tej istej povinnosti, a to neumiestňovať na trh potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu (§ 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách, čl. 14 ods. 1 v spojení s ods. 2 písm. b) a ods. 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002). Porušenie tejto povinnosti bolo zistené postupne počas troch kontrol v tej stej prevádzkarni - 27.04.2015 (za čo bola rozhodnutím RVPS Žilina č. k. 17/1224/Ro2015, právoplatným dňa 24.07.2015, žalobcovi uložená úhrnná sankcia podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách vo výške 10000 eur), 11.05.2016 (za čo bola rozhodnutím RVPS Žilina č. k. 22/453/2-2016, právoplatným dňa 16.09.2016, žalobcovi uložená úhrnná sankcia podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s ods. 7 zákona o potravinách vo výške 15000 eur), a počas kontroly dňa 10.12.2016, ktorej výsledky sú predmetom napadnutých rozhodnutí. K námietke porušenia nedotknuteľnosti obydľia žalovaný uviedol, že prevádzkareň, v ktorej sa umiestňujú na trh potraviny, nemožno považovať za obydľie 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. Žalovaný pri ukladaní pokuty postupoval v súlade so zákonom o potravinách a zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Rozhodnutia sú zákonné, zrozumiteľné, vychádzajú z náležite zisteného skutkového stavu veci a obsahujú všetky predpísané náležitosti.

#### IV.

##### Replika žalobcu

15. Žalobca v replike zo dňa 16.09.2019 zotrval na námietke porušenia zásady dvojinštančnosti a pochybení pri výkone kontroly, keďže inšpektori (medzi ktorými bola i inšpektorka žalovaného) pri výkone úradnej kontroly potravín konkrétnym a veľmi presným spôsobom klasifikovali konanie žalobcu ako porušenie zákona o potravinách a súvisiacich právnych predpisov, pričom bolo zo strany inšpektorov i presne špecifikované, ktoré ustanovenie zákona o potravinách a súvisiacich právnych predpisov žalobca údajne porušil. Následne už nebol prvostupňovému správnomu orgánu daný žiadny priestor na vlastné právne závery, keďže konanie žalobcu už bolo právne klasifikované. Zároveň je potrebné podotknúť, že prvostupňový správny orgán už následne len premietol obsah Záznamu o úradnej kontrole potravín do prvostupňového rozhodnutia, v ktorom žalobcovi už len uložil zodpovedajúcu sankciu. Ani v rámci sankcie už prvostupňový správny orgán nemal žiadny priestor na správnu úvahu, pretože zákon o potravinách striktno ustanovuje, že ak kontrolovaný subjekt svojím konaním naplní určitú

skutkovú podstatu definovanú v zákone o potravinách, správny orgán mu sankciu obligatórne uloží. Aby bolo možné iniciovať nezávislý a nezaújatý prieskum prvostupňového rozhodnutia, je potrebné, aby prvostupňový a druhostupňový orgán medzi sebou nekomunikovali, nedávali si pokyny resp. inštrukcie a ani sa žiadnym spôsobom neusmerňovali, a to najmä pred vydaním prvostupňového rozhodnutia. Je teda nemysliteľné, aby sa druhostupňový orgán (žalovaný) podieľal na výkone úradnej kontroly potravín a následne aby ako odvolací orgán rozhodoval v druhom stupni o odvolaní účastníka konania. Ohľadom použitia ustanovení správneho poriadku žalobca poukázal na ust. §31 ods. 2 zákona o potravinách. K nepodaniu námietok voči zisteniam pri úradnej kontrole uviedol, že žalobca ani zamestnanec žalobcu neboli zo strany správneho orgánu poučení o práve podať voči uloženým opatreniam námietky. Zamestnanci žalobcu, ktorí sú pri výkone úradnej kontroly potravín prítomní, nemajú právne vzdelanie a často krát ide o osoby so stredným, prípadne len základným vzdelaním. Preto je mimoriadne dôležité, aby správny orgán (a inšpektori, ktorí sú v oblasti práv a povinností prevádzkovateľov pri výkone úradnej kontroly potravín odborne znalí) dbali na poučenie osôb, ktoré sa v mene prevádzkovateľa úradnej kontroly potravín zúčastňujú, aby tieto osoby riadne porozumeli svojim právam a povinnostiam a následkom ich prípadného ne/uplatnenia. V tejto súvislosti poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžnz/1/2015 zo dňa 25. 6. 2015. Tvrdenie žalovaného, že potraviny boli ponúkané spotrebiteľovi na predaj, nemá oporu v administratívnom spise. Práve naopak, fotodokumentácia zachytáva ovocie a zeleninu jedine v skladových priestoroch. Je potrebné si uvedomiť, že v tomto prípade bol kontrolovaný majetok žalobcu súkromnoprávneho charakteru. Žalobca preto zotrval na žalobnej námietke o porušení súkromia.

