

Súd: Správny súd v Banskej Bystrici
Spisová značka: ZA-31S/111/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5022200352
Dátum vydania rozhodnutia: 11. 07. 2024
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Alena Antalová
ECLI: ECLI:SK:SpSBB:2024:5022200352.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Banskej Bystrici v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Aleny Antalovej a členov senátu JUDr. Dariny Štoffovej a JUDr. Ing. Jitky Mlynarčíkovej, PhD., LL.M. (sudkyňa spravodajkyňa) v právnej veci žalobcu: BILLA s.r.o., so sídlom Bajkalská 19/A, 821 02 Bratislava, IČO: 31 347 037, právne zastúpený: SOUKENÍK - ŠTRPKA, s. r. o., advokátska kancelária so sídlom Šoltésovej 14, 811 08 Bratislava, IČO: 36 862 711 proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, 842 13 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. k.: 4058/2022 zo dňa 05.04.2022, takto

rozhodol:

Rozhodnutie žalovaného Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. k.: 4058/2022 zo dňa 05.04.2022 a rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Liptovský Mikuláš č. j. 100/2022-410 Z-r, č. z. 97/2022 zo dňa 09.02.2022 z r u š u j e a vec vracia orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.

Žalovaný j e p o v i n n ý v plnom rozsahu nahradiť žalobcovi dôvodne vynaložené trovy konania a zaplatiť ich v lehote 20 dní od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým bude určená ich výška.

odôvodnenie:

Administratívne konanie

1. Inšpektori Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Liptovský Mikuláš (ďalej len „orgán verejnej správy prvého stupňa“) vykonali dňa 07.12.2021 v čase od 08:15 hod. do 12:00 hod. v prevádzkarni žalobcu, filiálka 334, ul. Štúrova 1968, 031 01 Liptovský Mikuláš úradnú kontrolu potravín v zmysle oprávnení zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022 (ďalej len „Zákon o potravinách“) zameranú na dodržiavanie požiadaviek potravinového práva. Z úradnej kontroly bol vyhotovený Záznam o úradnej kontrole potravín č. z. 4/2022, č. s. 100/2022-410 (ďalej len „Záznam o úradnej kontrole potravín“). Kontrolou bolo zistené nedodržiavanie dátumu spotreby (ďalej aj „DS“) a dátumu minimálnej trvanlivosti (ďalej aj „DMT“) potravín umiestňovaných na trh.

1.1 Bol zistený predaj 2 druhov potravín po uplynutí dátumu spotreby, a to:

a) Bravčová šunka plátky 100 g; v cene 1,49 €/ks, v celkovej cene 10,43 €, v celkovom množstve 7 ks, s DS: 06.12.2021, t. j. 1 deň po uplynutí DS,

b) Sedliacke ramienko v sieťke cca 600 g (505 g); v cene 6,99 €/kg, v celkovej cene 3,53 €; v celkovom množstve 1 ks; s DS: 03.12.2021, t. j. 4 dni po DS.

1.2 Bol zistený predaj 3 druhov potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, a to:

a) Smotana do kávy, vysokopasterizovaná 100 g; v cene 0,89 €/ks, v celkovej cene 9,79 €, v celkovom množstve 11 ks, s DMT: 31.10.2021, t. j. 37 dní po DMT,

b) Špaldové otruby 300 g; v cene 2,29 €/ks; v celkovej cene 4,58 €; v celkovom množstve 2 ks; s DMT: 01.12.2021, t. j. 6 dní po DMT,

c) Mrazený krém kakaový s kúskami sušienok, s vysokým obsahom bielkovín a vlákniny 250 g; v cene 5,29 €/ks; v celkovej cene 26,45 €; v celkovom množstve 5 ks; s DMT: 09/2021; t. j. 68 dní po DMT.

2. Orgán verejnej správy prvého stupňa na základe skutočností zistených inšpektormi pri výkone úradnej kontroly potravín dňa 07.12.2021 začal správne konanie vo veci uloženia pokuty žalobcovi pre podozrenie zo spáchania:

a) iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách, keď umiestňovaním na trh 2 druhov potravín po DS žalobca porušil § 6 ods. 5 písm. a), d), § 12 ods. 1 písm. h) Zákona o potravinách,

b) iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách, keď umiestňovaním 3 druhov potravín po DMT žalobca porušil § 6 ods. 5 písm. d), § 12 ods. 1 písm. h) Zákona o potravinách.

3. Upovedomenie o začatí správneho konania č.k. 100/2022-410 Z up, č. z. 66/2022 zo dňa 18.01.2022 bolo žalobcovi doručené dňa 19.01.2022 (ďalej len „Upovedomenie o začatí správneho konania“). Žalobca sa k Upovedomeniu o začatí správneho konania vyjadril podaním zo dňa 21.01.2022, pričom vo vzťahu k umiestňovaniu potravín po DMT uviedol, že DMT hovorí do kedy majú potraviny zaručenú svoju špecifickú chuť či konzistenciu, keď aj po tomto dátume sú bezpečné. Vo vzťahu k umiestňovaniu potravín po DS uviedol, že je vylúčené, aby umiestňovaním potraviny po DS na trh došlo automaticky i k porušeniu zákazu umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné.

4. Rozhodnutím orgánu verejnej správy prvého stupňa č. j. 100/2022-410 Z-r, č.z. 97/2022 zo dňa 09.02.2022 (ďalej len „rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa“) bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 15 000,- eur podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 7 Zákona o potravinách za to, že žalobca:

1. porušil povinnosť „Na trh je zakázané umiestňovať potraviny iné ako bezpečné“, podľa § 6 ods. 5 písm. a) Zákona o potravinách v spojitosti s povinnosťou „na trh je zakázané umiestňovať potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo dátume minimálnej trvanlivosti okrem bezodplatného prevodu podľa odseku 7“, podľa § 6 ods. 5 písm. d) Zákona o potravinách v spojitosti s povinnosťou „ten, kto predáva potraviny vrátane predaja na diaľku, nesmie predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti“, podľa § 12 ods. 1 písm. h) Zákona o potravinách, a to tým, že dňa 07.12.2021 v čase od 08:15 do 12:00 hod. bolo pri plánovanej úradnej kontrole v prevádzke: BILLA fil. 334, ul. Štúrova 1968, 031 01 Liptovský Mikuláš zistené, že žalobca umiestňoval na trh 2 druhy potravín po uplynutí dátumu spotreby, pričom sa jednalo o bravčovú šunku plátky 100g, v počte 7 ks, s DS 06.12.2021, t.j. 1 deň po DS, v celkovom množstve 700 g, v cene 1,49 €/ks, v celkovej cene 10,43 € a sedliacke ramienko v sieťke cca 600g (505g) v počte 1 ks, s DS 03.12.2021, t.j. 4 dni po DS, v cene 6,99 €/kg, v celkovej cene 3,53 € (celkovo sa jednalo o 2 druhy potravín po uplynutí dátumu spotreby v celkovom množstve 1,205 kg, v celkovej cene 13,96 €), čím žalobca naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách,

2. porušil povinnosť „Na trh je zakázané umiestňovať potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo dátume minimálnej trvanlivosti okrem bezodplatného prevodu podľa odseku 7“, podľa § 6 ods. 5 písm. d) Zákona o potravinách v spojitosti s povinnosťou „ten, kto predáva potraviny vrátane predaja na diaľku, nesmie predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti“, podľa § 12 ods. 1 písm. h) Zákona o potravinách a to tým, že dňa 07.12.2021 v čase od 08:15 do 12:00 hod. bolo pri plánovanej úradnej kontrole v prevádzke: BILLA fil. 334, ul. Štúrova 1968, 031 01 Liptovský Mikuláš zistené, že účastník konania umiestňoval na trh 3 druhy potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, pričom sa jednalo o smotanu do kávy, vysokopasterizovanú 100g, v počte 11ks, s DMT 31.10.2021, t.j. 37 dní po DMT, v celkovom množstve 11 kg, v cene 0,89€/ks, v celkovej cene 9,79 €, špaldové otruby 300g, v počte 2 ks, s DMT 01.12.2021, t.j. 6 dní po DMT v celkovom množstve 0,6 kg, v cene 2,29€/ks, v celkovej cene 4,58 € a mrazený krém kakaový s kúskami sušienok, s vysokým obsahom bielkovín a vlákniny 250g, v počte 5ks, s DMT 09/2021, t.j. 68 dní po DMT, v celkovom množstve 1,25 kg, v cene 5,29 €/ks, v celkovej cene 26,45 € (celkovo sa jednalo o 3 druhy potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti v celkovom množstve 2,95 kg, v celkovej cene 40,82 €), čím žalobca naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách.

5. Úhrnná pokuta vo výške 15 000,- eur za spáchanie vyššie uvedených iných správnych deliktov bola žalobcovi orgánom verejnej správy prvého stupňa uložená s prihliadnutím na skutočnosť, že

orgán verejnej správy prvého stupňa žalobcovi uložil Rozhodnutím č. 212/2021-420 PR-R zo dňa 08.06.2021, právoplatným dňa 23.06.2021, pokutu vo výške 3 000,- eur za iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách za predaj potravín po uplynutí DMT. Nakoľko do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti Rozhodnutia č. 212/2021-420 PR-R došlo zo strany žalobcu k opakovanému porušeniu povinností podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách, za ktoré bola uložená pokuta, boli naplnené podľa orgánu verejnej správy prvého stupňa zákonné podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 7 Zákona o potravinách.

6. Orgán verejnej správy prvého stupňa v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že Zákon o potravinách jednoznačne zakazuje predávať akékoľvek množstvo potravín po uplynutí DS alebo DMT. V prípade žalobcu bolo preukázané, že tento umiestňoval na trh 2 druhy potravín po DS a 3 druhy potravín po DMT. Potraviny po DS boli predávané 1 deň a 4 dni po ich DS a potraviny po DMT 6 až 68 dní po uplynutí DMT. Orgán verejnej správy prvého stupňa pri rozhodovaní vychádzal zo Záznamu o úradnej kontrole potravín zo dňa 07. 12. 2021, Záznamu o dodatočnej úradnej kontrole potravín zo dňa 15. 12. 2021, Upovedomenia o začatí správneho konania a vyjadrenia žalobcu k Upovedomeniu o začatí správneho konania. Orgán verejnej správy prvého stupňa uplatnil pri postihu za súbeh viacerých iných správnych deliktov na základe analógie absorpčnú zásadu s tým, že pokutu uložil podľa pravidiel vzťahujúcich sa na najprísnejšie postihnutelný iný správny delikt. Pri určení výšky uloženej pokuty vychádzal orgán verejnej správy prvého stupňa zo zásad a kritérií obsiahnutých v § 28 ods. 9 Zákona o potravinách, pričom hodnotil závažnosť zisteného porušenia, trvanie a následok protiprávneho konania ako i minulosť žalobcu, vrátane opakovanosti protiprávneho konania.

7. Proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy prvého stupňa podal žalobca odvolanie zo dňa 22.02.2022, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. k.: 4058/2022 zo dňa 05.04.2022 tak, že odvolanie žalobcu zamietol a rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa potvrdil (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“). Rozhodnutie žalovaného bolo žalobcovi doručené dňa 08.04.2022. Žalovaný v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázal na zistenia inšpektorov orgánu verejnej správy prvého stupňa v rámci vykonanej úradnej kontroly potravín a vysporiadal sa s odvolacími námietkami žalobcu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy prvého stupňa. Žalovaný považoval posúdenie protiprávneho konania žalobcu orgánom verejnej správy prvého stupňa po skutkovej a právnej stránke za správne. K odvolacej námietke žalobcu, že nebolo žiadnym relevantným dôkazom preukázané porušenie § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách žalovaný poukázal na cieľ čl. 24 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25.10.2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a ktorým sa zrušuje smernica Komisie 87/250/EHS, smernica Rady 90/496/EHS, smernica Komisie 1999/10/ES, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/13/ES, smernice Komisie 2002/67/ES a 2008/5/ES a nariadenie Komisie (ES) č. 608/2004 (ďalej len „Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011“), ktorým je preventívne charakterizovať potraviny po uplynutí DS ako tie, ktoré môžu predstavovať riziko pre zdravie spotrebiteľov. Umiestňovaním potravín na trh po uplynutí DS dochádza bez ďalšieho dokazovania k naplneniu všetkých znakov skutkovej podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) a písm. i) Zákona o potravinách, keďže fikcia nebezpečnosti potravín po uplynutí DS je zakotvená priamo v čl. 24 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011. Vo vzťahu k umiestňovaniu 3 druhov potravín žalobcom po uplynutí DMT žalovaný uviedol, že uvedeným konaním žalobca porušil zákaz určený všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, ktoré nie sú v rozpore so žiadnym predpisom Európskeho spoločenstva s tým, že pokiaľ by bolo zistené, že ide zároveň o potraviny nie bezpečné, išlo by v tom prípade o jednočinný súbeh viacerých správnych deliktov (podľa § 28 ods. 4 písm. a) a písm. i) Zákona o potravinách). Žalovaný nesúhlasil s odvolacími námietkami žalobcu smerujúcimi k spôsobu vykonania úradnej kontroly potravín inšpektormi dňa 07.12.2021 a odkázal na úpravu spôsobu výkonu úradných kontrol podľa Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2017/625 z 15. marca 2017 (nariadenie o úradných kontrolách) (ďalej len „Nariadenie č. 2017/625“). Žalovaný tiež odmietol, že by došlo zo strany orgánu verejnej správy prvého stupňa k porušeniu poučovacej povinnosti alebo v odvolaní žalobcom namietanému porušeniu práva žalobcu na obhajobu. K odvolacej námietke neprimeranosti uloženej pokuty a zmatečnosti jej odôvodnenia žalovaný uviedol, že orgány úradnej kontroly potravín sú povinné pri rozhodovaní o správnych deliktoch na úseku potravinového práva postupovať podľa Zákona o potravinách a pri ukladaní pokút zohľadňovať okrem iných i hľadisko minulosti a hľadisko opakovanosti konania. Podľa žalovaného postupná opakovanosť konania žalobcu bola preukázaná poukazom na rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa č. k. 212/2021-420 PR-R zo dňa 08.

