

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: BA-1S/130/2017
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1015200806
Dátum vydania rozhodnutia: 18. 05. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Renáta Janáková
ECLI: ECLI:SK:KSBA:2023:1015200806.3

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Krajský súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Renáty Janákovvej, členiek senátu JUDr. Marty Barkovej a JUDr. Dany Jelinkovej Dudzíkovej, LL.M. (sudca spravodajca), v právnej veci žalobcu: TESCO STORES SR, a.s., Cesta na Senec 2, 821 04 Bratislava, IČO: 31 321 828, proti žalovanej: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, Botanická 17, 842 13 Bratislava, IČO: 00 156 426, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č.k. 1244/2015 zo dňa 11.05.2015, takto

rozhodol:

Krajský súd v Bratislave z r u š u j e rozhodnutie žalovanej Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 1244/2015 zo dňa 11.05.2015 a vec v r a c i a žalovanej na ďalšie konanie.

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

o d ô v o d n e n i e :

I.
Priebeh administratívneho konania

1. Rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Dunajská Streda (ďalej „RVPS Dunajská Streda“) č. k.: S/2014/392/188-R zo dňa 18.03.2015 bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 1 000 000 eur podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona NR SR č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o potravinách“) za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 05.10.2014 v čase od 10.15 hod. do 15.45 hod. v prevádzkarni TESCO STORES SR, a. s., Hypermarket TESCO Dunajská Streda, Hlavná ulica 75, 929 01 Dunajská Streda.

2. Proti rozhodnutiu RVPS Dunajská Streda č.k.: S/2014/392/188-R zo dňa 18.03.2015 podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodla žalovaná rozhodnutím č.k 1244/2015 zo dňa 11.05.2015 tak, že odvolaním napadnuté rozhodnutie zmenila tak, že popísala okolnosti preukazujúce opakované protiprávne konanie podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách v prípade správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách a nedodržanie povinností a požiadaviek na prevádzkovú hygienu vo výroku rozhodnutia do jedného odseku. Pokutu ponechala vo výške určenej RVPS Dunajská Streda. Rozhodnutie žalovanej bolo doručené žalobcovi dňa 14.05.2015.

II.
Žaloba

3. Žalobou zo dňa 20.05.2015 doručenou tunajšiemu súdu dňa 21.05.2015 sa žalobca domáhal prieskumu zákonnosti a zrušenia rozhodnutia žalovanej č.k. 1244/2015 zo dňa 11.05.2015 z dôvodu nesprávnej aplikácie právnych predpisov, vylúčenia právnych predpisov z ich aplikácie na konkrétne právne vzťahy, vylúčenia základných zásad správneho konania upravených v § 3 správneho poriadku a v ich aplikácii na konkrétne právne vzťahy, v pochybení vo vzťahu k povinnosti spoľahlivo zistiť skutkový stav vecí, v nezákonnom postupe žalovanej. Potravinové právo na Slovensku postupne vyprofilovalo celý komplex právnych tém a problémov, ktoré je podľa názoru žalobcu v záujme riadneho fungovania maloobchodu v oblasti potravinárstva na území SR potrebné vyriešiť.

4. Predmet sporu videl žalobca v podriadení právnych vzťahov týkajúcich sa ovocia a zeleniny pod zákon o potravinách. Žalovaná vychádzala vo svojich tvrdeniach z premisy, že ovocie a zelenina sú primáme potraviny, a preto pri ich hodnotení vychádza zo zákonnej definície upravenej v § 2 zákona o potravinách. S týmto tvrdením žalobca nesúhlasil. Zákon o potravinách nesporne vymedzuje rozsah oblastí, na ktorú nie je možné tento právny predpis aplikovať. Poukázal na ust. § 1 ods. 3 zákona o potravinách. Dňa 24.02.2015 bolo ústredným riaditeľom žalovanej vydané usmernenie na kontrolu čerstvého ovocia, zeleniny a zemiakov. Dôvodom na vydanie usmernenia bol vysoký nárast podaní spotrebiteľov na kvalitu predávaného čerstvého ovocia, zeleniny a zemiakov, nárast odvolaní kontrolovaných podnikateľských subjektov, nejednotnosť pri kontrolách čerstvého ovocia, zeleniny a zemiakov a nízka účinnosť úradných kontrol. Tieto dôvody nemôžu tvoriť základ zmeny uplatňovania právnych predpisov pri vykonávaní úradných kontrol potravín. Takéto konanie žalobca považoval za vážny zásah do právnych vzťahov.

5. Žalovaná vytvorila v súvislosti s posudzovaním ovocia a zeleniny konštrukciu o samostatnom posudzovaní bezpečnosti ovocia a zeleniny a samostatnom posudzovaní kvality ovocia a zeleniny. Inak povedané, tie isté skutočnosti raz hodnotí podľa obchodných noriem a inokedy zasa podľa zákona o potravinách. Jej konanie je porušením práva na predvídateľnosť rozhodnutí a princípov právnej istoty. Ak by sa pripustil výklad žalovanej, že ovocie a zelenina nie sú vylúčené z pôsobnosti zákona o potravinách, tak potom treba skonštatovať, že ide o nejasné ustanovenie. Nejasné a neurčité právne normy však nie je možné aplikovať a vykladať na ťarchu adresáta právnej normy - žalobcu ako účastníka správneho konania v zmysle zásady in dubio pro reo.