V.

16. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/55/2018-73 zo dňa 31.01.2019, právoplatným dňa 07.02.2019, postúpil vec Krajskému súdu v Žiline, na ktorom sa konanie viedlo pod sp. zn. 30S/34/2019.

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 10Nds/2/2019 z 19.júna 2019, právoplatným dňa 19.07.2019, vec vedenú na Krajskom súde v Žiline pod sp. zn. 30S/34/2019 prikázal na prejednanie a rozhodnutie Krajskému súdu v Bratislave, na ktorom bolo konanie následne vedené pod sp. zn. 1S/168/2019.

18. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/168/2019-180 zo dňa 13.09.2019, právoplatným dňa 27.09.2019, priznal žalobe odkladný účinok, a to až do právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu vo veci samej.

19. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/168/2019-186 zo dňa 22.11.2019, právoplatným dňa 04.12.2019, prerušil konanie sp. zn. 1S/168/2019 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.

20. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/168/2019-219 zo dňa 20.04.2023, právoplatným dňa 24.04.2023, rozhodol o pokračovaní v konaní sp. zn. 1S/168/2019 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.

21. 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 prejednávaná vec vedená pod sp. zn. BA-1S/168/2019. 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

22. Správny súd ako súd vecne príslušný na konanie vo veci podľa ust. § 10 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) a miestne príslušný podľa uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Nds/2/2019 z 19.júna 2019, preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného vrátane konania, ktoré jeho vydaniu predchádzalo, a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná.

23. 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 26.08.2019. 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 repliku žalobcu a podania žalobcu zo dňa 07.07.2022 a dňa 02.12.2022 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.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení účinnom do 31.12.2016 (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.)

29. 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.

30. 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)].

31. 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.

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

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

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

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

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

35. 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.

36. 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 potravín nad ich výrobou, v obchodnej sieti, pri manipulovaní s nimi a pri ich umiestňovaní na trh

a) potravín živočíšneho pôvodu,

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

c) geneticky modifikovaných potravín,

d) poľnohospodárskych produktov a potravín predávaných priamo konečnému spotrebiteľovi,

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

37. 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.

38. Podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách, 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 výrobných praxe, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovania s nimi a pri ich umiestňovaní na trh.

39. Podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, 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) vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné, sú zdraviu škodlivé a nevhodné na ľudskú spotrebu alebo sú skazené.

40. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách, 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.

41. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, 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.

42. Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách, 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.

43. Podľa § 28 ods. 12 zákona o potravinách, na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

44. Podľa § 31 ods. 1 zákona o potravinách, 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.

45. Podľa § 31 ods. 2 zákona o potravinách, 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. 9 a 12.

46. 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.

47. 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.

48. 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.

49. 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.

50. Úlohou správneho súdu bolo preskúmať zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného č.k. 359/2018 zo dňa 05.03.2018, ktorým zamietol odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Žilina č.k. 12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017 a toto odvolaním napadnuté rozhodnutia potvrdil. Rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Žilina

č.k. 12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017 bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 1 000 000 EUR podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Podkladom pre vydanie rozhodnutia boli zistenia z úradnej kontroly vykonanej dňa 10.12.2016 v čase od 8.30 hod do 13.30 hod v prevádzkárni žalobcu - filiálka č. 301, Nešporova 30, Žilina. Pri výkone úradnej kontroly potravín v uvedenej prevádzkárni boli zistené a zdokumentované nedostatky v prevádzkovej hygiene – pri príjme potravín, pri ich skladovaní, príprave a pri manipulácii s potravinami, ďalej nedostatky v prevádzkovej hygiene – pri predaji potravín, ako aj to, že na trh boli umiestňované potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu. Správny súd zistil, že špecifikácia a konkrétosti ohľadom zistených nedostatkov sú riadne uvedené v napadnutom rozhodnutí žalovaného, ako aj v rozhodnutí Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Žilina č.k. 12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017.