06. 2021, právoplatné dňa 23. 06. 2021, ktorým bola žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta 3 000,- eur za to, že umiestňoval na trh 7 druhov potravín po uplynutí DMT, čím sa dopustil správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách. Zákonné podmienky odôvodňujúce použitie zvýšenej sadzby (od 2 000 eur do 1 000 000 eur) podľa § 28 ods. 7 Zákona o potravinách považoval preto žalovaný za splnené. Zároveň žalovaný dôvodil, že pokuta vo výške 15 000,- eur bola uložená žalobcovi na spodnej hranici sadzby, keď táto predstavuje 1,5 % z maximálnej pokuty. S výškou orgánom verejnej správy prvého stupňa uloženej pokuty 15 000,- eur vyjadril žalovaný súhlas, keď poukázal na to, že pri postihu súbehu viacerých správnych deliktov (sankcionovaných v danom prípade v Zákone o potravinách rovnakými sankciami) sa pri ukladaní pokuty uplatní na základe analógie legis tzv. absorpčná zásada. Pri rovnakej sadzbe pokút orgán verejnej správy uloží úhrnnú sankciu podľa toho ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na najzávažnejší delikt. Za najzávažnejší iný správny delikt bolo posúdené opakované umiestňovanie na trh potravín po DMT (§ 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách) s ohľadom na preukázanú opakovanosť protiprávneho konania (§ 28 ods. 7 Zákona o potravinách). Umiestňovanie na trh potravín po uplynutí DS bolo považované pri určení výšky pokuty za prirážajúcu okolnosť (§ 28 ods. 4 písm. i) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách). Žalovaný tiež uviedol, že hoci uvedené konanie žalobcu priamo zasiahlo do práv spotrebiteľa – právo na zakúpenie potravín zodpovedajúcich požiadavkám všeobecne záväzných právnych predpisov, priame následky na zdravie spotrebiteľa umiestňovaním na trh takýchto potravín neboli preukázané, aj keď pre vyvodenie zodpovednosti za jednotlivé správne delikty nie je potrebné preukázanie aj skutočného poškodenia zdravia spotrebiteľov (reálne poškodenie zdravia ani záujmov spotrebiteľov nebolo preukázané, čo bolo vyhodnotené ako poľahčujúca okolnosť). Žalovaný tiež poukazoval na to, že v prípade protiprávneho konania žalobcu sa zavinenie neskúma a jedná sa o objektívnu zodpovednosť s tým, že rozsah skutkov nebol zanedbateľný, keďže žalobca na trh umiestňoval 2 druhy potravín po DS (a nebezpečných) a opakovane umiestňoval na trh potraviny po DMT 3 druhy, ktoré zdravie spotrebiteľa síce neohrozovali, avšak mohlo dôjsť k zmene ich kvalitatívnych vlastností. Žalovaný zdôraznil, že ustanovenia potravinového práva majú predovšetkým preventívny charakter zameraný na predchádzanie akémukoľvek ohrozeniu zdravia ľudí a porušeniu práva spotrebiteľa na trhu potravín s tým, že na trh boli žalobcom umiestňované potraviny 1, resp. 4 dni po DS a 6, 37 a 68 dní po DMT. Vo vzťahu ku kritériu minulosti žalobcu žalovaný v odôvodnení rozhodnutia odkázal na odôvodnenie rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa, ktoré popisovalo vykonané kontroly u žalobcu a rozhodnutia, ktorými boli žalobcovi uložené pokuty v predchádzajúcom období rokov 2019 až 2021. Za zvlášť dôležité pri ukladaní pokuty označil žalovaný posúdenie hľadiska opakovanosti protiprávneho konania. Okolnosť uloženia pokuty v prípade predchádzajúceho rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa č. k. 212/2021-420 PR-R zo dňa 08. 06. 2021 bola zohľadnená pri zaradení protiprávneho konania žalobcu pod kvalifikovanú skutkovú podstatu jednotlivých správnych deliktov. Žalovaný tiež uviedol, že Rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa č. k. 3232/2019 KD-R zo dňa 23. 08. 2019, ktorým bola uložená úhrnná pokuta 1 500 eur za umiestňovanie 1 druhu potraviny po DS a 2 druhov potravín po DMT bolo pri určení výšky pokuty žalobcovi zohľadnené ako prirážajúca okolnosť. Žalovaný dospel vzhľadom na všetky Zákonom o potravinách stanovené hľadiská ukladania pokút a určenú sadzbu pokuty k záveru, že pokuta určená orgánom verejnej správy prvého stupňa vo výške 15 000,- eur je po zohľadnení charakteru a rozsahu nedostatkov, primeraná a táto nevybočuje z medzí ustanovených zákonom a je vzhľadom na jej represívno-výchovnú funkciu, ako aj s prihliadnutím na zákonom stanovené medze (zvýšená sadzba od 2 000 eur do 1 000 000 eur) pokutou primeranou a zároveň pokutou zodpovedajúcou zistenému protiprávnemu stavu a charakteru porušenia zákona a plní aj preventívny účel.

Žaloba

8. V zákonom stanovenej lehote (06.06.2022) podal žalobca správnu žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného v spojení s rozhodnutím orgánu verejnej správy prvého stupňa, domáhal sa ich zrušenia a vrátenia vecí na ďalšie konanie orgánu verejnej správy prvého stupňa. Eventuálnym petitom správnej žaloby pre prípad, že sa správny súd nestotožní s kasačným návrhom žalobcu, žalobca správneho súdu navrhol, aby za použitia § 198 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím orgánu verejnej správy prvého stupňa zmenil v časti výroku o výške uloženej pokuty tak, že žalobcovi uloží pokutu 4 000,- eur.

9. Ako dôvody zrušenia rozhodnutí žalobca uvádzal, že obe napádané rozhodnutia vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 191 ods. 1 písm. c) SSP), sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov (§ 191 ods. 1 písm. d) SSP), zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo rozhodnutie žalovaného ako i rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa je v rozpore s obsahom administratívneho spisu a nemá v ňom oporu (§ 191 ods. 1 písm. f) SSP) a došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánmi verejnej správy, ktoré malo za následok vydanie nezákonného rozhodnutia žalovaného ako i nezákonného rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa (§ 191 ods. 1 písm. g) SSP), keďže úradná kontrola potravín bola vykonaná nezákonne. Zároveň žalobca navrhol prikázanie veci Krajskému súdu v Bratislave.

10. V prvej skupine žalobných námietok žalobca namietal nezákonnosť výkonu úradnej kontroly potravín a získaných dôkazov. Žalobca namietal nezákonnosť výkonu úradnej kontroly potravín, keďže postupom orgánu verejnej správy prvého stupňa počas úradnej kontroly potravín dňa 07.12.2021 došlo k porušeniu jeho práva na ochranu súkromia garantovaného čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Žalobca tiež uvádzal, že výkon úradnej kontroly bez toho, aby sa orgán verejnej správy prvého stupňa na úvod prezentoval písomným poverením s jasne vymedzeným účelom kontroly, je neakceptovateľný. Žalobca sa o účele úradnej kontroly riadne a zrozumiteľne dozvedel až keď bol zamestnancovi žalobcu predložený Záznam o úradnej kontrole potravín na podpis. Žalobca mal tiež za to, že na Záznam o úradnej kontrole potravín sa aplikuje § 22 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“), a preto musí okrem minimálnych náležitostí vymedzených v čl. 13 Nariadenia č. 2017/625 obsahovať aj náležitosti podľa § 22 Správneho poriadku. Zo Záznamu o úradnej kontrole potravín musí byť možné overiť, či sa úradná kontrola potravín vykonávala v súlade so zákonom a Ústavou SR alebo sa tak nestalo, keď neohlásená úradná kontrola potravín nepochybne znamená zásah do činnosti podnikateľa. Žalobca odmietol názor, že je možné akceptovať ústne oznámenie účelu kontroly. Nariadenie č. 2017/625 a ani Zákon o potravinách neobsahuje výslovné oprávnenie inšpektorov vstupovať bez písomného poverenia do prevádzok prevádzkovateľov potravinárskych podnikov. V tejto súvislosti žalobca poukázal na princíp zákazu tzv. fishing expedition. S poukazom na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžnz/7/2015 žalobca argumentuje, že poverenie je základný právny akt, na základe ktorého sa vykonáva inšpekcia a podnikateľ musí mať právnu možnosť z poverenia okamžitým nahliadnutím si odkontrolovať, či a na základe akého ustanovenia zákona sa voči nemu takto postupuje. Vzhľadom na to, že pred začatím výkonu úradnej kontroly potravín inšpektori nepredložili žalobcovi písomné poverenie, prípadne iný písomný dokument, v ktorom by bol presne a jasne vymedzený účel kontroly, považuje žalobca predmetný výkon úradnej kontroly potravín zo dňa 07.12.2021 za nezákonný.

11. Žalobca tiež namietal, že účel úradnej kontroly je vymedzený široko (v čl. II Záznamu o úradnej kontrole potravín), keďže pokrýva všetky oblasti prevádzkovania potravinového podniku. Takto vymedzený účel kontroly je nekonkrétny a umožňuje inšpektorom kontrolovať čokoľvek. Príliš široko vymedzený účel/predmet kontroly umožňuje neohraničený výkon kontroly, ktorý neprimerane zasahuje do práv kontrolovaného subjektu. Výkon kontroly sa tak stáva nepredvídateľný a pre subjekt šikanózný. Kontrolovanému subjektu musí byť známy účel vykonávanej kontroly, ktorý následne determinuje rozsah kontrolnej právomoci inšpektorov a rozsah súčinnosti, ktorú je povinný kontrolovaný subjekt poskytnúť. Žalobca poukázom na viacero rozhodnutí súdov (rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžnz/1/2015 zo dňa 25. 06. 2015, sp. zn. 4 Sžnz/7/2015 zo dňa 03.05.2016, sp. zn. 8Sžnz/2/2015 zo dňa 28. 4. 2016), na čl. 2 ods. 2, čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a na rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie Berlioz Investment Fund C-682/15 uviedol, že na každú kontrolu dodržiavania administratívno-právnych noriem treba uplatniť zákaz tzv. fishing expedition. Podstatou tejto zásady je ohraničiť výkon kontroly vopred jasne vymedzeným, transparentným a riadne oznámeným účelom kontroly, ktorý musí byť podmienený relevantným dôvodom. Uvedené v danom prípade podľa žalobcu naplnené nebolo, a preto je výkon úradnej kontroly potravín zo dňa 07.12.2021 nezákonný.

12. Žalobca namietal i absenciu poučenia o jeho právach a povinnostiach ako kontrolovaného subjektu. Podľa žalobcu sa na úradnú kontrolu potravín aplikuje Správny poriadok, keď osobitné ustanovenie § 31 ods. 2 Zákona o potravinách aplikáciu Správneho poriadku na úradnú kontrolu potravín nevylučuje. Povinnosť poskytnúť kontrolovanému subjektu poučenie vyplýva orgánu verejnej správy prvého stupňa z § 3 ods. 2 Správneho poriadku, ktorý upravuje základné zásady správneho konania, keď tieto sa aplikujú aj na konania a postupy vo verejnej správe, na ktoré sa Správny poriadok nevzťahuje. Podporne žalobca poukazuje na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžr/68/2011 zo dňa 27. 03. 2012, sp. zn.

5Sžnz/1/2015 zo dňa 25. 06. 2015, sp. zn. 1 Sžo/281/2009 zo dňa 08.02.2011. Postup, v rámci ktorého inšpektori nepoučia zamestnancov kontrolovaného subjektu na začiatku úradnej kontroly potravín o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu je podľa žalobcu v rozpore s povinnosťou podľa § 3 ods. 2 Správneho poriadku ako aj v rozpore s ústavným princípom dobrej správy.

13. V ďalšej skupine žalobných námietok žalobca namieta s poukazom na § 33 ods. 2 Správneho poriadku porušenie práva žalobcu vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa a k podkladom rozhodnutia žalovaného. S odkazom na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn.: 5A/73/2002 žalobca poukazuje na to, že upovedomenie o začatí správneho konania, ktoré možno analogicky prirovnať k uzneseniu o začatí trestného stíhania, resp. k uzneseniu o vznesení obvinenia v trestnom konaní, neobsahovalo informáciu i) o tom, aká sankcia žalobcovi hrozí, ii) o tom, čo bude tvoriť podklad rozhodnutia orgánu verejnej správy (predchádzajúce rozhodnutia), a teda, že sankcia sa uloží v sprísnenej sadzbe v zmysle § 28 ods. 7 Zákona o potravinách, iii) o tom, že orgán verejnej správy prvého stupňa pri ukladaní sankcie zohľadní minulosť účastníka konania. I keď bol žalobca vyzvaný na vyjadrenie sa k upovedomeniu o začatí správneho konania, vzhľadom na skutočnosť, že upovedomenie o začatí správneho konania neobsahovalo predmetné informácie, žalobca nemal možnosť sa k týmto skutočnostiam pred vydaním rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa vyjadriť. Žalobca poukázal na Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Szd/1/2011 zo dňa 22.03.2012, podľa ktorého pokiaľ správny orgán vydal rozhodnutie vo veci samej bez toho, aby umožnil účastníkovi vyjadriť sa pred rozhodnutím, ide o procesné pochybenie správneho orgánu a teda o takú vadu, ktorá môže mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia.