6. Konečné počty tovarov, ktoré žalovaná našla po dátume spotreby alebo dátume minimálnej trvanlivosti, predstavujú tisícinu percenta alebo ešte nižší podiel celkovej ponuky potravín v závislosti od obdobia predaja. Už len z vyjadreného podielu počtu nevhodných potravín k celkovému množstvu potravín minimalizáciu potenciálneho rizika žalobca spíňal. Žalovaná však nerozhodovala v súlade s minimalizáciou rizika. Nie je možné vylúčiť výskyt tovaru po dátume spotreby, dátume minimálnej trvanlivosti a prirodzené dozrievanie plodín. Svedčia o tom rôzne opatrenia, trvalé, dočasné ako u žalobcu, tak i u iných prevádzkovateľov potravinárskych podnikov, kedy zákazníka motivujú zľavou, darčekovým kupónom alebo iným spôsobom po tom ako nájde tovar po dátume spotreby, dátume minimálnej trvanlivosti. Každý subjekt na potravinovom trhu má vlastnú obchodnú politiku ako minimalizovať výskyt tovaru po dátume spotreby, dátume minimálnej trvanlivosti. Všetci tým potvrdzujú skutočnosť, že ide o jav, ktorý je skutočne prítomný, no žiaľ nie plne odstrániteľný. Je možné ho minimalizovať, no nie je možné ho úplne vylúčiť vzhľadom na množstvá predávaných položiek, (v tomto prípade okolo 20 tisíc), správanie zákazníkov (ktorí si rozmyslia kúpu a tovar odložia kamkoľvek na najbližšie možné miesto, keďže sa im nechce hľadať pôvodné miesto tovaru), zamestnancov a zlyhanie ľudského faktora, ktorí prehliadnu (pri niekoľkotisícovom množstve) tovar po dátume spotreby, dátume minimálnej trvanlivosti, napr. zle zapíšu údaj do svojej evidencie, zabudnú zapísať údaj a pod.

7. Orgán verejnej správy výrok rozhodnutia naformuloval zmätočne a neurčito, na základe čoho nie je možné dostatočne presne určiť, pri akom zistení nastalo aké porušenie zákonného predpisu. Orgán verejnej správy len všeobecne vymedzil všetky zákonné ustanovenia, ktoré by sa mohli na jeho zistenia aplikovať, ale bez bližšej špecifikácie a bližšieho určenia.

8. Nezákonnosťou trpel výkon inšpekcie od jeho samotného začiatku, od prvého procesného úkonu, keďže poverenie na vykonanie úradnej kontroly neobsahovalo presnú špecifikáciu a účel úradnej kontroly, teda presnú citáciu ustanovenia zákona, podľa ktorého sa má úradná kontrola vykonať, oblasť jej zamerania (či už je zameraná na kvalitu alebo na bezpečnosť potravín, meno a priezvisko inšpektora, evidenčné číslo, úradnú pečiatku, podpis nadriadeného a pod.). Za zákonnú kontrolu je

možné považovať iba kontrolu, kedy kontrolovaný subjekt má možnosť z poverenia alebo účelu úradnej kontroly presne zistiť, na základe akého ustanovenia zákona sa voči nemu postupuje. V prípade, že v poverení chýba presná špecifikácia účelu kontroly, ide o takú vadu v procesnom postupe žalovanej, ktorá odôvodňuje zrušenie rozhodnutia. V dôsledku týchto skutočností žalobca nemohol účinne uplatňovať svoje práva a brániť sa v priebehu výkonu úradnej kontroly napr. vznesením námietky v súvislosti s požiadavkami na kvalifikáciu a certifikáciu zamestnancov vykonávajúcich úradnú kontrolu, ktorá je v jednotlivých prípadoch špecifická.

9. V odvolacom konaní rozhodoval ten istý orgán verejnej správy. Uvedeným konaním nastalo závažné porušenie zásady dvojinstančnosti správneho konania, keď v celom konaní rozhodovala žalovaná. Uvedeným konaním nastalo rovnako porušenie zásady nestrannosti, nezávislosti správneho orgánu, objektivity a práva na spravodlivé správne konanie. Žalovaná sa v odôvodnení rozhodnutia nevysporiadala so všetkými tvrdeniami a námietkami žalobcu, prostredníctvom ktorých spochybňoval správnosť výkonu úradnej kontroly potravín, opomenula právne významné skutočnosti, ktoré mali zásadný právny význam pre posúdenie dôvodnosti uloženia pokuty. Na základe takéhoto postupu nebol orgánom verejnej správy náležite zistený skutkový stav veci. Žalobca preto považoval rozhodnutie žalovanej za nepreskúmateľné a nezákonné. Orgán verejnej správy v odôvodnení rozhodnutia o uložení pokuty nedostatočným spôsobom odôvodnil uloženie pokuty, v dôsledku čoho sa rozhodnutie stáva nejasným, neurčitým a zmätočným. Vzhľadom na výšku uloženej pokuty je možné konštatovať, že ide o likvidačnú pokutu. Žalobca dostal len za posledné tri mesiace štyri miliónové pokuty. Hodnota výrobkov, pri ktorých umiestňovaní na trh malo dôjsť k porušeniu povinností, spolu nepredstavuje ani 400 Eur. Skutočnosti uvádzané žalovanou vo výroku a v odôvodnení rozhodnutia neboli v priebehu celého konania preukázané a podložené relevantnými dôkazmi. V jednotlivých prípadoch sa žalovaná obmedzila len na ich konštatovanie. Žalovaná si pred vydaním rozhodnutia nezadovážila dostatok relevantných dôkazov, ktoré by bezpečne preukazovali porušenia povinností žalobcu.

III.

Vyjadrenie žalovanej

10. Žalovaná v písomnom vyjadrení k žalobe zo dňa 22.06.2015 doručenom súdu dňa 25.06.2015 navrhol žalobu zamietnuť. Rozhodnutie bolo vydané oprávnene a vychádzalo zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci, ktorý zakladá administratívno-právnu zodpovednosť žalobcu, je zákonné. Žalovaná postupovala v súlade so zákonom o potravinách, zákonom o správnom konaní a právnymi predpismi Európskej únie. Rozhodnutie vydal orgán na to príslušný, čím boli splnené hmotnoprávne i procesnoprávne predpoklady pre vydanie rozhodnutia, je zrozumiteľné a obsahuje všetky predpísané náležitosti.