51. Z rozhodnutia Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Žilina č.k. 12/1354/3-2017 zo dňa 13.12.2017 vyplýva, že žalobca spôsobom podrobne opísaným v uvedenom rozhodnutí porušil povinnosť na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie vrátane predaja na diaľku dodržiavať požiadavky upravené zákonom o potravinách, osobitnými predpismi a všeobecne záväznými právnymi predpismi vydanými ministerstvom podľa § 3 ods. 3, § 4 ods. 1 zákona o potravinách v znení účinnom do 31.12.2016 upravené aj § 2 ods. 2 Výnosu Ministerstva pôdohospodárstva SR a Ministerstva zdravotníctva SR z 12. apríla 2006 č. 28167/2007-OL, čím naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o) a § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách. Vzhľadom na to, že rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Žilina č.k. 22/1453/2-2016 zo dňa 25.08.2016, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 16.09.2016, bola žalobcovi uložená podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách úhrnná pokuta vo výške 15 000 EUR za to, že opätovne umiestňoval na trh potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu, čo bolo zistené úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 11.05.2016 v čase od 9.00 hod do 14.30 hod v tej istej prevádzkárni – filiálka č. 301, správny orgán konštatoval, že do jedného roka odo dňa právoplatnosti tohto rozhodnutia došlo k opakovanému porušeniu povinností, čím boli splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, za čo uložil žalobcovi úhrnnú pokutu vo výške 1 000 000 EUR podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

52. Správny súd sa oboznámil so Záznamom o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2016/Ch, KN, EH/40, z ktorého vyplýva, že úradná kontrola bola vykonaná podľa § 21 ods. 1 písm. c) zákona o potravinách dňa 10.12.2016 od 08.30 hod do 13.30 hod vo filiálke žalobcu č. 301 nachádzajúcej sa na adrese Nešporova 30, 010 01 Žilina. Zo záznamu vyplýva, že úradnú kontrolu vykonali A. C. – inšpektor žalovaného, F. G. a F. H. – inšpektori RVPS Trenčín a prizvaná inšpektorka RVPS Žilina A. I.. V zázname sú uvedené čísla služobných preukazov uvedených inšpektorov. Taktiež je v ňom uvedené, že použitou kontrolnou metódou je inšpekcia. Správny súd konštatuje, že uvedený záznam obsahuje detailný popis zistení, ako aj údaj o tom, že pri kontrole bola vyhotovená fotodokumentácia zo zistených nedostatkov v počte snímok 66, ktorá je na vyžiadanie k dispozícii na RVPS Žilina. Na základe zistení z úradnej kontroly potravín inšpektori uložili žalobcovi opatrenia na mieste, a to stiahnuť z trhu potraviny uvedené v časti III. bod 4 úradného záznamu v termíne 10.12.2016 a zabezpečiť odstránenie hygienických nedostatkov uvedených v časti III bod 1 a 2 v termíne 14.12.2016. Úradný záznam obsahuje vyjadrenie zodpovedného zamestnanca žalobcu – vedúcej prevádzky p. D. E., v znení „Oboznámim vedenie spoločnosti“ a podpis. Prílohou záznamu je Protokol o odbere vzorky č. 10/12/2016 a Hodnotenie na mieste zo dňa 10.12.2016, č. 070992, č. 070993. Správny súd zistil, že v časti príloh nie je označená ako príloha úradného záznamu vyhotovená fotodokumentácia. Z obsahu administratívneho spisu správny súd zistil, že Upovedomením o začatí správneho konania č.k. 12/1354/1-2017 zo dňa 08.11.2017 doručeným žalobcovi dňa 15.11.2017, sa začalo voči žalobcovi na podklade skutočností zistených pri výkone úradnej kontroly potravín dňa 10.12.2016 uvedených v Zázname z úradnej kontroly potravín č. ŠVPS SR/2016/Ch, KN, EH/40 zo dňa 10.12.2016 správne konanie vo veci uloženia pokuty pre podozrenie zo spáchania iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm.o) a § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách.