14. V tretej skupine žalobných námietok žalobca namieta nesprávnu právnu kvalifikáciu predmetných správnych deliktov a porušenie zásady materiálnej pravdy. Žalobca namieta právnu kvalifikáciu umiestňovania potravín po uplynutí DS ako iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách. Žalobca poukázal na to, že nebolo skúmané, že by potraviny po uplynutí DS nájdené na prevádzke počas úradnej kontroly potravín boli kontaminované hnilobným procesom, resp. že by boli naplnené kritériá stanovené v čl. 14 ods. 4 a 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002. K preukázaniu uvedenej skutočnosti nedošlo ani zo strany žalovaného, ktorý len formalisticky konštatoval, že naplnením skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách ex lege dochádza aj k naplneniu skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách, čím rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa, ako aj rozhodnutie žalovaného vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci a skutkový stav, ktorý vzali orgány verejnej správy za základ napádaných rozhodnutí je v rozpore s administratívnym spisom a nemá v ňom oporu. Žalobca zdôraznil, že zákonodarca rozlišuje medzi umiestňovaním potravín na trh nebezpečných z dôvodu, že sú škodlivé zdraviu a umiestňovaním potravín na trh nebezpečných z dôvodu uplynutia DS a dodal, že ak by zákonodarca považoval umiestňovanie potravín po uplynutí DS za zhodné protiprávne konanie ako je umiestňovanie na trh potravín nevhodných na ľudskú spotrebu, resp. zdraviu škodlivých, neuviedol by osobitný zákaz v § 6 ods. 5 písm. d) Zákona o potravinách a ani osobitný správny delikt v § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách. Na naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách sa vyžaduje, aby správne orgány preukázali nielen to, že prevádzkovateľ potravinárskeho podniku umiestňuje na trh nebezpečné potraviny, ale aj to, že tieto potraviny sú buď zdraviu škodlivé alebo nevhodné na ľudskú spotrebu v zmysle kritérií podľa čl. 14 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 stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (ďalej len „Nariadenie (ES) č. 178/2002“). Na druhej strane podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách sa ukladá právnickej osobe pokuta, ak sa v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi umiestňujú na trh potraviny po uplynutí DS alebo po uplynutí DMT. Uvedená skutková podstata reflektuje porušenie povinnosti podľa § 6 ods. 5 písm. d) Zákona o potravinách, v zmysle ktorého je zakázané na trh umiestňovať potraviny po uplynutí DS alebo DMT okrem bezodplatného prevodu podľa odseku 7. Ustanovenia § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách a § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách sankcionujú odlišné porušenia povinností, pričom tieto porušenia nie sú vo vzájomnom súbehu, t.j. porušením zákazu umiestňovať na trh potraviny po uplynutí DS nedochádza automaticky k porušeniu zákazu umiestňovať na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné, sú zdraviu škodlivé a nevhodné na ľudskú spotrebu alebo sú skazené. Svoj názor žalobca podporil Rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Asan/1/2017 zo dňa 21.02.2018, podľa ktorého pri rozhodovaní, či je nejaká potravina nevhodná pre ľudskú spotrebu, musí sa vziať zreteľ na skutočnosť, či nie je potravina s ohľadom na jej určené použitie neprijateľná pre

ľudskú spotrebu z dôvodu jej kontaminácie cudzorodými alebo inými látkami alebo z dôvodu hniloby, kazenía alebo rozkladu. Takúto potravínu je zakázané umiestňovať na trh z dôvodu, že nie je bezpečná (§ 6 ods. 5 písm. a) zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov). Žalobca tiež poukazoval na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2S/200/2017 zo dňa 02.05.2018 (pozn.: jedná sa o rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave), podľa ktorého pokiaľ ide o konštatovanie porušenia zákona o potravinách v kontexte s tvrdením, že žalobca umiestňoval na trh potraviny iné ako bezpečné, pretože boli po uplynutí dátumu spotreby alebo dátume minimálnej trvanlivosti, je súd toho názoru, že správne orgány v tejto časti veci po právnej stránke zle posúdili. Súd poukazuje na znenie § 6 ods. 5 zákona o potravinách, ktorý rozoznáva štyri druhy zakázaného konania. I. umiestňovanie na trh potraviny iné ako bezpečné, 2. umiestňovanie na trh potravín klamlivo označených alebo ponúkaných na spotrebu klamlivým spôsobom, 3. umiestňovanie na trh potravín neznámeho pôvodu a 4. umiestňovanie na trh potravín po uplynutí dátumu spotreby alebo dátume minimálnej trvanlivosti. Z dikcie tohto zákonného ustanovenia je celkom zrejmé, že uvedené zakázané konania sú samostatné a od seba nezávislé, pričom prevádzkovateľ potravinárskeho podniku sa môže svojím konaním dopustiť len jedného z porušení (skutkov) opísaných v § 6 ods. 5 zákona o potravinách, ale môže sa jedným konaním dopustiť aj porušení viacerých. Neplatí však predpoklad, že naplnením znakov protiprávneho konania v jednom z ustanovení § 6 ods. 5 a) až d) sa dopustí prevádzkovateľ potravinárskeho priemyslu priamo aj ďalšieho v § 6 ods. 5 ustanoveného deliktu. Preto nemožno ani konštatovať bez ďalšieho preukázania, že tým, že žalobca umiestnil na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo dátume minimálnej trvanlivosti § 6 ods. 5 písm. d) zákona o potravinách, dopustil sa aj zákazu podľa § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné. Žalobca napokon uzavrel, že atribút nebezpečnosti je len jedným zo znakov potrebných pre naplnenie skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách a hocí čl. 24 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 stanovuje fikciu nebezpečnosti potravín po uplynutí DS, neznamená to, že sú aj automaticky zdraviu škodlivé, nevhodné na ľudskú spotrebu či skazené. V rozpore s analogickým uplatnením trestnoprávných zásad dochádza podľa žalobcu takýmto prístupom žalovaného k rozširovaniu administratívno-právnej zodpovednosti žalobcu a iných prevádzkovateľov potravinárskych podnikov.

15. V nasledujúcej skupine žalobných námietok žalobca namieta neprimeranosť výšky uloženej pokuty i) z hľadiska uplatnenia precedenčnej zásady princípu legitímneho očakávania vyjadreného v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR (predchádzajúcim rozhodnutím orgánu verejnej správy prvého stupňa zo dňa 08.06.2021, č. k.: 212/2021-420 PR-R, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 23.06.2021, bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 3 000,- eur za umiestňovanie 7 druhov potravín po uplynutí DMT v celkovom množstve 33,11 litrov a hodnote 55,77 €, a to 2 až 228 dní po uplynutí DMT) a ii) z hľadiska hodnotenia závažnosti a následkov sankcionovaných skutkov. Uloženie pokuty vo výške 15 000,- eur predstavuje neprimeraný odskok od predchádzajúcich sankcií za obdobné porušenia, pre ktorý podľa žalobcu neexistuje vysvetlenie. S odkazom na Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Asan/21/2018 zo dňa 05.12.2019 žalobca poukázal na to, že orgán úradnej kontroly potravín je ex offo povinný pri určovaní výšky pokuty aplikovať precedenčnú zásadu a zohľadňovať skutočnosti týkajúce sa ukladania pokút v skutkovo a právne obdobných prípadoch voči subjektom podnikajúcim s rovnakým druhom potraviny. Pokuta vo výške 15 000,- eur nezohľadňuje požiadavku primeranosti (proporcionality) sankcie k povahe skutku a jeho následkom. Žalobca zdôraznil, že v posudzovanom období je prevyšujúci počet úradných kontrol u žalobcu bez zistených nedostatkov, tvrdenie žalovaného, že nedostatky sa pravidelne opakujú je potom scestné. Úradnou kontrolou potravín zo dňa 07.12.2021 boli zistené nedostatky v preukázateľne nižšom rozsahu a kratšom trvaní protiprávneho konania. Predchádzajúce sankcie splnili podľa žalobcu výchovnú funkciu, dôsledkom čoho boli úradné kontroly bez zistených nedostatkov alebo úradné kontroly, pri ktorých boli síce zistené nedostatky avšak v preukázateľne nižšom rozsahu a kratšom trvaní protiprávneho konania. Žalobca ďalej s poukazom na Rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky čj.: 4 As 14/2005-84 zo dňa 25.04.2006 namietal odôvodnenie výšky uloženej pokuty, keďže absentuje hodnotenie vplyvu jednotlivých kritérií na výšku pokuty. Žalobca považoval výšku ukladanej pokuty za nedostatočne odôvodnenú, a preto sú obe napádané rozhodnutia podľa žalobcu nepreskúmateľné.

16. V rámci piatej skupiny žalobných námietok žalobca žiadal s poukazom na čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky a Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Asan/2/2019 zo dňa 05.11.2019 a Rozsudok Krajského súdu v Prešove sp. zn. 2S/50/2019 zo dňa 09.09.2021, Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 6S/138/2018 zo dňa 05.12.2019, uplatnenie nepravnej retroaktivity. Žalobca poukázal

na novelu Zákona o potravinách účinnú od 01.07.2022, ktorou sa zmenilo ukládanie sankcie za umiestňovanie potravín na trh potravín po uplynutí DMT. Sankcionovaný od 01.07.2022 má byť predaj takýchto potravín, ak správne orgány preukážu, že nie sú bezpečné a/alebo po uplynutí 45 dní po DMT, keď skutková podstata umiestňovania na trh potravín po DMT bude preklasifikovaná na menej závažný správny delikt podľa § 28 ods. 3 písm. f) Zákona o potravinách a sankcionovaná pokutou v rozmedzí od 500,- eur do 200 000,- eur (namiesto doterajšieho rozpätia sadzieb od 1 000,- eur do 500 000,- eur). Žalobca tiež uviedol, že v zmysle novely Zákona o potravinách v prípade zistenia opätovného porušenia zákazu umiestňovania na trh potravín po uplynutí DMT do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty, bude možné uložiť pokutu do dvojnásobku vyššie uvedených sadzieb, t.j. v rozmedzí od 1 000,- eur do 400 000,- eur (namiesto doterajšieho rozpätia sadzieb od 2 000,- eur do 1 000 000,- eur). Podľa novej právnej úpravy by bola uložená pokuta za umiestňovanie na trh jedného druhu potraviny 68 dní po DMT a nebudú splnené podmienky pre uplatnenia § 28 ods. 7 Zákona o potravinách upravujúceho rozpätie sadzieb od 2 000,- eur do 1 000 000,- eur. Žalobca na záver žiadal správny súd, aby rozhodnutie žalovaného a orgánu verejnej správy prvého stupňa zrušil a vrátil vec orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie s tým, že v rozsudku vyjadrí pre ne záväzný právny názor okrem iného o povinnosti aplikovať právnu úpravu priaznivejšiu pre žalobcu.

Vyjadrenie žalovaného

17. Žalovaný žiadal správnu žalobu ako neopodstatnenú zamietnuť. Stručne zhrnul priebeh administratívneho konania a vyjadril sa aj k námietkam žalobcu. Žalovaný poukázal na pravidelnosť výkonu úradných kontrol podľa Nariadenia (EÚ) č. 2017/625 a na úlohy orgánov úradnej kontroly potravín upravené v § 18 ods. 1 až 3 Zákona o potravinách. Právnu úpravu a zavedeným systémom je v Slovenskej republike zabezpečená nestrannosť, kvalita a konzistentnosť úradných kontrol na všetkých úrovniach, pričom frekvencia kontrol je stanovená na základe rizika a výsledkov predchádzajúcich kontrol. Úradné kontroly potravín sa v zásade vykonávajú bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku okrem prípadov, keď je takéto oznámenie potrebné a riadne odôvodnené na to, aby sa úradná kontrola mohla vykonať. Účel kontroly nie je možné oznamovať prevádzkovateľovi písomne pred výkonom úradnej kontroly, tento úkon sa vykonáva pred každou neohlásenou úradnou kontrolou ústnym oboznámením zodpovednej osoby o rozsahu kontrolnej činnosti inšpektorov, čo sa následne zapíše aj do úradného záznamu z kontroly. Žalovaný nesúhlasil s názorom žalobcu, že vykonaním kontroly ide o zásah do práva na súkromie žalobcu. V prejednávacom prípade sa inšpektori pred začatím úradnej kontroly potravín preukázali služobnými preukazmi, na ktorých sú jasne a zreteľne uvedené ich identifikačné údaje a vymedzený aj rozsah ich oprávnení a ústne oznámili účel kontroly vedúcej prevádzky, ktorá bola prítomná pri kontrole. Neexistuje právny predpis, ktorý by inšpektorom ukladal povinnosť vyhotovovať pred začatím úradnej kontroly osobitný zápis o ohlásení príchodu inšpektorov a záznam o oboznámení prevádzkovateľa s účelom kontroly. Žalovaný tiež poukazoval na to, že neznámym osobám by zamestnanci prevádzkovateľa neumožnili vykonávať kontrolu, pohybovať sa v zázemí prevádzky a neposkytli by mu požadovanú dokumentáciu. V Zázname z úradnej kontroly potravín sa zodpovedná zamestnankyňa (vedúca filiálky) vyjadrila formou pečiatky k uloženým opatreniam bez námietok v znení: „Uložené opatrenie beriem na vedomie. Opatrenie bolo vyhotovené v záujme nemarenia výkonu kontroly.“ Žalobca bol oboznámený na začiatku úradnej kontroly s účelom kontroly prostredníctvom zodpovedného zamestnanca, ktorý bol v danom čase zodpovedný za chod prevádzkarne a bol spôsobilý vyjadriť sa k tomu, či priebeh úradnej kontroly zodpovedá obsahu záznamu. Účel kontroly bol žalobcovi známy už na začiatku kontroly dňa 07.12.2021.

18. K námietke široko vymedzeného účelu kontroly žalovaný uviedol, že tento bol vymedzený spôsobom, ktorý nevyvoláva žiadne pochybnosti o oznámení predmetu, resp. účelu úradnej kontroly potravín. Inšpektori vykonali kontrolu v súlade s takto vymedzeným účelom. Od vymedzeného účelu kontroly sa neodchýlili. Konkrétnejšie vymedzenie účelu kontroly je podľa žalovaného absurdné, nakoľko orgán úradnej kontroly nemôže pred kontrolou vedieť, aké potraviny sú v prevádzke umiestňované, aké zariadenia prevádzkovateľ využíva, akú dokumentáciu má spracovanú, ako je prevádzka členená atď. Požiadavka vymedzenia účelu kontroly s konkrétnym podozrením z porušovania právnych predpisov je nedôvodná, keďže kontrola sa nevykonávala na základe podnetu, ktorý poukazuje na možné porušenie právnych predpisov v konkrétnej oblasti. Žalovaný v ďalšom opisuje, čo bolo uvedené v jednotlivých častiach Záznamu z úradnej kontroly potravín.

19. K námietke, že žalobca nebol poučený o svojich právach a povinnostiach žalovaný vo vyjadrení k žalobe uviedol, že so samotnými právami a povinnosťami, ktoré prislúchajú každému prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku a súvisia s vykonávaním podnikateľskej činnosti, sa tento subjekt musí oboznámiť ešte v čase začatia vykonávania činnosti v tejto oblasti a týchto práv a povinností si musí byť vedomý počas celého obdobia výroby potravín, manipulácie s potravinami a ich umiestňovania na trh. V súlade so zásadou „ignorantia juris non excusat“ svoje protiprávne konanie nemôže ospravedlňovať tým, že orgánmi úradnej kontroly potravín nebol s rozsahom svojich práv a povinností pri výrobe, manipulácii s potravinami a pri ich umiestňovaní na trh oboznámený. Jedinú poučovaciu povinnosť, ktorú mal orgán verejnej správy prvého stupňa v súvislosti s vykonanou kontrolou, bolo poučenie žalobcu o práve podať námietky proti opatreniam uloženým počas kontroly (§ 20 ods. 9 až 11 Zákona o potravinách). Ako vyplýva zo Záznamu z úradnej kontroly potravín (časť IV.), táto povinnosť bola riadne splnená. Žalobca nadobudol postavenie účastníka správneho konania o uložení pokuty za nedostatky zistené úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 07.12.2021 doručením Upovedomenia o začatí správneho konania, v ktorom bol poučený o všetkých právach a povinnostiach, ktoré mu ako účastníkovi správneho konania vyplývajú zo Správneho poriadku. Žalovaný tiež poukazoval na Rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Asan/29/2018 zo dňa 13.11.2019, sp. zn. 5Asan/12/2018 zo dňa 12.09.2019, sp. zn. 4Asan/7/2018 zo dňa 02.04.2019, sp. zn. 7Sžo/262/2015 zo dňa 27.09.2017, sp. zn. 1Asan/32/2018 zo dňa 30.06.2020, ktorými konajúce súdy námietky žalobcu aj obdobného charakteru ako v prejednávanej veci odmietli.