11. Všeobecné znaky skutkových podstát jednotlivých iných správnych deliktov sú popísané v § 28 ods. 1, 2, 3, 4 zákona o potravinách. Ust. § 28 ods. 6, 7, 8 predstavujú tzv. kvalifikované skutkové podstaty, ktoré dopĺňajú základné skutkové podstaty uvedené v ods. 1, 2, 3, 4, a z dôvodu opakovanej konania sprísňujú postih za vymedzené správne delikty. Uplatnenie týchto ustanovení je obmedzené jednoročnou lehotou, ktorá začína plynúť právoplatnosťou rozhodnutia o uložení pokuty, počas ktorej orgán úradnej kontroly potravín zistí opätovné porušenie tých istých povinností, za ktoré bola uložená pokuta rozhodnutím. Námietky popísané žalobcom v odvolaní nemajú vplyv na posúdenie jeho zodpovednosti za zistené protiprávne konanie. V konaní boli dostatočne preukázané nedostatky pri skladovaní potravín, umiestňovaní na trh potravín v poškodených obaloch, ako aj predaj potravín po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti a potravín iných ako bezpečných. Neboli predložené žiadne relevantné dôkazy, ktoré by vyvracali zistenia popísané v zázname o úradnej kontrole potravín. V zmysle zákona o potravinách sankciou za porušenie jeho ustanovení je pokuta vo výške určenej v § 28 tohto zákona. Stanovenie výšky pokuty je vecou správnej úvahy vecne a miestne príslušného orgánu úradnej kontroly potravín, pričom pri jej určení sa podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a na to, či ide o opakované protiprávne konanie. V konaní bolo preukázané, že sa žalobca dopustil správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. o), § 28 ods. 4 písm. a) a § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách, v niektorých prípadoch opakovaně. Prvostupňový orgán opakovanosť správneho deliktu vo výroku rozhodnutia neposúdil, preto žalovaná doplnila rozhodnutie aj o tieto skutočnosti tak, aby v jedinej

záväznej časti rozhodnutia boli popísané všetky skutkové a právne okolnosti potrebné na kvalifikáciu zisteného protiprávneho konania.

12. Žalobca sa dopustil dvoch správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) a § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách. Správny orgán ako najprísnejšie postihnutelný iný správny delikt posúdil umiestňovanie na trh potravín po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti (§ 28 ods. 4 písm. i) a to s ohľadom na množstvo potravín (9 druhov) a skutočnosť, že bola preukázaná dvojnásobná postupná opakovanosť. Opakované umiestňovanie na trh potravín nie bezpečných (4 druhov), umiestňovanie na trh potravín s narušeným obalom a nedostatky v skladovaní považoval orgán verejnej správy pri určení výšky pokuty za priťažujúcu okolnosť. Aj keď uvedené konanie priamo zasiahlo do práv spotrebiteľa, priame následky na zdravie spotrebiteľa umiestňovaním na trh takýchto potravín však neboli preukázané. Žalovaná zohľadnila, že žalobca, ako predávajúci, je povinný dodržiavať všetky zákonom stanovené podmienky a za ich dodržiavanie zodpovedá objektívne, tzn. bez ohľadu na akékoľvek okolnosti, ktoré spôsobili ich porušenie. Zavinenie sa v tomto prípade neskúma. Je evidentné, že prevádzkovateľ má dlhodobé problémy so zabezpečením dodržiavania povinností v oblasti bezpečnosti potravín a sledovania plynutia dátumov spotreby a dátumov minimálnej trvanlivosti. Čo sa týka trvania protiprávneho stavu, všetky nedostatky boli zistené v čase úradnej kontroly potravín dňa 05.10.2014. Umiestňovanie na trh potravín po uplynutí dátumu spotreby bolo zistené 05.10.2014 a trvalo 36 dní. Potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti žalobca predával 3 až 73 dní po uplynutí ich dátumu minimálnej trvanlivosti a je odôvodnený predpoklad, že v tomto konaní by predávajúci pokračoval aj ďalej, pokiaľ by zamestnanci orgánu úradnej kontroly potravín túto skutočnosť neodhalili. Presný čas trvania umiestňovania na trh potravín nie bezpečných nebolo možné s ohľadom na charakter nedostatku zistiť. Nedostatky v prevádzkovej hygiene boli tiež zistené počas úradnej kontroly dňa 05.10.2014. Žalovaná zohľadnila možné následky zisteného protiprávneho konania berúc do úvahy fakt, že ustanovenia potravinového práva majú predovšetkým preventívny charakter zameraný na predchádzanie akémukoľvek ohrozeniu zdravia ľudí a porušeniu práva spotrebiteľa na trhu potravín. Následkom porušenia povinnosti je poškodenie práv spotrebiteľa pri nedodržaní povinností prevádzkovateľa stanovených v zákone o potravinách a osobitných predpisoch. Žalovaná súčasne pri určovaní výšky pokuty prihliadla na spoločenskú neprijateľnosť takéhoto konania.