53. V súvislosti so žalobnou námietkou ohľadom nedodržania zásady dvojinstančnosti správneho konania správny súd poukazuje na právny názor vyjadrený v rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1Asan/18/2020 zo dňa 31.01.2023 (bod 36) pri totožných účastníkoch konania, totožnosti žalobnej námietky v právne a skutkovo podobnej veci, že pokiaľ bola vykonaná úradná kontrola potravín v prevádzkárni žalobcu celoslovenskou skupinou inšpektorov zloženou z inšpektora Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky (žalovaného) a inšpektorov Regionálnej

veterinárnej a potravinovej správy Trenčín a Žilina, takýmto postupom nemohlo dôjsť k porušeniu zásady dvojinstančnosti konania ani k porušeniu práva na spravodlivý proces, tak ako to konštatoval krajský súd. Žalobca mal zachovanú možnosť domáhať sa preskúmania rozhodnutia iným orgánom než je ten, ktorý rozhodnutie vydal. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať aj to, že výstup z úradnej kontroly potravín - záznam obsahoval skutkové zistenia inšpektorov, ktoré mali indikovať porušenie konkrétnych porušení zákona o potravinách. Nešlo pritom o právne záväznú kvalifikáciu protiprávneho konania, tak ako to naznačoval žalobca, keďže k ustáleniu a vyhodnoteniu skutkového stavu, resp. jeho podriadeniu pod konkrétnu právnu normu dochádza až v procese administratívneho konania zavŕšeného vydaním rozhodnutia orgánu verejnej správy. Správny súd tak rešpektujúc právny názor kasačného súdu, od ktorého nevidel žiaden rozumný dôvod sa odkloniť, vyhodnotil žalobnú námietku ohľadom nedodržania zásady dvojinstančnosti administratívneho konania ako nedôvodnú.

54. Čo sa týka námietky 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).

55. 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. Podľa názoru správneho súdu nemožno súhlasiť s argumentáciou žalobcu, že osoba zodpovedná za vedenie prevádzky nemá právne vzdelanie a bolo ju potrebné poučiť o práve podať námietky resp. že jej prítomnosť počas úradnej kontroly nie je prítomnosťou osoby oprávnenej konať za žalobcu. 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 alebo advokáta žalobcu. Tieto skutočnosti nie sú pre výkon úradnej kontroly relevantné, a už vôbec nie sú spôsobilé spôsobiť nezákonnosť výkonu úradnej kontroly. 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).

56. 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).

57. Vo vzťahu k novej 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 náležitým

oboznámenie tohto obsahu zodpovednej osobe subjektu, ktorý má právo namietat', 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 kontrolórmí, ktorý sa následne v správnom konaní vyhodnocuje a v závislosti od závažnosti zistení porušení 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.

58. Správny súd po oboznámení sa s obsahom Záznamu o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2016/Ch, KN, EH/40 konštatuje, že je z neho zrejmé kto, za akým účelom a za použitia akých metód kontrolu vykonal, niet pochýb 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.

59. Správny súd pri vysporiadaní sa s námietkou žalobcu, že fotodokumentácia vyhotovená počas výkonu úradnej kontroly potravín nie je súčasťou úradného záznamu o výkone tejto kontroly, vzal do úvahy skutočnosť, že hoci fotodokumentácia nie je uvedená ako príloha záznamu o úradnej kontrole, avšak žalobca bol o jej vyhotovení informovaný na strane 5 záznamu, kde je uvedený počet snímok (66) a informácia, že fotodokumentácia je k dispozícii na RVPS Žilina. Žalobca v žalobe uviedol, že fotodokumentácia mu bola predložená až prostredníctvom Upovedomenia o začatí správneho konania. Žalobca v žalobe neuviedol, či sa domáhal sprístupnenia fotodokumentácie na RVPS Žilina na základe informácie uvedenej v zázname o úradnej kontrole.

60. Správny súd uvádza, že fotodokumentácia založená v administratívnom spise má 8 strán a nie je opatrená žiadnymi podpismi inšpektorov či pečiatkou. Je na nej uvedené len, že sa jedná o 66 obrázkov k Záznamu č. ŠVPS SR/2016/Ch, KN, EH/40 zo dňa 10.12.2016. Žalobca uviedol, že nie je možné vylúčiť riziko, že s fotkami bolo dodatočne manipulované v neprospech žalobcu. Žalobca však neuviedol, že by fotky nezodpovedali skutočnosti, nevzniesol protest alebo námietku voči konkrétnemu záberu. Žalobca tak neuviedol, ako konkrétne bolo zasiahnuté do jeho subjektívnych práv tým, že fotodokumentácia nebola prílohou záznamu o výkone úradnej kontroly. Správny súd podotýka, že žalobca nenamietol nesprávnosť fotodokumentácie ani vo vyjadrení k upovedomeniu o začatí správneho konania zo dňa 21.11.2017. Žalobca nenamietal manipuláciu či neautenticitu vykonanej fotodokumentácie. Správny súd nemohol prisvedčiť žalobnej námietke vznesenej ohľadom nepripojenia fotodokumentácie k záznamu o výkone úradnej kontroly potravín, keďže žalobca výslovne neoznačil a nepreukázal, ako nepripojením fotodokumentácie ako prílohy k úradnému záznamu došlo k zásahu do jeho práv, navyše pokiaľ žalobca preukázateľne mal na základe záznamu o kontrole vedomosť o tom, že fotodokumentácia bola vyhotovená, o počte snímok, ako aj o tom, kde sa fotodokumentácia nachádza a tiež bol informovaný o možnosti do nej nahliadnuť, a to aj v lehote na podanie námietok proti zisteniam vyplývajúcim z úradnej kontroly potravín.