20. Žalovaný sa nestotožňuje ani s námietkou, že žalobca bol nedostatočne oboznámený s predmetom prejednávanej veci, keď upovedomenie o začatí správneho konania neobsahovalo informáciu o tom, že pri ukladaní sankcie sa zohľadní predchádzajúce rozhodnutie a uloží sa sankcia v sprísnenej sadzbe v zmysle § 28 ods. 7 Zákona o potravinách. Správny poriadok výslovne neupravuje obsahové náležitosti upovedomenia o začatí správneho konania. Žalobca bol podľa žalovaného riadne uzromený s predmetom prejednávanej veci. Orgán verejnej správy prvého stupňa žalobcu oboznámil so začatím správneho konania listom zo dňa 18.01.2022, prejednané skutky riadne popísal a právne vymedzil a žalobcovi dal možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia v určenej lehote vyjadril k podkladom pre rozhodnutie, keď žalobca túto možnosť využil. Všeobecná informácia o možnej sankcii bola účastníkovi konania zrejماً už z predbežného zaradenia jednotlivých konaní pod príslušné skutkové podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 Zákona o potravinách v Upovedomení o začatí správneho konania. Žalovaný v tejto veci poukázal na Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžo/262/2015 zo dňa 27.09.2017 v spojení s Rozsudkom Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/141/2014-117 zo dňa 18.06.2015.

21. K námietke nesprávnej právnej kvalifikácie skutkov a porušenia zásady materiálnej pravdy žalovaný uviedol, že po uplynutí DS sa potravina považuje v súlade s článkom 14 ods. 2 až 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002 za nebezpečnú, keď z uvedeného je zrejماً, že umiestňovaním na trh potravinu po uplynutí DS dochádza bez ďalšieho dokazovania k naplneniu všetkých znakov skutkovej podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) a písm. i) Zákona o potravinách.

22. K námietke neprimeranosti výšky uloženej pokuty žalovaný uviedol, že Slovenská republika si povinnosť v zmysle čl. 139 Nariadenia (EÚ) č. 2017/625 a čl. 7 ods. 2 Nariadenia (ES) č. 178/2002 splnila a tým, že do šiestej časti Zákona o potravinách zakotvila systém sankcií - iných správnych deliktov, na ukladanie ktorých sa vzťahuje Správny poriadok a priestupkov, na ukladanie ktorých sa vzťahuje zákon o priestupkoch. Ustanovenie § 28 ods. 7 Zákona o potravinách má za úlohu prísnejší postih takého konania, ktorým dochádza k opätovnému porušeniu povinností ustanovených v § 28 ods. 4 Zákona o potravinách. Orgány úradnej kontroly potravín majú povinnosť pri rozhodovaní o správnych deliktov na úseku potravinového práva postupovať podľa Zákona o potravinách a pri ukladaní pokút zohľadňovať okrem iných hľadisko minulosti a hľadisko opakovanosti konania. Minulosť sa skúma spravidla v trvaní 24 až 36 mesiacov pred úradnou kontrolou. Výsledky tohto skúmania sú dôležité pre posúdenie, ako prevádzkovateľ v dlhšom časovom horizonte pristupuje k plneniu povinností a odstráneniu zistených nedostatkov. Pokiaľ v tomto období dôjde k opätovnému porušeniu tých istých povinností, orgán verejnej správy neukladá sankciu v rozpätí základnej sadzby, ale sadzby zvýšenej. Recidíva konania je podľa okolností posudzovaná buď ako skutočnosť podmieňujúca použitie vyššej sadzby podľa § 28 ods. 6, 7, 8 Zákona o potravinách alebo ako všeobecná priťažujúca okolnosť. V prípade žalobcu bola postupná opakovanosť umiestňovania na trh potravín po DMT preukázaná s poukazaním na rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa č. k. 212/2021-420 PR-R zo dňa

08.06.2021, právoplatné dňa 23.06.2021, ktorým bola žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta 3 000 eur za to, že umiestňoval na trh 7 druhov potravín po uplynutí DMT, čím sa dopustil správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách. Podmienky na aplikáciu § 28 ods. 7 Zákona o potravinách boli preto naplnené. Orgán verejnej správy prvého stupňa pri ukladaní úhrnnej pokuty prihliadol na určenú sadzbu a kritériá vymedzené v § 28 ods. 9 Zákona o potravinách. V ďalšom žalovaný poukazoval na správnu úvahu vyjadrenú v napadnutom rozhodnutí žalovaného vo väzbe na odsúhlasenie pokuty vo výške 15 000,- eur žalovaným. Žalovaný považoval podstatnú časť žalobných námietok za totožnú s odvolacími námietkami, ktoré boli riadne posúdené a vyhodnotené v odôvodnení napadnutého rozhodnutia žalovaného. Žalovaný tiež sumarizoval doterajšiu judikatúru a poukázal na viaceré súdne rozhodnutia. Zdôraznil, že konajúce súdy námietky žalobcu obdobného charakteru ako v prejednávanej veci ako napríklad argumentácia o nezákonnosti kontroly pre absenciu riadneho oznámenia kontroly - nepredloženie poverenia, široko vymedzený účel kontroly, kontrola bez náležitého poučenia, neaplikovanie Správneho poriadku na výkon kontroly, odmietli (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Asan/32/2018 zo dňa 30.06.2020, sp. zn. 4Asan/29/2018 zo dňa 13.11.2019, sp. zn. 5Asan/12/2018 zo dňa 12.09.2019, sp. zn. 4Asan/7/2018 zo dňa 02.04.2019, sp. zn. 7Sžo/262/2015 zo dňa 27.09.2017). Rovnaké námietky žalobcu odmietol aj Krajský súd v Nitre v Rozsudku sp. zn. 11S/118/2019 zo dňa 01.12.2021, Krajský súd v Bratislave v Rozsudku sp. zn. 5S/93/2017 zo dňa 30.04.2019 a sp. zn. 1S/188/2016 zo dňa 27.09.2018.

23. Vo vzťahu k novelizácii Zákona o potravinách s účinnosťou od 01.07.2022 zákonom č. 211/2022 Z. z. žalovaný uviedol, že orgány verejnej správy boli povinné aplikovať právnu úpravu platnú a účinnú v čase ich rozhodovania, pričom rozhodnutia sú právoplatné. Žalovaný vyjadril nesúhlas s tvrdením žalobcu, že je potrebné napadnuté rozhodnutia orgánu verejnej správy zrušiť s poukazom na priaznivejšiu právnu úpravu, nakoľko vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci. Podľa žalovaného uvedený dôvod pre zrušenie prichádza do úvahy iba vtedy, ak orgán verejnej správy neposúdil vec správne s poukazaním na právne predpisy účinné v čase rozhodovania. Žalovaný nežiadal nariadenie pojednávania na prejednanie veci samej.

Replika žalobcu

24. Žalobca v replike zotrval na argumentácii uvedenej v správnej žalobe. Argumenty žalovaného považoval za nepresvedčivé a nedostatočné na to, aby považoval priebeh úradnej kontroly potravín za zákonný. Podľa žalobcu je nemysliteľné a nezlučiteľné s princípmi právneho štátu, aby orgány úradnej kontroly vykonávali preventívne úradné kontroly spôsobom, akým ich realizuje orgán verejnej správy prvého stupňa a žalovaný, t.j. 4 inšpektori prehrávajú prevádzku takmer 4 hodiny, keď na základe účelu kontroly môžu kontrolovať všetko a všade s odôvodnením, že ide o prevenciu. Prax orgánu úradnej kontroly potravín spočíva vo vyhotovení záznamu o úradnej kontrole potravín až na konci kontroly je v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Uplatňovanie výkladu § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách orgánmi verejnej správy považoval žalobca za extenzívny, a teda v rozpore so závermi Ústavného súdu Slovenskej republiky v Náleze sp. zn. II. ÚS 476/2016 zo dňa 17.01.2018. Orgány verejnej správy by tak mohli kombinovať situácie, keď sa v jednom roku počas kontroly a následného laboratórneho skúmania na prevádzke nájde potraviná obsahujúca nepovolené množstvo prídavných látok a v ďalšom roku potraviná po uplynutí dátumu spotreby. V ďalšom žalobca zotrval na neprimeranosti výšky uloženej pokuty, čo potvrdzuje aj prijatie zákona č. 211/2022 Z. z. Žalobca tiež poukázal na to, že nepravá retroaktivita sa uplatňuje nielen v správnom konaní o uložení pokuty, ale aj v správnom súdnom konaní a sú ňou viazané tiež správne súdy vychádzajúce z čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 195 písm. d) SSP. Ústavný súd Slovenskej republiky vyjadril názor, že požiadavka konania správneho súdu v plnej jurisdikcii v agende správneho súdneho trestania oslabuje rozhraničovacím významom pojmu právoplatný použitý v prechodnom ustanovení §31ai ods. 1 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z.

25. Žalovaný k vyjadreniu žalobcu nepodal vyjadrenie, tzv. dupliku.

Posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov súdom

26. Zákomom č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov bol zriadený Správny súd v Banskej Bystrici. Podľa § 3 ods. 3 písm. a) uvedeného zákona výkon súdnictva prechádza od 01.06.2023 z krajských súdov na správne súdy vo všetkých veciach, v ktorých je od

01.06.2023 daná právomoc správnych súdov, a to z Krajského súdu v Banskej Bystrici, Krajského súdu v Trenčíne a Krajského súdu v Žiline na Správny súd v Banskej Bystrici. Vzhľadom na uvedené sa toto konanie pôvodne vedené na Krajskom súde v Žiline pod sp. zn. 31S/111/2022 vedie na Správnom súde v Banskej Bystrici pod sp. zn. ZA-31S/111/2022.

27. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky Uznesením sp. zn. 2Spp/2/2022 zo dňa 28.09.2022 nevyhovel návrhu žalobcu na prikázanie veci vedenej na Krajskom súde v Žiline pod sp. zn. 31S/111/2022 z dôvodu vhodnosti Krajskému súde v Bratislave. Predmetné uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky nadobudlo právoplatnosť dňa 14.10.2022.

28. Správny súd v Banskej Bystrici ako správny súd vecne príslušný podľa § 10 SSP a miestne príslušný podľa § 13 ods. 1 SSP po oboznámení sa s obsahom súdneho a administratívneho spisu žalovaného orgánu verejnej správy preskúmal v rozsahu uplatnených žalobných bodov (§ 134 ods. 1 SSP) napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím orgánu verejnej správy prvého stupňa, ale aj z hľadísk uvedených v § 195 písm. a) až e) SSP, keďže predmetná správna žaloba je žalobou v oblasti správneho trestania (§ 194 a nasl. SSP) a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná. Správny súd vec prejednal na nariadenom pojednávaní dňa 11.07.2024, na ktoré boli účastníci konania riadne a včas predvolaní v súlade s § 108 ods. 2 SSP, pričom ospravedlnili svoju neprítomnosť na nariadenom pojednávaní a súhlasili s prejednaním a rozhodnutím veci v ich neprítomnosti.

29. Predmetom súdneho prieskumu pred správnym súdom je rozhodnutie žalovaného, ktorým potvrdil rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa o uložení úhrnej pokuty 15 000,- eur za predaj potravín po uplynutí DS a po uplynutí DMT, t.j. rozhodnutie vo veci správneho trestania. Predaj potravín po uplynutí DS sa podľa Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu považovalo za správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách. Predaj potravín po DMT sa podľa Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu považovalo za správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách.

30. Podľa § 1 ods. 1 Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu tento zákon ustanovuje a) povinnosti prevádzkovateľa potravinárskeho podniku 1) (ďalej len "prevádzkovateľ") v záujme podpory a ochrany zdravia ľudí a ochrany spotrebiteľa na trhu potravín, 1aaa)b) práva a povinnosti osôb vo vzťahu k potravinám, c) organizáciu, pôsobnosť a právomoc orgánov úradnej kontroly potravín podľa osobitných predpisov.1ac)

31. Podľa § 4 ods. 1 Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu prevádzkovatelia sú povinní na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie vrátane predaja na diaľku dodržiavať požiadavky upravené týmto zákonom a osobitnými predpismi. 1e)

32. Podľa § 18 ods. 1, ods. 2 a ods. 3 Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu (1) 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.

(2) 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)

(3) 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.

[Pozn. v odkaze 9bc sa uvádza „Čl. 11 až 14 nariadenia (EÚ) 2017/625“].

33. Podľa § 20 ods. 7, 8, 9, 10, 11 Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu (7) Zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín sa pri výkone dozornej činnosti preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím dokladom.

(8) 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. 12)

(9) Zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín vykonávajúci úradné kontroly potravín sú oprávnení na základe skutočností zistených úradnou kontrolou potravín ukladať na mieste opatrenia podľa odseku 12, § 19 ods. 2 a opatrenia podľa osobitných predpisov.12a)

(10) Opatrenie podľa odseku 9 oznámi zamestnanec orgánu úradnej kontroly potravín ústne príslušnému zodpovednému zamestnancovi prevádzkovateľa a bezodkladne o ňom vyhotoví záznam o úradnej kontrole potravín.

(11) 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.

34. Podľa § 6 ods. 5 Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu na trh je zakázané umiestňovať potraviny

a) iné ako bezpečné,8d)

b) klamlivo označené alebo ponúkané na spotrebu klamlivým spôsobom,

c) neznámeho pôvodu,

d) po uplynutí dátumu spotreby8daa) alebo dátumu minimálnej trvanlivosti okrem bezodplatného prevodu podľa odseku 7.8dab)

35. Podľa § 28 ods. 4 písm. a) a písm. i) Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu 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 okrem bezodplatného prevodu podľa § 6 ods. 7,

36. Podľa § 28 ods. 7 Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu 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.

37. Podľa § 28 ods. 9 Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa24b) a na to, či ide o opakované protiprávne konanie.

38. Podľa čl. 24 bod 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 ak ide o potraviny, ktoré z mikrobiologického hľadiska rýchlo podliehajú skaze a z tohto dôvodu môžu po krátkom čase predstavovať bezprostredné nebezpečenstvo pre zdravie ľudí, dátum minimálnej trvanlivosti sa nahrádza dátumom spotreby. Po uplynutí dátumu spotreby sa potravina považuje za nebezpečnú v súlade s článkom 14 ods. 2 až 5 nariadenia (ES) č. 178/2002.

39. Podľa § 6 ods. 5 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022 na trh je zakázané umiestňovať potraviny

- a) iné ako bezpečné,8d)
- b) klamlivo označené alebo ponúkané na spotrebu klamlivým spôsobom,
- c) neznámeho pôvodu,
- d) po uplynutí dátumu spotreby,8daa)
- e) po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti okrem
 1. bezodplatného prevodu podľa odseku 7,
 2. predaja podľa odseku 12.