13. Žalovaná nesúhlasí s tvrdením žalobcu, že ovocie a zelenina sú vyňaté z pôsobnosti zákona o potravinách. Ovocie a zelenina sa považujú podľa § 2 písm. a) zákona o potravinách, ako aj podľa článku 2 nariadenia (ES) č. 178/2002 za potraviny. Úradné kontroly ovocia a zeleniny je z právneho hľadiska možné vykonávať podľa zákona o potravinách (z hľadiska bezpečnosti potravín definovanej v čl. 14 nariadenia č. 178/2002), ako aj podľa zákona č. 491/2001 Z. z. o organizácii trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami v znení neskorších predpisov (z hľadiska kvality definovanej v nariadení č. 543/2011). O spôsobe výkonu úradnej kontroly potravín rozhoduje štatutárny zástupca orgánu úradnej kontroly potravín, t. j. riaditeľ RVPS (ak kontrolu vykonáva RVPS), ústredný riaditeľ žalovanej a nie je v kompetencii kontrolovaného subjektu, aby si vybral zákon, podľa ktorého chce byť kontrolovaný. Vzhľadom k tomu, že úradná kontrola potravín, ktorej výsledky sú predmetom tohto konania, bola vykonávaná v zmysle zákona o potravinách, z právneho hľadiska nie je možné pri jej výkone vyhodnocovať potraviny s ohľadom na nariadenie č. 543/2011. V prípade, že by bola z pokynu žalovanej alebo RVPS vykonávaná kontrola dodržiavania požiadaviek zákona č. 491/2001 Z.z., inšpektor by bol povinný aplikovať ustanovenia nariadenia č. 543/2011. Usmernenie na kontrolu čerstvého ovocia, zeleniny a zemiakov č. 526/2015-360 zo dňa 24.02.2015 vydala žalovaná ako vnútorný predpis za účelom zosúladenia postupu z dôvodu jednotnosti pri kontrolách čerstvého ovocia, zeleniny a zemiakov v rámci celej SR.

14. Pri určení výšky pokuty vychádzala žalovaná rovnako ako aj RVPS Dunajská Streda z kritérií určených v § 28 ods. 9 zákona o potravinách. RVPS Dunajská Streda vychádzala z dostatočne zisteného stavu veci, podrobne sú všetky nedostatky uvedené v Zázname o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2014/Ch,KA,KU,KB/46 zo dňa 05.10.2014, ktorý bol prerokovaný s managerom FF + AMB p. C. T., prítomnou pri úradnej kontrole, ktorá záznam podpísala a k preukázaným kontrolným zisteniam uviedla: „Beriem na vedomie a budem informovať centrálnu kanceláriu. Nedostatky v šatniach boli odstránené počas kontroly.“ Súčasťou záznamu je aj fotodokumentácia nedostatkov z úradnej kontroly zo dňa 05.10.2014. Podľa § 20 ods. 7 zákona o potravinách zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín sa pri výkone dozornej činnosti preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím

dokladom. Pri úradnej kontrole potravín vykonanej v predmetnej prevádzkarni sa inšpektori preukázali služobnými preukazmi, ktorých čísla sú uvedené v zázname o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2014/Ch,KA,KU,KB/46 zo dňa 05.10.2014 a dvaja inšpektori RVPS Púchov aj povereniami č. 6/2014 a 8/2014. V tomto zázname je uvedené, že úradná kontrola potravín bola vykonaná podľa zákona o potravinách, je tam uvedený čas úradnej kontroly - dňa 05.10.2014 od 10.15 hod. do 15.45 hod., číslo záznamu, kto kontrolu vykonal, názov kontrolovaného subjektu, miesto podnikania, miesto vykonania kontroly, použitá kontrolná metóda, účel kontroly, preukázané kontrolné zistenia - hygienické nedostatky s uvedením predpisov, ktoré boli porušené, je uvedený názov potravín uvádzaných na trh po ich dátume spotreby a dátume minimálne trvanlivosti a potravín nevhodných na ľudskú spotrebu, počet kusov, hmotnosť v kg a celková cena v eurách. Prvostupňový orgán uviedol v zázname všetky právne predpisy, ktoré boli porušené, identifikoval v ňom nevyhovujúce potraviny a uložil opatrenia na mieste.

IV.

15. Konanie o žalobe bolo pôvodne vedené pred Krajským súdom v Bratislave pod sp. zn. 6S/123/2015. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 6S/123/2015-47 zo dňa 02.06.2015, právoplatným dňa 15.06.2015, odložil vykonateľnosť napadnutého rozhodnutia žalovanej, a to až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia súdu vo veci samej.

16. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 6S/123/2015-62 zo dňa 28.09.2016, právoplatným dňa 07.11.2016, postúpil vec Krajskému súdu v Trnave, ktorý s postúpením veci nesúhlasil.

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 20S/27/2017 zo dňa 27.04.2017 rozhodol, že nesúhlas Krajského súdu v Trnave s postúpením veci vedenej na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 6S/123/2015 je dôvodný, a že na konanie a rozhodnutie vo veci je miestne príslušný Krajský súd v Bratislave.

18. Na Krajskom súde v Bratislave bola vec následne vedená pod sp. zn. 1S/130/2017.

19. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/130/2017-83 zo dňa 17.10.2018, právoplatným dňa 31.10.2018, prerušil konanie sp. zn. 1S/130/2017 do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky o návrhu Krajského súdu v Bratislave, evidenčné číslo spisu 12293-2018, podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky na konanie o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

20. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 1S/130/2017-91 zo dňa 15.03.2023, právoplatným dňa 15.03.2023, rozhodol o pokračovaní v konaní sp. zn. 1S/130/2017 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.

V.