61. K nedotknuteľnosti obydlija 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 vzťahnúť 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.

62. Správny súd sumárne uvádza, že z vyššie uvedených dôvodov neprisvedčil žalobným bodom, že zistenie skutkového stavu je nedostačujúce pre riadne posúdenie veci a je v rozpore s obsahom administratívneho spisu a nemá v ňom oporu, a že napadnuté rozhodnutia sa nepreskúmateľné a v konaní došlo k porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať vplyv na zákonnosť oboch rozhodnutí.

63. Čo sa týka správnosti právneho posúdenia žalobca namietal, že neumiestňoval potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu na trh, ale boli len v skladových priestoroch. Žalobca však nepredstavil v žalobe žiadnu argumentáciu ohľadom toho, aby preukázal, že uvedené potraviny boli vyradené z umiestňovania na trh. Žalobca to nielenže nepreukázal, ale nevyplýva to ani z úradného záznamu o vykonanej kontrole a fotodokumentácie, ktorú žalobca čo do jej obsahu nenapadol. Preto správny súd vyhodnotil ako nedôvodnú aj túto žalobnú námietku.

64. 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 § 31a 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).

65. 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].

66. Podstatou plnej jurisdikcie je požiadavka, aby správny súd nebol viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a aby disponoval právomocou napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy preskúmať v plnom rozsahu. Správny súd teda musí mať právomoc v takom rozsahu, aby bol objektívne schopný posúdiť všetky relevantné skutkové, ako aj právne okolnosti [rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 2. apríla 1995 vo veci Fischer v. Rakúsko, sťažnosť č. 16922/90]. Plná jurisdikcia predstavuje dôležitý atribút práva na spravodlivý proces a význam tohto inštitútu sa osobitne prejavuje práve v oblasti správneho trestania. Skutočnosť, že správny delikt má trestnú povahu, nebráni tomu, aby o vine a sankcii za protiprávne konanie rozhodoval správny orgán. ESLP však k tomu dôvodí, že pre nastolenie súladu s dohovorom prichádzajú do úvahy dve alternatívy. Tou prvou je, že orgány vyvodzujúce zodpovednosť za správne delikty majú povahu nezávislého a nestranného tribunálu (súdu), a teda spĺňajú požiadavky zakotvené 6 ods. 1 dohovoru. V opačnom prípade (absencia postavenia nezávislého a nestranného súdu), ako to je aj v podmienkach Slovenskej republiky, musia ich rozhodnutia byť preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom v plnom rozsahu (rozhodnutie ESLP z 28. 1. 1983 vo veci Albert Le Compte v. Belgicko, sťažnosť č. 7299/75, 7496/76). Práve preto je nevyhnutná plná jurisdikcia správnych súdov. Požiadavka konania súdu v plnej jurisdikcii oslabuje rozhraničovací význam pojmu právoplatnosť použitý v § 31a ods. 1 zákona č. 152/1995 Z.z. natoľko, že záujem na ochrane základných práv a slobôd podnikateľov postihnutých neprímerane 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 formalisticky, s prísnyim 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 ).

67. 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).

68. 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 neprímeranosť (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).

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

70. 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.

71. 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.

72. Na základe uvedeného správny súd postupujúc v súlade s článkom 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím prvostupňového orgánu pre nesprávne právne posúdenie veci vo vzťahu k výške sankcie, a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie, v ktorom sa orgán verejnej správy vysporiada s novou právnou úpravou, pre žalobcu priaznivejšou, vo vzťahu k výške sankcie.

73. 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.

74. 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.

75. 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 položené prejudiciálne otázky 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.

76. 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.

77. Toto rozhodnutie 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. 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.