40. Podľa § 6 ods. 12 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022 prevádzkovateľ môže potraviny, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti, predávať

- a) len ak sú bezpečné,8d)
- b) len vo svojich vlastných prevádzkach,
- c) len konečnému spotrebiteľovi,
- d) len ak sú zreteľne oddelené umiestnené od ostatných potravín, pričom miesto predaja musí byť zreteľne označené týmito údajmi:
 1. informácia, že ide o potraviny, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti,
 2. upozornenie na skutočnosť, že chuťové alebo výživové parametre môžu byť zmenené,
 3. informácia o poslednom znížení predajnej ceny,
- e) najviac po dobu 45 dní od uplynutia dátumu minimálnej trvanlivosti.

41. Podľa § 6 ods. 13 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022 prevádzkovateľ s predajnou plochou väčšou ako 400 m² je povinný najneskôr 48 hodín pred predajom potravín, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti podľa odseku 12, ponúknuť tieto potraviny najmenej jednej charitatívnej organizácii podľa odseku 7; ponuka sa považuje za vykonanú, ak prevádzkovateľ charitatívnej organizácii bezodplatne prevádza potraviny na základe zmluvy, ktorá upravuje spôsob a čas ponuky. Prevádzkovateľ môže potraviny, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti, predávať podľa odseku 12, ak charitatívna organizácia do 48 hodín od ponuky neprejaví záujem o tieto potraviny alebo ich odmietne; táto podmienka sa nevzťahuje na ponuku vykonanú na základe zmluvy podľa prvej vety.

42. Podľa § 28 ods. 3 písm. f) Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022; orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 500 eur do 200 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi1e)
f) nedodržia podmienky bezodplatného prevodu potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti podľa § 6 ods. 7 alebo predaja potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti podľa § 6 ods. 12 alebo ods. 13,

43. Podľa § 28 ods. 4 písm. a) a písm. i) Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022 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,

44. Podľa § 28 ods. 7 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. 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.

45. Podľa § 28 ods. 8 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. 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.

46. Podľa § 28 ods. 10 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022 orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa24b) a na to, či ide o opakované protiprávne konanie. Ak sa prevádzkovateľ dopustí podvodných alebo klamlivých praktík,25) orgán úradnej kontroly potravín

pri určení výšky pokuty prihliada aj na hospodársku výhodu, ktorú mohol prevádzkovateľ protiprávnym konaním získať.25a)

47. Podľa § 31ai ods. 1 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022 - 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.

48. Podľa § 46 ods. 1 Správneho poriadku rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

49. Podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

50. Podľa § 191 ods. 1 písm. c) a d) SSP správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy,
c) ak vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
d) je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov.

51. Podľa § 195 SSP správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

a) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,

b) ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie,

c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania,

e) ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

52. Pokiaľ žalobca namietal v správnej žalobe nezákonnosť výkonu úradnej kontroly potravín tvrdiac, že postupom orgánu verejnej správy prvého stupňa došlo k porušeniu práva žalobcu na ochranu súkromia garantovaného čl. 8 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, správny súd uvádza, že predmetnú žalobnú námietku vyhodnotil ako nedôvodnú. Pri úradnej kontrole potravín dňa 07.12.2021 neboli porušené, ani dotknuté žiadne práva žalobcu na ochranu súkromia. Inšpektori pri výkone kontroly svojimi aktivitami nijako nezasahovali do súkromnej sféry žalobcu, ale vykonávali kontrolu v prevádzkových častiach objektu prevádzky, a to konkrétne filiálky 334 na ul. Štúrova 1968 v Liptovskom Mikuláši. Zamestnanci orgánu verejnej správy prvého stupňa ako orgánu úradnej kontroly potravín postupovali zákonným spôsobom v rozsahu svojej pôsobnosti, kontrolné činnosti vykonávali s cieľom zistiť, či žalobca ako právnická osoba dodržal predpisy potravinového práva. Správny súd má za to, že prevádzkareň, kde sú umiestňované potraviny s cieľom predaja konečnému spotrebiteľovi, nemôže byť považovaná za miesto s garantovanou ochranou súkromia a nedotknuteľnosti, pretože by taký výklad išiel nad rámec dikcie čl. 8 Dohovoru. V tomto smere správny súd poukazuje na bod 50. Rozsudku NS SR sp. zn. 4Asan/29/2018 zo dňa 13.11.2019. Podľa správneho súdu bolo vykonanie úradnej kontroly potravín v prevádzke žalobcu zo strany zamestnancov orgánu verejnej správy prvého stupňa súladné s právom, sledovalo legitímny cieľ a predmetné šetrenia sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutné v záujme ochrany kvalifikovaného záujmu, ktorým je predchádzať ohrozeniu či poškodeniu života a zdravia ľudí, keď tieto podliehajú najvyššej ochrane. To, či podnikateľ dodržiava ustanovenia potravinového práva, je možné zistiť dôsledne jedine fyzickou kontrolou potravín na mieste, t.j. v prevádzke podnikateľského subjektu.

53. K námietkam ohľadom nedostatočnosti spočívajúcej v len ústnom oznámení účelu úradnej kontroly potravín, výkonu úradnej kontroly bez predchádzajúceho upozornenia a k aplikácií Správneho poriadku na úradnú kontrolu potravín správny súd uvádza, že spôsob vykonávania úradných kontrol potravín upravuje Nariadenie (EÚ) č. 2017/625, na ktoré odkazuje Zákon o potravinách v ustanovení § 18 ods. 3. Nariadenie (EÚ) č. 2017/625 je priamo aplikovateľným aktom práva Európskej únie. Zákon o potravinách a prípadne ďalšie osobitné predpisy len precizujú „potravinové právo“ upravené v právnych aktoch Európskej únie, proces kontroly v oblasti potravinového práva a riešia otázky právomoci a kompetencie príslušných orgánov. Podľa týchto pravidiel sa úradné kontroly v zásade vykonávajú bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku. Pred začatím výkonu úradnej kontroly potravín sa inšpektori preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím dokladom a ústne oznamujú prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku alebo jeho pracovníkovi účel kontroly, ktorý následne aj písomne uvedú do úradného záznamu. Žalobca v správnej žalobe ani nešpecifikoval, ktoré ustanovenie ktorého právneho predpisu mali inšpektori orgánu verejnej správy prvého stupňa porušiť tým, že účel kontroly oznamovali ústne. Neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by inšpektorom ukladal povinnosť vyhotovovať pred začatím kontroly osobitný záznam o oboznámení prevádzkovateľa s účelom kontroly. Úradný záznam je následne vyhotovený až po skončení fyzickej kontroly priestorov, potravín, dokumentácie a zachytáva priebeh kontroly od začiatku do jej ukončenia. Nevyhotovujú sa priebežné záznamy o jednotlivých krokoch a zisteniach, pričom ak má zodpovedný zamestnanec akékoľvek výhrady k postupu inšpektorov, má možnosť v zázname tieto námietky popísať. Úradné kontroly sa vykonávajú bez predchádzajúceho ohlásenia, aby sa nezmaril ich účel, pričom v tomto smere správny súd poukazuje na čl. 9 ods. 4 Nariadenia (EÚ) č. 2017/625, v zmysle ktorého platí: „Úradné kontroly sa vykonávajú bez oznámenia vopred okrem prípadov, keď je takéto oznámenie potrebné a riadne odôvodnené na to, aby sa úradná kontrola mohla vykonať. Pokiaľ ide o úradné kontroly na žiadosť prevádzkovateľa, môže príslušný orgán rozhodnúť o tom, či sa úradné kontroly majú vykonať na základe oznámenia vopred alebo bez neho. Úradné kontroly, ktoré sú oznamované vopred, nevyklúčujú možnosť úradných kontrol bez oznámenia vopred.“ Úradná kontrola potravín sa nevykonáva podľa Správneho poriadku, ale ako už bolo správnym súdom zmienené, aplikuje sa postup v zmysle Nariadenia (EÚ) č. 2017/625 a Zákona o potravinách. Za irelevantné považuje správny súd aj odkazy žalobcu v správnej žalobe na výkon inšpekčnej činnosti podľa iných právnych predpisov, napr. podľa zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Zákon o ochrane hospodárskej súťaže“) alebo podľa zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe (ďalej len „Zákon o kontrole v štátnej správe“) či podľa zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Daňový poriadok“). Predmetné právne predpisy sa na úradnú kontrolu potravín nevzťahujú. Z právnej úpravy výkonu kontroly v zmysle Zákona o ochrane hospodárskej súťaže, Zákona o kontrole v štátnej správe a Daňového poriadku nemožno ani len analogicky vyvodiť, že povinnosti stanovené orgánu kontroly v týchto právnych predpisoch vo vzťahu k predkladaniu poverenia na výkon kontroly sa majú uplatniť aj na výkon úradnej kontroly potravín v režime Nariadenia (EÚ) č. 2017/625 a Zákona o potravinách. Orgán verejnej správy prvého stupňa nepostupoval v rozpore s Nariadením (EÚ) č. 2017/625 a ani v rozpore so Zákonom o potravinách, keďže nie je nevyhnutné, aby sa zamestnanci orgánu úradnej kontroly potravín preukazovali poverením. Z úradného záznamu o kontrole potravín vyplýva, že inšpektori sa v deň výkonu úradnej kontroly potravín preukázali služobnými preukazmi číslo: 503.038, 503.011, 503.040 a 503.041, čo je i s poukazom na § 20 ods. 7 Zákona o potravinách plne postačujúce, keď podľa predmetného ustanovenia sa zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín pri výkone dozornej činnosti preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím dokladom.

54. Kontrola potravín je presne definovaný proces (faktická činnosť), ktorého účelom je zistiť a preveriť plnenie zákonom stanovených povinností zo strany kontrolovaných subjektov, s ktorým je spojené aj jeho zachytenie predpísanou formou a náležité oboznámenie tohto obsahu zodpovednej osobe subjektu, ktorý má právo namietať, či vysvetleniami a informáciami dopĺňať jeho obsah. Práve od relevantnosti týchto zistení sa odvíja i následný procesný postup, ktorý môže, ale nemusí viesť v administratívnom konaní k sankčnému postihu kontrolovaného subjektu v prípade, že toto konanie napĺňa znaky skutkovej podstaty správneho deliktu v zmysle § 28 Zákona o potravinách. Samotný výkon kontroly tak predstavuje kontrolný proces, v rámci ktorého sa obstarávajú podklady, resp. zisťuje skutkový stav inšpektormi, ktorý sa následne v správnom konaní vyhodnocuje a v závislosti od závažnosti zistení porušení zákona sprítomňuje v rozhodnutí o uložení sankcie. Výstupom z úradnej kontroly potravín je záznam a nie vydanie rozhodnutia, keďže toto prináleží iba príslušnému orgánu verejnej správy, a preto záznam z

úradnej kontroly potravín nemusí mať formu a náležitosti zápisnice tak, ako to upravuje § 22 Správneho poriadku, ktorého aplikácie sa žalobca nesprávne dovoláva v správnej žalobe aj vo vzťahu k Záznamu z úradnej kontroly potravín zo dňa 07.12.2021. Predmetný záver je podporený i judikatúrou (bod 49. Rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Asan/29/2018 zo dňa 13.11.2019).

55. Z vypracovaného Záznamu z úradnej kontroly potravín zo dňa 07.12.2021 je zrejmé za akým účelom a za použitia akej kontrolnej metódy bola kontrola vykonaná, ako i to, ktorí zamestnanci, ktorého orgánu štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín kontrolu vykonali a tiež to, aké nedostatky boli kontrolou zistené a ako sa s nimi inšpektori vysporiadali a najmä aké opatrenia boli žalobcovi ako kontrolovanému subjektu uložené. Úradný záznam o kontrole potravín bol vydaný v papierovej podobe, obsahuje podpisy inšpektorov ako i odtlačky ich pečiatok, na ktorých sú uvedené čísla ich služobných preukazov a obsahuje i pečiatku žalobcu a podpis vedúcej filiálky p. A.. Podľa čl. 13 ods. 1 Nariadenia (EÚ) č. 2017/625 príslušné orgány vypracujú písomné záznamy z každej úradnej kontroly, ktorú vykonajú. Uvedené záznamy môžu byť v papierovej alebo v elektronickej forme. Uvedené záznamy obsahujú: a) opis účelu úradných kontrol, b) použité kontrolné metódy, c) výsledok úradných kontrol a d) v náležitých prípadoch opatrenie, ktoré príslušné orgány požadujú, aby dotknutý prevádzkovateľ prijal vzhľadom na výsledok ich úradných kontrol. Podstatné pre prejednávanú vec je to, že Záznam z úradnej kontroly potravín obsahuje všetky skutočnosti, ktoré sú Nariadením (EÚ) č. 2017/625 ako právne záväzným aktom Európskej Únie vyžadované. Pokiaľ žalobca trval v správnej žalobe na argumente, že na Záznam o úradnej kontrole potravín sa aplikuje § 22 Správneho poriadku, a preto má mať i obsahové náležitosti v zmysle uvedeného ustanovenia Správneho poriadku, tak túto správny súd vyhodnotil ako nedôvodnú, keďže na náležitosti Úradného záznamu o kontrole potravín sa Správny poriadok nevzťahuje a obsahové náležitosti v zmysle Nariadenia (EÚ) č. 2017/625 sú naplnené. Správny súd uvádza i to, že správna žaloba neobsahuje premostenie v tom smere, ako sa žalobcom tvrdená absencia náležitostí Záznamu z úradnej kontroly potravín v zmysle § 22 Správneho poriadku mala negatívne prejaviť vo väzbe na zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného v spojení s rozhodnutím orgánu verejnej správy prvého stupňa, keď potom je možné konštatovať neopodstatnenosť predmetného žalobného bodu i z dôvodu jeho všeobecnosti.

56. Pokiaľ žalobca v správnej žalobe namietal i porušenie jeho práva na riadne oboznámenie s účelom kontroly, správny súd k tejto žalobnej námietke uvádza, že je nedôvodná, keďže právo žalobcu v tomto smere nebolo porušené. Správny súd opäť poukazuje na Záznam o úradnej kontrole potravín zo dňa 07.12.2021, v ktorom sú jednak uvedení konkrétni inšpektori, ktorí vykonali úradnú kontrolu potravín, vrátane miesta a času jej výkonu, s tým, že v zázname sú uvedené ich mená a čísla služobných preukazov, pričom títo inšpektori prerokovali Úradný záznam o kontrole potravín s vedúcou filiálky p. A.. Vedúca filiálky Záznam o úradnej kontrole potravín podpísala a podala k preukázaným kontrolným zisteniam i vyjadrenie: „Uložené opatrenie beriem na vedomie. Opatrenie bolo vykonané v záujme nemarenia výkonu kontroly.“ V bode III. Záznamu z úradnej kontroly potravín zo dňa 07.12.2021 sa uvádza, že na začiatku kontroly bol prevádzkovateľ oboznámený s účelom kontroly uvedeným v bode II. Úradného záznamu. Inšpektori B. C. D. sa pred začiatkom úradnej kontroly preukázali služobnými preukazmi. Pri dodatočnej úradnej kontrole potravín dňa 15.12.2021 bol záznam prerokovaný opäť s tou istou vedúcou filiálky (p. E. A.), ktorá záznam taktiež podpísala. Z uvedeného vyplýva, že žalobca bol prostredníctvom zodpovednej zamestnankyne (vedúcej filiálky) oboznámený s účelom kontroly, ktorá bola v čase kontroly zodpovedná za chod prevádzkarne. Zo záznamu je tiež zrejmé, že inšpektorom bola poskytnutá súčinnosť a zodpovedná zamestnankyňa žalobcu - vedúca filiálky, voči tomuto záznamu nevzniesla žiadne námietky. Zároveň bol žalobca oboznámený i so záznamom o dodatočnej úradnej kontrole vykonanej za účelom overenia splnenia opatrení uložených na mieste pri úradnej kontrole potravín dňa 07.12.2021, a to opätovne prostredníctvom zodpovednej zamestnankyne.