Replika žalobcu

21. Žalobca v replike zo dňa 13.04.2023 uviedol, že ťažiskovým argumentom rozhodnutia ohľadom výšky uloženej sankcie bolo, že § 28 ods. 4 v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách uloženie nižšej pokuty neumožňuje. Rozhodnutie ako nezákonné, zmätočné nepreskúmateľné a odporujúce zásadám správneho trestania má byť zrušené, pretože, okrem iného, uloženie tzv. miliónovej pokuty (i) odporuje nariadeniu v spojení s Chartou, ktoré majú pred zákonom o potravinách prednosť, (ii) vychádza z tzv. asperačnej zásady, ktorú Ústavný súd SR vyhlásil za protiústavnú, (iii) de facto vychádza zo zásady „trikrát a dost“ v rozsahu, v akom ju Ústavný súd SR považoval za protiústavnú, (iv) odporuje

zásade proporcionality, (v) postihuje žalobcu prísnejšie ako v prípade peňažného trestu za trestný čin, (vi) odporuje interpretačnému princípu racionálneho zákonodarcu, vrátane princípu „v pochybnostiach miernejšie“, (vii) odporuje princípu jednoznačnosti a predvídateľnosti právnej úpravy, a napokon (viii) odporuje dohovoru. Rozhodnutie musí byť zrušené a vec vrátená na ďalšie konanie aj z dôvodu, že ŠVPS uložil žalobcovi pokutu 1 000 000 EUR na základe predchádzajúceho zákona o potravinách, ktorý nižšiu pokutu nepripúšťal, avšak vzhľadom na aplikovateľné zásady ukladania trestov sa má použiť medzičasom účinná priaznivejšia novela - zákon č. 211/2022 Z.z., ktorá toto obmedzenie odstránila, a navyše v nadväznosti na túto zmenu v rozhodnutí v podstate absentuje správna úvaha ohľadom výšky uloženej pokuty, v dôsledku čoho je rozhodnutie nepreskúmateľné. Na uloženie pokuty sa má namiesto predchádzajúceho znenia zákona o potravinách, ktoré aplikovala žalovaná v rozhodnutí, použiť medzičasom účinná novela - zákon č. 211/2022 Z.z., pretože jej výšku upravuje pre žalobcu priaznivejšie, na čo musí súd v zmysle § 195 písm. d) SSP v spojení s čl. 50 ods. 6 Ústavy SR, § 2 ods. 1 Trestného zákona a aplikovateľnou judikatúrou aj bez návrhu prihliadnuť. Zmenou zákona o potravinách zákonom č. 211/2022 Z.z. došlo aj k zmene skutkových podstát jednotlivých správnych deliktov. Táto skutočnosť sa priamo dotýka skutkových podstát správnych deliktov, ktorých sa mal žalobca dopustiť, a to konkrétne predaja potravín po dátume minimálnej trvanlivosti a dátume spotreby. Je otáznou, či sa žalobca tak mohol dopustiť správnych deliktov. Skutkový a právny stav, ktorý uvádza žalovaná vo svojich rozhodnutiach, nie je dostatočný pre vyvodenie záveru o spáchaní správnych deliktov. Žalobca dáva do pozornosti rozsudok Krajského súdu v Prešove sp.zn. 2S/17/2019 zo dňa 22.09.2022, ktorým v obdobnej veci rozhodol tak, že zrušil rozhodnutie žalovanej a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

VI.

Právne posúdenie

22. Krajský súd v Bratislave, 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. 20S/27/2017 zo dňa 27.04.2017 preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovanej a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná. O žalobe rozhodol bez nariadenia pojednávania, nakoľko boli splnené podmienky podľa § 107 ods. 2 v spojení s § 137 ods. 4 SSP.

23. Podľa § 491 ods. 1 SSP, ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

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 od 01.07.2014 (ďalej len „zákon o potravinách“), prevádzkovatelia sú povinní na všetkých stupňoch výroby, spracovania a distribúcie vrátane internetového predaja dodržiavať požiadavky upravené týmto zákonom a osobitnými predpismi. 1e)

Odkaz pod 1e): 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 9ad) 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.

Odkaz pod 9ad): Príloha II kapitola 8 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 v platnom znení.

30. Podľa § 18 ods. 2 zákona o potravinách, úradnou kontrolou potravín sa overuje dodržiavanie požiadaviek ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi 1e) v oblastiach a na účel uvedený v odseku 1; neuplatňuje sa, ak ide o metrologickú kontrolu a metrologický dozor,9b) veterinárne kontroly podľa osobitného predpisu,9ba) ako aj kontrolu krmív podľa osobitného predpisu.9bb)

Odkaz pod 9b): Zákon č. 142/2000 Z. z.

Odkaz pod 9ba): Zákon č. 39/2007 Z. z.

Odkaz pod 9bb): 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.9bc) 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.

Odkaz pod 9bc): Napríklad čl. 3 a čl. 6 až 11 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 v platnom znení.

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 § 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.

34. 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.

35. 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 predpismi1e) porušuje zásady správnej výrobnéj praxe, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovania s nimi a pri ich umiestňovaní na trh.

36. Podľa § 28 ods. 4 písm. a) a i) 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 predpismi1e):

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.

37. 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.

38. 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.

39. Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách, orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa^{24b}) a na to, či ide o opakované protiprávne konanie.

Odkaz pod 24b): Čl. 54 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 882/2004 v platnom znení.

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

41. Podľa § 31 ods. 1 zákona o potravinách, na úradnú kontrolu potravín podľa tohto zákona sa nevzťahujú ustanovenia osobitných predpisov,^{27aa}) ak sa vykonáva podľa tohto zákona.

Odkaz pod 27aa): Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 272/1994 Z. z.

Zákon č. 488/2002 Z. z. o veterinárnej starostlivosti a o zmene niektorých zákonov.

42. Podľa § 31 ods. 2 zákona o potravinách, na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní (27a) okrem konania podľa § 20 ods. 9 a 12.

Odkaz pod 27a): Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok).