57. Žalobca v správnej žalobe poukazoval na Rozsudky Krajského súdu 2S/200/2017 v Bratislave sp. zn. 2S/200/2017 zo dňa 02.05.2018, sp. zn. 2S/46/2017 zo dňa 06.06.2018 a sp. zn. 2S/304/2017 zo dňa 27.06.2018. Správny súd uvádza, že sa v danom prípade nejedná o judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, resp. Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorá plní do určitej miery úlohu precedensu a teda rozhodnutia, na ktoré odkazuje žalobca v správnej žalobe nepredstavujú rozhodnutia, ktoré majú povahu záväznosti pre právnu úvahu Správneho súdu v Banskej Bystrici.

58. Opodstatnená nie je ani námietka, že účel úradnej kontroly bol vymedzený široko. Ako vyplýva z časti II. Záznamu o úradnej kontrole potravín zo dňa 07.12.2021, išlo o plánovanú kontrolu zameranú

na dodržiavanie Zákona o potravinách ako aj osobitných predpisov, a to: 1. dokladovú kontrolu (oprávnenia na podnikanie, rozhodnutie z Regionálneho úradu verejného zdravotníctva, oznámenie o registrácii, ostatná dokumentácia súvisiaca s hygienou predaja, 2. fyzickú kontrolu zameranú na: a) hygienu prevádzkarne (funkčnosť a čistota), b) hygienu zariadení, c) hygienu skladovania a predaja, d) osobnú hygienu zamestnancov, e) dodržiavanie sanitačného programu, f) predaj tovaru, g) dodržiavanie teplotných režimov a evidencie, h) vysledovateľnosť. Správny súd sa s názorom žalovaného o absurdnosti požiadavky, aby účel kontroly bol vymedzený ešte jasnejšie a podrobnejšie a s konkrétnym podozrením zo spáchania konkrétneho správneho deliktu ako aj druhu potravín, vo vzťahu ku ktorým orgán verejnej správy prvého stupňa kontroluje dodržiavanie potravinového práva, stotožňuje. Pred samotnou kontrolou nemožno mať vedomosť o tom, aké potraviny sú v prevádzke umiestňované, aké zariadenia prevádzkovateľ využíva, akú dokumentáciu má spracovanú a ako je prevádzka členená. Pokiaľ v tomto smere ďalej žalobca v správnej žalobe argumentuje tým, že príliš široko vymedzený účel/predmet kontroly umožňuje neohraničený výkon kontroly, ktorý neprimerane zasahuje do práv kontrolovaného subjektu tak správny súd má za to, že bolo oprávnením žalobcu podať správnu žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy, prípadne mohol podať v súlade s § 20 ods. 11 Zákona o potravinách námietky voči uloženým opatreniam a obsahu Záznamu o úradnej kontrole potravín, ktoré by boli predmetom rozhodovacieho procesu a rozhodnutie mohol žalobca žiadať preskúmať na základe podanej správnej žaloby. Týmto spôsobom však žalobca nepostupoval.

59. Žalobca v správnej žalobe poukazoval i na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Tdo/13/2011. Správny súd uvádza, že nie je zrejmé, čo možno z predmetného rozhodnutia aplikovať na preskúmanú vec, teda k akým právnym záverom s ohľadom na obdobné skutkové okolnosti prípadu a relevantnú právnu úpravu trestný súd v tam riešenom prípade dospel, a ako následne tieto právne závery dopadajú aj na preskúmanú vec v správnom súdnictve. Práve konkretizácia dopadov záverov rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Tdo/13/2011 na zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného v spojení s rozhodnutím orgánu verejnej správy prvého stupňa v správnej žalobe chýba. Nepostačuje na rozsudok poukázať, stotožniť sa s ním, konštatovať jeho relevanciu na prejednanú vec, ale na jeho účinné použitie je potrebné, aby žalobca v prvom rade ozrejmil jeho právny a skutkový základ, jeho súvislosť s prejednanou vecou, predmet, sporné ustanovenia zákona alebo právne záväzných aktov Európskej Únie, relevantné právne závery (s analýzou ich dopadu na skutkové a právne okolnosti dané predmetom prieskumu v správnom súdnictve - napadnutým rozhodnutím) a konkrétne dôsledky ich vplyvu na zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného.

60. Žalobca v správnej žalobe namietal, že podľa jeho názoru by mal byť účel úradnej kontroly potravín vymedzený podozrením zo spáchania konkrétneho správneho deliktu. Správny súd uvádza, že sa jedná len o prezentáciu vlastných názorov žalobcu bez toho, aby tento konkretizoval, z ktorých ustanovení ktorého právneho predpisu predmetná povinnosť pre orgán verejnej správy prvého stupňa vyplývala. Žalobca ďalej prezentoval v správnej žalobe i svoje vlastné názory prečo je vymedzenie účelu kontroly nedostatočné, pričom tieto neboli formulované tak, aby predstavovali žalobné námietky, na ktoré by mohol správny súd reagovať. Napokon žalobca konštatoval, že tak Zákon o potravinách ani súvisiace právne predpisy neustanovujú ako široko môže byť predmet kontroly vymedzený, vzhľadom na čo je zrejmé, že pokiaľ orgán verejnej správy prvého stupňa vymedzil účel kontroly tak, ako je to uvedené v bode 58. tohto rozsudku, nemohlo dôjsť k porušeniu žiadneho právneho predpisu, keďže zákonné limity vo väzbe na vymedzenie účelu kontroly nie sú stanovené.

61. Poukaz žalobcu v správnej žalobe na Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžnz/1/2015 zo dňa 25.06.2015 je nepriliehavý. Nejedná sa skutkovo obdobnú vec s prejednanou vecou, keďže v danom prípade išlo o nezákonný zásah orgánu verejnej správy – Protimonopolného úradu Slovenskej republiky, ktorý v priestoroch obchodnej spoločnosti DATALAN, a.s. vykonal inšpekciu v zmysle Zákona o ochrane hospodárskej súťaže. Na účinné použitie Rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžnz/1/2015 zo dňa 25.06.2015, ako i Rozsudkov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžnz/7/2015 zo dňa 03.05.2016 a sp. zn. 8Sžnz/2/2015 zo dňa 28.04.2016 mal žalobca v prvom rade v správnej žalobe ozrejniť ich právny a skutkový základ a ich súvislosť s prejednanou vecou, k čomu však nedošlo. Správny súd konštatuje, že i Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžnz/7/2015 zo dňa 03.05.2016 a sp. zn. 8Sžnz/2/2015 zo dňa 28.04.2016 sa opätovne týka ochrany pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy (Protimonopolného úradu Slovenskej republiky) v rámci inšpekcie vykonávanej vo veci ochrany hospodárskej súťaže.

62. K žalobnej námietke žalobcu, že aj pri predmetnej úradnej kontrole potravín je potrebné aplikovať princíp zákazu tzv. fishing expedition správny súd uvádza, že judikatúra, na ktorú v tejto súvislosti poukázal žalobca, sa vzťahuje na právo hospodárskej súťaže a nemožno ju aplikovať na potravinové právo. Ani táto žalobná námietka žalobcu nie je dôvodnou, keď správny súd uvádza i to, že úradná kontrola potravín zo dňa 07.12.2021 nijako nevybočila z predmetu a účelu kontroly a v nej získané poznatky neboli bez ďalšieho využité pre iný účel. Žalobca v rámci svojej argumentácie o aplikovateľnosti zákazu „fishing expedition“ na kontrolné procesy vykonávané podľa rôznych právnych predpisov a v rôznych oblastiach podporne poukazoval i na rozsudok Súdneho dvora Európskej Únie Berlioz Investment Fund C-682/15 zo dňa 16.05.2017. Predmetný rozsudok Súdneho dvora Európskej Únie, na ktorý odkazuje žalobca v správnej žalobe je na prejednávaný prípad tiež neprilievavý, nakoľko sa týka výkladu článkov Smernice Rady 2011/16/EÚ z 15.02.2011 o administratívnej spolupráci v oblasti daní a zrušení smernice 77/799/EHS a nie úradnej kontroly potravín v oblasti potravinového práva.

63. K žalobnej námietke absencie poučenia o právach a povinnostiach žalobcu ako kontrolovaného subjektu správny súd uvádza, že i táto je nedôvodná. K porušeniu poučovacej povinnosti zo strany inšpektorov orgánu verejnej správy prvého stupňa, ktorí vykonali úradnú kontrolu potravín, nedošlo. V Zázname o úradnej kontrole potravín zo dňa 07.12.2021 je explicitne uvedené poučenie v zmysle § 20 ods. 11 Zákona o potravinách o tom, že ak by žalobca nesúhlasil s uloženými opatreniami, môže voči týmto podať ústne námietky, ktoré sa uvedú v zázname, alebo môže podať námietky písomne do piatich pracovných dní. Úradná kontrola potravín predstavuje kontrolnú činnosť, ktorá v sebe zahŕňa obstarávanie podkladov pre vydanie rozhodnutia. Túto činnosť nemožno zamieňať s rozhodovacou činnosťou, ktorá je administratívnym konaním, ktoré sa začína doručením upovedomenia o začatí administratívneho konania. Na proces kontroly sa nevzťahujú ustanovenia Správneho poriadku. Z tohto dôvodu inšpektori neboli povinní poučovať zodpovednú zamestnankyňu žalobcu pri výkone úradnej kontroly potravín o procesných právach podľa Správneho poriadku. Žalobca bol náležite poučený o svojich právach a povinnostiach vyplývajúcich zo Správneho poriadku vo fáze, kedy nadobudol postavenie účastníka správneho konania, a to Upovedomením o začatí správneho konania zo dňa 18.01.2022. Žalobca v správnej žalobe ani neuvádza aké poučenie očakával a najmä aký dopad na jeho subjektívne práva by mala absencia tohto poučenia v tom zmysle, aké práva pre neposkytnutie očakávaného poučenia zmeškal a pod.

64. Ďalšia žalobná námietka sa týkala porušenia práva žalobcu ako účastníka konania vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa. Z obsahu administratívneho spisu správny súd zistil, že orgán verejnej správy prvého stupňa pred vydaním rozhodnutia zaslal žalobcovi Upovedomenie o začatí správneho konania, ktoré mu bolo doručené dňa 19.01.2022. V Upovedomení o začatí správneho konania orgán verejnej správy prvého stupňa uviedol, že na základe skutočností zistených pri výkone úradnej kontroly potravín dňa 07.12.2021 uvedených v Zázname o úradnej kontrole potravín začína správne konanie vo veci uloženia pokuty pre podozrenie zo spáchania iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. i) a podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách. Zároveň orgán verejnej správy prvého stupňa žalobcu podľa § 33 ods. 2 Správneho poriadku vyzval, aby sa pred vydaním rozhodnutia vyjadril k podkladu a k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhol jeho doplnenie v lehote 5 dní odo dňa doručenia Upovedomenia o začatí správneho konania. Orgán verejnej správy prvého stupňa Upovedomením o začatí správneho konania žalobcovi oznámil len začatie správneho konania vo veci uloženia pokuty a odkazoval výlučne na Úradný záznam o kontrole potravín zo dňa 07.12.2021. Orgán verejnej správy prvého stupňa však následne vykonal vlastné šetrenie, keď v rámci dokazovania vykonaného po začatí správneho konania si obstaral Rozhodnutie č. 212/2021-420 PR-R zo dňa 08.06.2021 s poukazom na ktoré odôvodňoval v rozhodnutí orgánu verejnej správy prvého stupňa použitie zvýšenej sadzby pre uloženie pokuty žalobcovi vo výške 15 000,- eur podľa § 28 ods. 7 Zákona o potravinách. S predmetným podkladom, a to Rozhodnutím č. 212/2021-420 PR-R zo dňa 08.06.2021, ktorý bol orgánu verejnej správy prvého stupňa známy z jeho úradnej činnosti, však už žalobcu pred vydaním rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa neoboznámil. Predmetné rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa nie je súčasťou administratívneho spisu predloženého správne súdu žalovaným a ani súdneho spisu. Orgán verejnej správy prvého stupňa postupoval v rozpore s ust. § 33 ods. 2 Správneho poriadku. Upovedomením o začatí správneho konania sa administratívne konanie len začína. Po začatí administratívneho konania sa zabezpečuje zisťovanie skutkových okolností a následne vyvodzuje zodpovednosť za porušenie povinností. Úkon spočívajúci v oznámení začatia administratívneho konania

účastníkovi konania nemôže nahrádzať povinnosť orgánu verejnej správy vyzvať účastníka konania, aby sa vyjadril k podkladom pred vydaním rozhodnutia. V administratívnom spise sa nenachádza výzva orgánu verejnej správy prvého stupňa žalobcovi na vyjadrenie sa k podkladom pred vydaním rozhodnutia. Napriek uvedenému nesprávnemu postupu orgánu verejnej správy prvého stupňa má však správny súd za to, že v danom prípade nedošlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré by samo o sebe malo za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo väzbe na porušenie práva žalobcu na obhajobu. Žalobcovi musel byť fakt o skoršom právoplatnom rozhodnutí o uložení pokuty žalobcovi za správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách za zistené nedostatky spočívajúce v predaji potravín po uplynutí DMT známy, keď predmetnú skutočnosť ani nijako v odvolacom konaní nepopieral. Žalobcovi zároveň nebolo upreté právo vyjadriť sa k iným správnym deliktom, ktorých spáchanie sa mu kládlo za vinu a rovnako mohol navrhovať dôkazy. Žalobca sa k Upovedomeniu o začatí správneho konania preukázateľne vyjadril písomným vyjadrením zo dňa 21.01.2022, pričom nenavrhoval žiadne dôkazy. Žalobca doplnenie dokazovania nenavrhoval ani v rámci podaného odvolania proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy prvého stupňa.

65. Žalobca ďalej namietal, že Upovedomenie o začatí správneho konania neobsahuje informácie o tom, aká sankcia žalobcovi hrozí. Vychádzajúc z čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, z Odporúčania výboru ministrov č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách schváleného Výborom ministrov 13. februára 1991 ako aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva musí trestanie za správne delikty podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívno-právna zodpovednosť. V rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií je nevyhnutné poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle Rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy (77/31) z 28. septembra 1977 o ochrane jednotlivca aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní. S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti nie je potom v záujme garancie rešpektovania práva žalobcu vedieť z čoho je podozrivý postačujúce, ak orgán verejnej správy prvého stupňa v Upovedomení o začatí správneho konania uviedol len opis skutkov, ich právnu kvalifikáciu ako iných správnych deliktov podľa Zákona o potravinách, resp. všeobecný poukaz na to, že sa začína správne konanie vo veci uloženia pokuty bez toho, aby zároveň orgán verejnej správy uviedol i informáciu o tom, v akom rozpätí sa pohybuje peňažná pokuta, ktorá žalobcovi pre podozrenie zo spáchania iných správnych deliktov hrozí. Samotná absencia poukazu na rozpätie hrozacej pokuty za iné správne delikty v Upovedomení o začatí správneho konania však sama o sebe nie je v danom prípade takým procesným pochybením orgánu verejnej správy prvého stupňa, t.j. takou vadou, ktorá spôsobuje nezákonnosť napadnutých rozhodnutí orgánov verejnej správy. Správny súd uvádza, že nie každé porušenie ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy má za následok aj porušenie práv účastníka konania, keď posúdenie správneho súdu v súdnom konaní, či procesné pochybenie orgánu verejnej správy je takou vadou, ktorá spôsobuje nezákonnosť napadnutého rozhodnutia, je individuálne a podmienené konkrétnymi okolnosťami prípadu. V nadväznosti na uvedené správny súd konštatuje, že v absencii uvedenia zákonného rozpätia pokuty hrozacej žalobcovi za iné správne delikty opísané v Upovedomení o začatí správneho konania nevzhladol takú vadu spôsobujúcu nezákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy. Podľa správneho súdu nedošlo v dôsledku neuvedenia zákonného rozpätia pokuty hrozacej žalobcovi v Upovedomení o začatí správneho konania k podstatnému porušeniu práva žalobcu na obhajobu, lebo žalobca preukázateľne možnosti účinnej obhajoby využil, keď sa vyjadril k Upovedomeniu o začatí správneho konania a proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy prvého stupňa uplatnil i odvolanie. Žalobca v správnej žalobe ani nijako nekonkretizoval akú ujmu na svojich právach utrpel tým, že v Upovedomení o začatí správneho konania absentovala informácia, v akej sadzbe mu môže byť pokuta za iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách a za iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách uložená. Navyše hroziacu sankciu je možné dovodiť i z právnej kvalifikácie skutkov ako iných správnych deliktov v zmysle Zákona o potravinách, ktorý má žalobca ako obchodná spoločnosť podnikajúca v oblasti predaja potravín rôzneho druhu dodržiavať. Žalobca bol už aj v minulosti kontrolovaný inšpektormi v rámci úradnej kontroly potravín a následne sankcionovaný za spáchané iné správne delikty v oblasti potravinového práva, keď zákonné rozpätie, v akom možno žalobcovi ukladať pokutu mohlo byť žalobcovi i v dôsledku jeho predchádzajúceho protiprávneho konania zrejme.

66. Žalobca namietal i to, že Upovedomenie o začatí správneho konania neobsahovalo informáciu o tom, že sankcia sa uloží v sprísnenej sadzbe podľa § 28 ods. 7 Zákona o potravinách, resp. že sa zohľadní

minulosť žalobcu. Tieto námietky správny súd vyhodnotil ako nedôvodné. Použitie zvýšenej sadzby pre uloženie pokuty ako i zohľadnenie zákonného kritéria pri určení výšky pokuty spočívajúceho v minulosti prevádzkovateľa bolo výsledkom dokazovania, ktoré orgán verejnej správy prvého stupňa vykonal až po začatí správneho konania, a preto Upovedomenie o začatí správneho konania predmetné informácie ani nemohlo obsahovať.

67. K skupine žalobných námietok, ktoré sa týkajú nesprávnej právnej kvalifikácie skutkov a porušenia zásady materiálnej pravdy správny súd uvádza, že ich považuje za neopodstatnené. Pokiaľ žalobca namieta nesprávnu právnu kvalifikáciu umiestňovania potravín po uplynutí DS ako iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách, správny súd uvádza, že pri predaji potravín po uplynutí DS ide o jednočinný súbeh so správnym deliktom podľa § 28 ods. 4 písm. a) Zákona o potravinách, keďže podľa čl. 24 ods. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 sa po uplynutí DS považuje potravina za nebezpečnú. Podľa čl. 14 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 178/2002 sa nesmú na trh umiestňovať potraviny, ak nie sú bezpečné. Podľa čl. 14 ods. 2 Nariadenia (ES) č. 178/2002 za nebezpečné sa budú považovať potraviny, ak sú: a) zdraviu škodlivé; b) nevhodné na ľudskú spotrebu. Podľa čl. 14 ods. 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002 pri určovaní toho, či je nejaká potravina nevhodná pre ľudskú spotrebu, sa musí brať ohľad na to, či je potravina neprijateľná pre ľudskú spotrebu podľa jej určeného použitia, a to z dôvodov kontaminácie vonkajším vplyvom alebo iným hnilobným procesom, pokazením alebo rozkladom. Nedodržovanie DS bolo v danom konkrétnom prípade zistené pri dvoch druhoch potravín, a to bravčovej šunky a sedliackom ramienku, t.j. u výrobkov z mäsa, u ktorých je naplnený predpoklad, že z mikrobiologického hľadiska rýchlo podliehajú skaze, a preto sa u nich DMT nahrádza DS, po uplynutí DS sa tieto potraviny považujú za nebezpečné. Podľa § 9 ods. 1 Zákona o potravinách ten, kto vyrába potraviny, manipuluje s nimi alebo ich umiestňuje na trh, je povinný ich označiť v kodifikovanej podobe štátneho jazyka údajmi podľa osobitného predpisu. Osobitným predpisom v oblasti označovania potravín je Nariadenie (EÚ) č. 1169/2011. Týmto nariadením sa ustanovujú všeobecné zásady, požiadavky a zodpovednosti, ktoré sa vzťahujú na informácie o potravinách. Ustanovujú sa ním prostriedky, ktoré zaručujú právo spotrebiteľov na informácie a postupy poskytovania informácií o potravinách. V zmysle čl. 24 ods. 1 uvedeného nariadenia, druhého oddielu Podrobné ustanovenia o povinných údajoch platí, že ak ide o potraviny, ktoré z mikrobiologického hľadiska rýchlo podliehajú skaze a z tohto dôvodu môžu po krátkom čase predstavovať bezprostredné nebezpečenstvo pre zdravie ľudí, dátum minimálnej trvanlivosti sa nahrádza dátumom spotreby. Po uplynutí dátumu spotreby sa potravina považuje za nebezpečnú v súlade s článkom 14 ods. 2 až 5 nariadenia (ES) č. 178/2002. Právne posúdenie veci tak, ako ho vykonal orgán verejnej správy prvého stupňa je správne, keď tento nebol povinný preukázať, že potraviny po DS boli zdraviu škodlivé, nevhodné na ľudskú spotrebu či skazené, keďže skutočnosť, že sa jedná v prípade bravčovej šunky a sedliackeho ramienka o potraviny nebezpečné z dôvodu ich nevhodnosti pre ľudskú spotrebu je naplnená tým, že ide o mäsové výrobky, ktoré rýchlo podliehajú skaze v dôsledku čoho sa u nich DMT nahradil DS s tým, že po uplynutí DS sa takéto potraviny bez ďalšieho považujú za nebezpečné v súlade s článkom 14 ods. 2 až 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002. Napriek žalobcom nastoleným pochybnostiam o nebezpečnosti potravín umiestňovaných na trh po uplynutí DS, s prihliadnutím na čl. 24 ods. 1 Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011, možno celkom jednoznačne konštatovať, že komunitárne potravinové právo potravinu po uplynutí jej DS považuje za nebezpečnú v súlade s čl. 14 ods. 2 až 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002.

68. Správny súd neprisvedčil ani žalobnej námietke, že došlo k porušeniu zásady materiálnej pravdy, keď podľa správneho súdu bolo zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy prvého stupňa dostačujúce pre riadne posúdenie veci a žalobca ani bližšie v správnej žalobe túto žalobnú námietku nekonkretizoval.

69. K skupine žalobných námietok ohľadom neprimeranosti výšky uloženej sankcie a ohľadom uplatnenia nepravej retroaktivity správny súd uvádza, že tieto vyhodnotil ako opodstatnené. Prijatím zákona č. 211/2022 Z. z. došlo k novele Zákona o potravinách, keď s účinnosťou od 01.07.2022 sa umožnil predaj potravín po uplynutí DMT nielen formou bezodplatného prevodu charitatívnej organizácií (uvedené platilo aj pred novelou), ale aj formou predaja pri dodržaní zákonom ustanovených podmienok stanovených v ustanovení § 6 ods. 12 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022. Prevádzkovateľ s predajnou plochou väčšou ako 400 m² je povinný najneskôr 48 hodín pred umiestnením potravín, ktorým uplynul DMT, na trh ponúknuť tieto potraviny najmenej jednej charitatívnej organizácii. Ak charitatívna organizácia do 48 hodín od ponuky neprejaví záujem o tieto potraviny alebo

ich odmietne, môže ich obchodník ďalej predávať. „Prevádzkovateľ môže potraviny, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti, predávať a) len ak sú bezpečné, b) len vo svojich vlastných prevádzkach, c) len konečnému spotrebiteľovi, d) len ak sú zreteľne oddelene umiestnené od ostatných potravín, pričom miesto predaja musí byť zreteľne označené týmito údajmi: 1. informácia, že ide o potraviny, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti, 2. upozornenie na skutočnosť, že chuťové alebo výživové parametre môžu byť zmenené, 3. informácia o poslednom znížení predajnej ceny, e) najviac po dobu 45 dní od uplynutia dátumu minimálnej trvanlivosti.“

70. Zároveň sa predmetnou novelou Zákona o potravinách, ktorej cieľom bolo zníženie potravinového odpadu, doplnilo okrem iného ustanovenie § 28 ods. 3 o písm. f), v ktorom sa upravila skutková podstata správneho deliktu vo vzťahu k § 6 ods. 12 novelizovaného Zákona o potravinách nasledovne: „Orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 500 eur do 200 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi f) nedodržiava podmienky bezodplatného prevodu potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti podľa § 6 ods. 7 alebo predaja potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti podľa § 6 ods. 12 alebo ods. 13.“ Novela Zákona o potravinách subsumovala skutkovú podstatu správneho deliktu vo vzťahu k predaju potravín po uplynutí DMT podľa § 6 ods. 12 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. do ustanovenia § 28 ods. 3 písm. f) s tým, že dolná hranica pokuty je v prípade správneho deliktu podľa § 28 ods. 3 písm. f) vo výške 500 eur a horná hranica vo výške 200 000 eur (pôvodne, keď bola skutková podstata správneho deliktu predaja potravín po uplynutí DMT subsumovaná pod § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu bola pokuta určená v rozmedzí od 1 000 eur do 500 000 eur). Pri opakovanom porušení zákonných povinností, za ktoré už bola pokuta uložená podľa § 28 ods. 1 až 3 Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. orgán úradnej kontroly ukladá pokutu až do dvojnásobku výšky súm uvedených v odsekoch 1 až 3.

71. Vzhľadom na znenie prechodného ustanovenia § 31ai ods. 1 Zákona o potravinách k úpravám účinným od 01.07.2022, konanie o uložení pokuty podľa § 28 a § 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30.06.2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 01.07.2022. Niet pochýb o tom, že v danom prípade sa konanie pred orgánmi verejnej správy skončilo právoplatne do 30.06.2022.

72. Ústavný súd SR v Uznesení sp. zn. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022 vyslovil právny názor, že pojem právoplatnosti použitý v „prechodníkovom“ ustanovení musí byť v rovine skúmania vzťahu medzi správnym konaním a správnym súdnym konaním vo veci správneho trestania interpretovaný so zreteľom na skutočnosť, že správny súd koná v prípade správnej žaloby vo veciach správneho trestania, čo znamená, že rozhoduje v plnej jurisdikcii. Podstatou plnej jurisdikcie je požiadavka, aby správny súd nebol viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a aby disponoval právomocou napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy preskúmať v plnom rozsahu (body 18 a 19). Požiadavka konania súdu v plnej jurisdikcii oslabuje rozhraničovacý význam pojmu právoplatnosť použitý v § 31ai ods. 1 Zákona o potravinách natoľko, že záujem na ochrane základných práv a slobôd podnikateľov postihnutých neprimerane prísnymi sankciami 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 (bod 20).

73. K zmene právnej úpravy došlo od 01.07.2022, teda po nadobudnutí právoplatnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného. Žalovaný pri ukladaní sankcie postupoval na základe účinnej právnej úpravy v čase rozhodovania, čo pre neho explicitne vyplývalo z čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Správny súd riadiac sa právnym názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky, ale aj rozhodovacou praxou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky uvádza, že na novú právnu úpravu, ktorá je priaznivejšia pre trestaného je potrebné prihliadnuť (porovnaj napr. Rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Asan/2/2019 zo dňa 05.11.2019, ktoré bolo uverejnené v Zbierke stanovísk NS a súdov SR pod č. R 20/2021). Právna veta judikovaného rozhodnutia znie: „Rešpektujúc princípy správneho trestania, ak správne orgány v rámci konania o správnom delikte uložili sankciu v súlade s právnou úpravou účinnou v čase, keď o tejto sankcii rozhodovali, avšak následne v priebehu súdneho prieskumu došlo k zmene právnej úpravy v prospech páchatela, 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.“

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

75. Správny súd pri rozhodovaní o žalobe vo veciach správneho trestania postupuje v zmysle § 195 písm. d) SSP tak, že nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania. K takýmto zásadám patrí aj zásada, že trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase spáchania skutku a podľa neskoršieho zákona len vtedy, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie. Niet pochyb o tom, že Zákon o potravinách v znení novely vykonanej zákonom č. 211/2022 Z. z., účinným od 01.07.2022, je pre žalobcu priaznivejší.