43. Úlohou správneho súdu bolo preskúmať zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia žalovanej č.k. 1244/2015 zo dňa 11.05.2015, ktorým žalovaná zmenila rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Dunajská Streda č. k.: S/2014/392/188-R zo dňa 18.03.2015 takto:

žalobca

1./ porušil zákaz umiestňovať na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby (ďalej „DS“) a dátume minimálnej trvanlivosti (ďalej „DMT“) podľa § 6 ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách a to tým, že dňa 05.10.2014 v čase od 10.15 hod. do 15.45 hod. v uvedenej prevádzkarni umiestňoval na trh 1 druh potraviny po uplynutí DS a 8 druhov potravín po DMT v celkovom množstve 9,25 m. j. a celkovej hodnote 33,56 €, a to: Nektár banán-pomaranč-jabĺko, 1 l, vyrobené pre: UAB „KRZ Sourcing“ Vilnius Litva, DMT: 24.07.2014, množstvo: 7 ks/7,0 l v celkovej cene 18,83 € - predaj 73 dní po DMT; Svätokrižskaplnotučná horčica 190 g, výrobca LTNICA holding s. r. o. Žilina, prevádzka Žiar nad Hronom, DMT: 12.09.2014, množstvo: 3 ks, celková hmotnosť 0,57 kg v celkovej hodnote 3,57 € - predaj 23 dní po DMT; Horčica plnotučná 400 g, výrobca: SENF, spol. s r. o. Žatec, Česká republika, DMT: 13.09.2014, množstvo 1 ks, cena 0,35 € - predaj 22 dní po DMT; Kondenzované mlieko zahustené, sterilizované, nesladené 290 g, predajca: ACCOM Slovakia s. r. o. Banská Bystrica, DMT: 12.09.2014, množstvo: 1 ks, cena 1,45 € - predaj 23 dní po DMT; Pekanové orechy jadrá 70 g, distributor: Encinger spol. s r. o. Bratislava, DMT: 13.09.2014, množstvo: 2 ks, celková hmotnosť 0,14 kg v celkovej cene 4,18 € - predaj 22 dní po DMT; Slané tyčinky s posypom syra a rasce 300 g, výrobca: Cukrárska výroba Filová s. r. o. Horné Saliby, DMT: 01.10.2014, množstvo: 1 ks v cene 1,25 € - predaj 4 dni po DMT; Slané tyčinky! s posypom syra a sezamu 300 g, výrobca: Cukrárska výroba Filová s. r. o. Horné Saliby, DMT: 02.10.2014, množstvo: 1 ks v cene 1,25 € - predaj 3 dni po DMT; Slané pečivo 200 g, výrobca: ZILIZI IMRICH Tešedíkovo, DS: 30.08.2014, množstvo: 1 ks v cene: 1,69 € - predaj 36 dní po DS; Trubičky plnené náplňou s čokoládovou príchuťou 250 g, výrobca: Anton Toma - TOMA Veľké Uherce, minimálna trvanlivosť do: L 17.09.2014, množstvo 1 ks/0,25 kg v cene 0,99 € - predaj 18 dní po DMT. Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách.

Vzhľadom na to, že v rozhodnutí Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Dunajská Streda č. k. S/2014/220/1418-R zo dňa 16.07.2014, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 01.08.2014, bola účastníkovi konania podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta 6 000 eur za to, že umiestňoval na trh 17 druhov potravín po uplynutí DS a DMT v celkovom množstve 10,19 kg a cene 94,28 eura, čo bolo zistené úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 02.04.2014 v prevádzkarni TESCO STORES SR, a. s., Hypermarket TESCO Dunajská Streda, Hlavná ulica 75, 929 01 Dunajská Streda, pričom toto konanie bolo v nadväznosti na rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Dunajská Streda č. k.: S/2013/308/1295-R zo dňa 30.07.2013 posúdené ako

konanie opakované, správny orgán konštatuje, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia o uložení pokuty došlo k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 7, čím sú splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

2./ Ďalej žalobca porušil zákaz umiestňovať na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné v zmysle § 4 ods. 1, § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách a článku 14 ods. 1 v spojení s ods. 2 a 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a ustanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (ďalej „Nariadenie (ES) č. 178/2002“) a to tým, že dňa 05.10.2014 v čase od 10.15 hod. do 15.45 hod. v prevádzkarni TESCO STORES SR, a. s., Hypermarket TESCO Dunajská Streda, Hlavná ulica 75, 929 01 Dunajská Streda umiestňoval na trh 4 druhy potravín nevhodných na ľudskú spotrebu - jeden druh ovocia a tri druhy zeleniny v celkovom množstve 5,7 kg a celkovej hodnote 9,54 eura: Neklárinka žltomäsá 1 kg kôš, odroda Albared, trieda kvality: II, krajina pôvodu Taliansko, dodávateľ: Efes s.r.o. K Radotínu 492, Praha 5, LOT/ Vysledovateľnosť: 231/09/14/3171/001015, veľkosť kontrolovanej dávky 5 ks/ 5,0 kg v hodnote 6,45 €, nevyhovujúce množstvo 3 ks/ 3,0 kg v cene 4,77 € - v balení boli nahnité plody; Paprika biela 500 g kôš, krajina pôvodu: Slovensko, distributor: Vitazel & company spol. s r.o. Marcelová, kód vysledovateľnosti: 3179116, veľkosť kontrolovanej dávky 9 ks/ 3,5 kg v hodnote 3,60 €, nevyhovujúce množstvo 3 ks/ 1,5 kg v cene 1,20 € (predávané v 50 %-nej zľave) - v balení boli nahnité plody; Paprika biela 500 g kôš, krajina pôvodu: Maďarsko, dodávateľ: Efes s.r.o. K Radotínu 492, Praha 5, LOT/Vysledovateľnosť: 253/09/14/2946/002011, veľkosť kontrolovanej dávky 10 ks/ 5,0 kg v hodnote 7,90 €, nevyhovujúce množstvo 2 ks/ 1,0 kg v cene 1,58 € - v balení boli nahnité plody; McDreamy paradajky strapcové 200 g, balené v P E vaničke, krajina pôvodu: Slovensko, dodávateľ: McCarter a. s. prev. Budovateľská 1247/7 Dunajská Streda, šarža 4002, veľkosť kontrolovanej dávky 5 ks/ 1,0 kg v hodnote 9,95 €, nevyhovujúce množstvo 1 ks/ 0,2 kg v cene 1,99 € - v balení boli nahnité plody.

Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách.

Vzhľadom na to, že v rozhodnutí Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Dunajská Streda č. j. S/2014/220/1418-R zo dňa 16.07.2014, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 01.08.2014, bola účastníkovi konania podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta 6 000 eur aj za to, že umiestňoval na trh 4 druhy potravín nevhodných na ľudskú spotrebu a to: Strapcové cherry paradajky voňavé a sladké v 500 g balení, krajina pôvodu: Maroko, I. trieda kvality, dátum vystavenia do: 02.04.2014 dodávateľ: Vitazel & Company spol. s r.o., Marcelová, veľkosť kontrolovanej dávky 1 kg, hodnota kontrolnej dávky: 1,38 eur, nevyhovujúce množstvo: 1 ks 0,5 kg v celkovej cene 0,69 €. V balení boli nahnité a plesnivé plody. Citróny v sieťke 500 g, odroda: PRIMOFIORI, krajina pôvodu: Španielsko, II. trieda kvality, dátum vystavenia do: 04.04.2014 dodávateľ: MMUK, LTD, veľkosť kontrolovanej dávky 42 kg, hodnota kontrolnej dávky: 57,96 eur, nevyhovujúce množstvo: 5 ks /2,5 kg v celkovej cene 3,45 €. V každej sieťke boli nahnité bielu plesňou pokryté plody. Cesnak voľný, odroda: Paličák, krajina pôvodu: Španielsko, dátum vystavenia do: 08.04.2014 dodávateľ: Vitazel & Company spol. s r.o., Marcelová, veľkosť kontrolovanej dávky 5 kg, hodnota kontrolnej dávky: 16,45 eur. nevyhovujúce množstvo: 0,23 kg v celkovej cene 0,76 €. Plody boli naklíčené. Cibula v sieťke 1 kg, krajina pôvodu: Česko, II. trieda kvality, dátum vystavenia do: 06.04.2014. výrobca: P+P spol. s r. o. sklad Veltrusy, Praha, veľkosť kontrolnej dávky 67 kg, hodnota kontrolnej dávky: 36,85 eur, nevyhovujúce množstvo: 1 kg v celkovej cene: 0,55 € (v sieťke boli naklíčené plody), čo bolo zistené úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 02.04.2014 v tej istej prevádzkarni, správny orgán konštatuje, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia došlo k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. a), čím sú splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách.

3./ Ďalej žalobca porušil povinnosť na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie, vrátane internetového predaja, dodržiavať požiadavky upravené zákonom o potravinách a osobitnými predpismi v rozpore s § 4 ods. 1, § 10 písm. b) zákona o potravinách, Prílohou II Kapitoulou I ods. 1, ods. 2 písm. a) a písm. b), Prílohou II Kapitoulou V ods. 1 písm. a) Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 o hygiene potravín v platnom znení (ďalej „Nariadenie (ES) č. 852/2004“) a § 2 ods. 2 Výnosu Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky a Ministerstva zdravotníctva Slovenskej

republiky z 12. apríla 2006 č. 28167/2007-OL, ktorým sa vydáva hlava Potravinového kódexu Slovenskej republiky upravujúca všeobecné požiadavky na konštrukciu, usporiadanie a vybavenie potravinárskych prevádzkarní a niektoré osobitné požiadavky na výrobu a predaj tradičných potravín a na priame dodávanie malého množstva potravín (ďalej „Výnos č. 28167/2007-OL“), a to tým, že dňa 05.10.2014 v čase od 10.15 hod. do 15.45 hod. v prevádzkarni TESCO STORES SR, a. s., Hypermarket TESCO Dunajská Streda, Hlavná ulica 75, 929 01 Dunajská Streda boli zistené nasledovné nedostatky:

V priestore príjmu sa nachádzala kôpka pilín za ochranným zábradlím, ktoré bolo necelistvé. Náter zábradlia bol miestami necelistvý. V priestore nad boxmi s potravinami s regulovaným teplotným režimom (chladiarenské zariadenia a boxy na hlbokozmrazené potraviny) boli uskladnené rôzne potreby na reklamné účely. Nachádzali sa tu hrubé nečistoty, vrstva prachu, ktorá sa nachádzala i na povrchu monitorovacích teplomerov zariadení. V mraziacich boxoch v okolí mraziacej jednotky bola zistená vrstva namrazeného kondenzu. V komore určenej na skladovanie pekárenských hlbokozmrazených polotovarov sa námraza nachádzala i na palete s uloženým tovarom, resp. na podlahe. V šatniach zamestnancov na skrinkách sa nachádzala hrubá vrstva prachu. Na skrinkách zamestnancov i na podlahe šatní boli poukladané rôzne veci osobnej potreby pracovníkov - oblečenie, topánky.

Uvedeným konaním účastník konania naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách.

Za to sa mu podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách ukladá úhrnná pokuta vo výške 1 000 000 eur, slovom: jeden milión eur.