76. V posudzovanom prípade bolo zistené umiestňovanie 3 druhov potravín po uplynutí DMT, a to v prípade i) smotany do kávy, vysokopasterizovanej 100 g 37 dní po DMT, ii) špaldových otrúb 300 g 6 dní po DMT a iii) mrazeného krému kakaového s kúskami sušienok, s vysokým obsahom bielkovín a vlákniny 250 g 68 dní po DMT. V zmysle novely Zákona o potravinách by spáchanie správneho deliktu podľa § 28 ods. 3 písm. f) Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. (zákonná sadzba od 500,- eur do 200 000,-eur) prichádzalo do úvahy vzhľadom na už teraz zrejmé naplnenie zákonného kritéria podľa § 6 ods. 12 písm. e) Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. účinnom od 01.07.2022 iba v prípade jedného druhu potraviny oproti pôvodne trom druhom potravín, a to konkrétne len v prípade mrazeného krému kakaového s kúskami sušienok, keďže predaj tohto druhu potraviny presiahol dobu predaja 45 dní od uplynutia DMT, a to až o 23 dní. Vo vzťahu k ostatným dvom druhom potravín (smotana do kávy, špaldové otruby) je potrebné pred konštatovaním spáchania iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 3 písm. f) Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. skúmať, či nedošlo k naplneniu zákonných kritérií umožňujúcich s účinnosťou od 01.07.2022 ich predaj aj po DMT. Orgán verejnej správy prvého stupňa by potom síce bol v tomto smere oprávnený za spáchanie viacerých skutkov, ktorými boli naplnené znaky skutkových podstat viacerých správnych deliktov (iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. vo väzbe na umiestňovanie na trh 2 druhov potravín - bravčová šunka a sedliacke ramienko po DS a iný správny delikt podľa § 28 ods. 3 písm. f) Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. vo väzbe na nedodržiavanie predaja 1 druhu potraviny - mrazený krém kakaový s kúskami sušienok po uplynutí DMT v zmysle zákonných podmienok), uložiť v súlade so zásadami pre preukladanie trestov podľa § 41 Trestného zákona (absorpčná zásada) rovnako ako v pôvodnom konaní úhrnnú jednu spoločnú pokutu za najprísnejšie postihniteľný delikt, ktorým by bol práve s ohľadom na rozpätie zákonnej sadzby spomínaný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. vo väzbe na umiestňovanie na trh 2 druhov potravín po DS (zákonná sadzba od 1 000,- eur do 500 000,- eur). Vzhľadom na novelu Zákona o potravinách však nie je založená podmienka pre uloženie zvýšenej sadzby pokuty (pôvodne podľa § 28 ods. 7 Zákona o potravinách v znení platnom do 30.06.2022) vzhľadom na predchádzajúce potrestanie Rozhodnutím č. 212/2021-420 PR-R zo dňa 08.06.2021 (právoplatné dňa 23.06.2021), ktorým bola žalobcovi uložená pokuta za správny delikt predaja potravín po uplynutí DMT podľa 28 ods. 4 písm. i) Zákona o potravinách v znení platnom do 30.06.2022. Nie je naplnená podmienka, že do jedného roka od právoplatnosti Rozhodnutia č. 212/2021-420 PR-R zo dňa 08.06.2021 došlo konaním žalobcu zisteným v rámci úradnej kontroly potravín dňa 07.12.2021 k opätovnému porušeniu tých istých povinností, za ktoré bola pokuta uložená. V zmysle Zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022 sa jednalo o povinnosť neumiestňovať na trh potraviny po uplynutí DMT okrem bezodplatného prevodu charitatívnej organizácii podľa § 28 ods. 4 písm. i) (sankcia od 1 000,- eur do 500 000,- eur) a v zmysle Zákona o potravinách v znení platnom od 01.07.2022 sa skutková podstata iného správneho deliktu spočívajúceho v predaji potravín po uplynutí DMT upravila tak, že predaj potravín po DMT je možný za dodržania zákonných podmienok (vyňala sa z pôvodného ustanovenia § 28 ods. 4 písm. i) a doplnila medzi menej závažné iné správne delikty v rámci doplneného ustanovenia § 28 ods. 3 o písm. f) s nižšou sankciou od 500,- eur do 200 000,- eur). Uplatnenie ustanovenia § 28 ods. 7 Zákona o potravinách je obmedzené jednoročnou lehotou, ktorá začína plynúť právoplatnosťou rozhodnutia o uložení pokuty, počas ktorej orgán verejnej správy (orgán úradnej kontroly potravín) zistí opätovné porušenie tých istých

povinností, za ktoré bola uložená pokuta týmto rozhodnutím. Podmienka pre uplatnenie § 28 ods. 7 Zákona o potravinách preto nebude pri aplikácii Zákona o potravinách v znení zákona č. 211/2022 Z. z. naplnená.

77. V prejednávanej veci orgán verejnej správy prvého stupňa pri ukladaní pokuty zohľadňoval kritériá podľa § 28 ods. 9 Zákona o potravinách v znení platnom v čase spáchania správneho deliktu. Medzi nimi aj kritérium závažnosti, vo vzťahu ku ktorému poukazoval aj na počet druhov potravín po uplynutí DMT (celkový počet 3 druhov potravín). Vo vzťahu k okolnosti počtu druhov potravín po DMT však vo vzťahu ku kritériu závažnosti možno po novele Zákona o potravinách z celkového pôvodného množstva potravín po DMT (3) vyhodnotiť zatiaľ vzhľadom na naplnenie kritéria podľa § 6 ods. 12 písm. e) Zákona o potravinách v znení v znení zákona č. 211/2022 Z. z. len jednu, na ktorú možno vzťahovať aplikáciu ust. § 28 ods. 3 písm. f) Zákona o potravinách v znení platnom od 01.07.2022. Ostatné druhy potravín (smotana do kávy, špaldové otruby) neboli predávané po dobu dlhšiu ako 45 dní od uplynutia DMT a nesplnenie niektorého z ostatných zákonných kritérií, v zmysle naplnenia ktorých je možné od 01.07.2022 predávať potraviny i po uplynutí DMT nebolo orgánom verejnej správy prvého stupňa ani zisťované a tieto preto nemožno podľa správneho súdu automaticky považovať za zdravie škodlivé či nevhodné pre ľudskú spotrebu, ak došlo k naplneniu ostatných požiadaviek v zmysle § 6 ods. 12 Zákona o potravinách v znení platnom od 01.07.2022 stanovených na ich zákonný predaj i po uplynutí DMT. Správny súd preto nemohol s poukazom na novelizáciu Zákona o potravinách zohľadniť poukaz orgánov verejnej správy na početnosť troch druhov potravín predávaných v rozpore so zákonom po DMT vo väzbe na vyhodnotenie kritéria závažnosti zisteného porušenia v časti nedodržania zákonných podmienok predaja potravín po uplynutí DMT. Pokuta vo výške 15 000,- eur je však aj za situácie, že sa po novele Zákona o potravinách neuplatní prihladnutie na zvýšenú sadzbu a v rámci kritéria závažnosti pri ukladaní výšky pokuty je potrebné vo vzťahu k potravinám po DMT opätovne vyhodnotiť početnosť druhu potravín umiestňovaných na trh potravín po uplynutí DMT, pri porovnaní s predchádzajúcimi pokutami (Rozhodnutie č. 3232/2019 KD-R – pokuta vo výške 1 500,- eur; Rozhodnutie č. 212/2021-420 PR-R – pokuta vo výške 3 000,- eur) neprimeraná a predstavuje podľa názoru správneho súdu neprimeraný posun od pokút uložených v minulosti.

78. Správny súd za dôvodnú vyhodnotil aj žalobnú námietku žalobcu, že orgány verejnej správy výšku ukladanej zvýšenej pokuty v sume 15 000,- eur vo väzbe na predchádzajúce rozhodnutia o uložení pokuty vo výške 1 500,- eur a 3 000,- eur, na ktoré žalobca poukazoval, dostatočne neodôvodnil. V predmetnej veci bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 15 000,- eur (zákon stanovoval rozpätie zvýšenej sadzby s poukazom na § 28 ods. 7 Zákona o potravinách v znení do 30.06.2021 od 2 000,- eur do 1 000 000,- eur), t.j. nešlo o uloženie sankcie na samotnej dolnej hranici zvýšenej sadzby. Bolo preto nutné v tomto smere v odôvodnení rozhodnutia uviesť skutočnosti, podporené konkrétnymi skutkovými okolnosťami, z ktorých by bolo zrejmé, prečo intenzita týchto skutkových okolností (nielen okolnosť zákonného zvýšenia sadzby pokuty na dvojnásobok), s akou došlo k porušeniu právom chránených hodnôt a záujmov v konkrétnom prípade je taká, že toto konanie je nutné sankcionovať sumou 15 000,- eur, a to všetko vo väzbe i na výšku sankcií uložených predchádzajúcimi rozhodnutiami (1 500,- eur rozhodnutím č. 3232/2019 KD-R a 3 000,- eur rozhodnutím č. 212/2021-420 PR-R). Odôvodnenie výšky pokuty v znení, že „správny orgán pristúpil k podstatnému zvýšeniu sankcie (oproti predchádzajúcim pokutám) z toho dôvodu, že sankcia bola ukladaná v dvojnásobnej sadzbe“ nezodpovedá požiadavkám kladeným na odôvodnenie rozhodnutia v zmysle ust. § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Argument žalovaného, že pokuta musí spĺňať požiadavku proporcionality a primeranosti povahy skutku a jeho dôsledkom nie je bližšie na predmetný konkrétny prípad uloženia úhrnnej pokuty v sume 15 000,- eur nijako žalovaným rozvinutý. V časti odôvodnenia pokuty potom správny súd považoval za dôvodnú aj v správnej žalobe vznesenú žalobnú námietku o nepreskúmateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy pre nedostatok dôvodov, keď táto zakladá dôvod na zrušenie rozhodnutia žalovaného a rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP.

79. So zreteľom na základnú zásadu trestania upravenú v čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky a so zreteľom na povinnosť orgánu verejnej správy riadne odôvodniť svoje rozhodnutie vyplývajúcu z § 47 ods. 3 Správneho poriadku je potrebné konštatovať, že napadnuté rozhodnutia orgánov verejnej správy trpia vadami, pre ktoré je potrebné ich zrušiť podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP (nesprávne právne posúdenie) a podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP (nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov), keďže vzhľadom na vývoj v právnej úprave je potrebné na uloženie pokuty žalobcovi použiť neskorší zákon, ktorý je pre žalobcu priaznivejší a zároveň je nutné, aby došlo k náprave pochybenia spočívajúceho v

nedostatkoch odôvodnenia výšky pokuty. Nakoľko v období medzi konaním žalobcu a rozhodovaním správneho súdu došlo k nahradeniu aplikovanej právnej normy ustanovením priaznivejším pre žalobcu je potrebné umožniť orgánu verejnej správy prvého stupňa nanovo určiť sankciu. 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, ktorá je pre páchatel'a priaznivejšia, prihliada sa práve na neskoršiu právnu úpravu v zmysle čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky. Určujúci je stav právnej úpravy v dobe spáchania deliktu, s možnosťou neskoršej priaznivejšej právnej úpravy.

80. Vzhľadom na dôvody uvedené v bodoch 69. až 79. tohto rozsudku správny súd po preskúmaní napadnutého rozhodnutia žalovaného, ako aj rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa vrátane konania, ktoré ich vydaniu predchádzalo dospel k záveru, že rozhodnutia orgánov verejnej správy neboli vydané v súlade so zákonom, a preto aplikujúc § 191 ods. 1 písm. c) a d) SSP a § 195 písm. d) SSP rozhodnutie žalovaného ako i rozhodnutie orgánu verejnej správy zrušil (§ 191 ods. 3 písm. a) SSP) a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie (§ 191 ods. 4 SSP).

81. Orgán verejnej správy prvého stupňa s poukazom na právny názor správneho súdu vyslovený v tomto rozsudku bude po vrátení veci povinný sa vysporiadať s novou právnou úpravou Zákona o potravinách účinnou od 01.07.2022, ktorá je priaznivejšia pre žalobcu, postupovať v konaní v súlade so znením prechodných ustanovení v Zákone o potravinách k úpravám účinným od 01.07.2022 (§ 31a ods. 1 Zákona o potravinách k úpravám účinným od 01.07.2022), a teda opätovne posúdiť zistené nedostatky v kontexte priaznivejšej právnej úpravy a svoje nové rozhodnutie odôvodniť v súlade s § 47 ods. 3 Správneho poriadku, podľa ktorého v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie a akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Odôvodnenie má presvedčiť účastníkov konania o správnosti postupu orgánu verejnej správy a o zákonnosti jeho rozhodnutia. Správny súd zdôrazňuje, že ukládanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy orgánu verejnej správy (diskrečná právomoc), zákonom dovoleného rozhodovacieho procesu, v ktorom orgán verejnej správy v zákonom stanovených medziach uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia), musí byť náležite odôvodnené (R 90/2012). Právnym názorom správneho súdu je orgán verejnej správy prvého stupňa v ďalšom konaní viazaný (§ 191 ods. 6 SSP).

82. Žalobca požadoval v správnej žalobe zrušenie žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného ako i rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa a pre prípad nevyhovenia žalobnému návrhu aj sankčnú moderáciu. Nakoľko správny súd zrušil správnou žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného, vrátane rozhodnutia orgánu verejnej správy prvého stupňa, sankčnú moderáciu v zmysle § 198 SSP neuplatnil.

83. O trovách konania rozhodol správny súd podľa § 167 ods. 1 SSP, podľa ktorého správny súd prizná žalobcovi voči žalovanému právo na úplnú alebo čiastočnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, ak mal žalobca vo veci celkom alebo sčasti úspech. Žalobca bol v konaní úspešný, preto mu správny súd priznal úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania a zaviazal žalovaného na ich náhradu. Podľa § 175 ods. 2 SSP o výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník.

84. Toto rozhodnutie prijal senát správneho súdu pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP). Toto rozhodnutie prijal senát správneho súdu pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Toto rozhodnutie nadobudne právoplatnosť uplynutím lehoty 30 dní od doručenia rozsudku alebo podaním kasačnej sťažnosti v tej istej lehote proti tomuto rozsudku (§ 145 ods. 2 SSP v znení účinnom do 30. júna 2023 s poukazom na § 493e SSP).

Proti tomuto rozhodnutiu je prípustná kasačná sťažnosť, ktorú môže podať účastník konania, ak bolo rozhodnuté v jeho neprospech, pričom ju musí podať v lehote 30 dní od doručenia rozhodnutia správneho súdu (§ 443 ods. 2 písm. a) SSP v znení účinnom do 30. júna 2023 s poukazom na § 493e SSP). Kasačná sťažnosť sa podáva na Správnom súde v Banskej Bystrici.

Kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že

- a) na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve,
- b) ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu,
- c) účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred správnym súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník,
- d) v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie,
- e) vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený správny súd,
- f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces,
- g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci,
- h) sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu,
- i) nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo
- j) podanie bolo nezákonne odmietnuté.

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

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

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

Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti. Sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom (§ 449 ods. 1 SSP). Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinnosti podľa ods. 1 neplatia, ak má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná, alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa (§ 449 ods. 2 písm. a) SSP).