44. Správny súd z obsahu administratívneho spisu zistil, že u žalobcu bola vykonaná kontrola inšpektormi žalovanej podľa § 21 ods. 1 písm. c) zákona o potravinách dňa 05.10.2014 od 10.15 hod do 15.45 hod v mieste vykonania kontroly HYPERMARKET TESCO Dunajská Streda, Hlavná ulica 75, 929 01 Dunajská Streda, o ktorej vykonaní bol spísaný záznam č. ŠVPS SR/2014/Ch, KA, KU, KB/46. Účelom kontroly bola cieľná kontrola zameraná na príjem tovaru a hygienu skladovania potravín, hygienu predaja, osobnú hygienu, označovanie, predaj potravín po dátume spotreby/dátume minimálne trvanlivosti, vysledovateľnosť, kontrola kvality ovocia a zeleniny v obchodnej sieti, kontrola vhodnosti konzumných zemiakov na ľudskú spotrebu pri uvádzaní na trh. Na základe skutočností zistených úradnou kontrolou boli uložené opatrenia na mieste podľa § 20 ods. 9 zákona o potravinách. Súčasťou záznamu o úradnej kontrole potravín je vyjadrenie zodpovedného zamestnanca žalobcu, manažera FF + AMB p. C. T. v znení „Beriem na vedomie a budem informovať centrálnu kanceláriu. Nedostatky v šatniach boli odstránené počas kontroly.“

45. V administratívnom spise je založený záznam o dodatočnej úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2014/CH, KA, KU, KB/46/KB zo dňa 10.10.2014 v mieste vykonania kontroly HYPERMARKET TESCO Dunajská Streda, Hlavná ulica 75, 929 01 Dunajská Streda, z ktorého vyplýva, že opatrenia uložené v úradnom zázname o úradnej kontrole potravín zo dňa 05.10.2014 boli splnené v celom rozsahu vo všetkých bodoch. Súčasťou záznamu o dodatočnej úradnej kontrole potravín je vyjadrenie zodpovedného zamestnanca žalobcu, manažera FF + AMB p. C. T. v znení „Beriem na vedomie a budem informovať centrálnu kanceláriu.“

46. Z vyššie uvedeného správny súd uzavrel, že žalobca počas výkonu úradnej kontroly dňa 05.10.2014 a výkonu dodatočnej úradnej kontroly dňa 10.10.2014 nevzniesol žiadnu námietku ohľadom dodržania procesného postupu pri výkone kontroly a ani voči výsledkom zistení, ktoré vzal na vedomie a úradnou kontrolou vytknuté nedostatky odstránil.

47. Dňa 13.02.2015 bolo žalobcovi doručené upovedomenie o začatí správneho konania č.j. S/2014/392 zo dňa 10.02.2015, na základe skutočností zistených pri výkone kontroly zo dňa 05.10.2014 uvedených v Zázname o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2014/Ch, KA, KU, KB/46, v ktorom bol žalobca vyzvaný na vyjadrenie sa k podkladu i spôsobu jeho zistenia prípadne na navrhnutie jeho doplnenia v lehote 5 dní od doručenia upovedomenia.

48. Žalobca podaním zo dňa 17.02.2015 zaslal RVPS Dunajská Streda vyjadrenie k upovedomeniu o začatí správneho konania č.j. S/2014/392, v ktorom namietol nedostatočné a nesprávne zistenie skutkového stavu a na to nadväzujúce nesprávne právne posúdenie.

49. 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. Zákomom 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).

50. 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 obrátom 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 súdy 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].

51. 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 28.01.1983 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 rozhraničovacím významom pojmu právoplatnosť použitý v § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z.z. natoľko, že záujem na ochrane základných práv a slobôd podnikateľov postihnutých neprimerane prísnyimi sankciami, ktorí sa obrátili na navrhovateľov (krajské súdy), vyžaduje interpretáciu slovného spojenia „konanie o uložení pokuty,... ktoré sa právoplatne neskončilo“ tak, že toto konanie zahŕňa nielen správne konanie, v ktorom sa ukladala sankcia podľa napadnutého ustanovenia, ale aj správny súdny prieskum na základe správnej žaloby podanej vo veci správneho trestania. Od krajských súdov sa tak očakáva, že ustanovenie § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z.z. zinterpretujú rozširujúco, nie formalisticky, s prísnyim rešpektom k podústavne definovanej kategórii právoplatnosti, a tým aj ústretovo k základným právam, vyslovenia porušenia ktorých sa napadnutým ustanovením navrhovatelia (krajské súdy) domáhali. (bod 19,20,26 uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022).

52. Zákon 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 ustanovuje:

bod 29.: V § 28 odsek 9 znie:

„(9) 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.“.

bod 33.: Za § 31ah sa vkladá § 31ai, ktorý vrátane nadpisu znie:

„§ 31ai Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. júla 2022

(1) 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.

(2) Výnosy vydané podľa § 3 zákona účinného do 30. júna 2022 ostávajú platné a účinné do 31. decembra 2025.“

53. 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).

54. 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).

55. Správny súd po oboznámení sa s obsahom súdneho a administratívneho spisu konštatuje, že žalobca namietol neprimeranosť (neproporcionálnosť) peňažnej sankcie uloženej mu napadnutým rozhodnutím žalovanej, a to aj počas administratívneho konania v odvolaní zo dňa 02.04.2015 podanom proti prvostupňovému rozhodnutiu, ako aj v samotnej žalobe.

56. Správny súd v intenciách zásad správneho trestania uvedených v odôvodnení tohto rozsudku, právneho názoru Ústavného súdu SR a Najvyššieho súdu SR vysloveného v uznesení PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022 a v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Asan/2/2019 z 05.11.2019, po verifikovaní skutočnosti, 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.

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

58. 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 žalovanej pre nesprávne právne posúdenie veci vo vzťahu k výške sankcie, a vec jej vrátil na ďalšie konanie, v ktorom sa žalovaná vysporiada s novou právnou úpravou, pre žalobcu priaznivejšou, vo vzťahu k výške sankcie.

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

60. 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.

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

62. Toto rozhodnutie senát Krajského 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 Krajský 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.