

Súd: Krajský súd Prešov  
Spisová značka: 6S/18/2019  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 8019200243  
Dátum vydania rozhodnutia: 19. 01. 2023  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Monika Tobiašová  
ECLI: ECLI:SK:KSPO:2023:8019200243.5

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Krajský súd v Prešove v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Moniky Tobiašovej a členov senátu JUDr. Marianny Hirkovej a doc. JUDr. Petra Molitorisa, PhD. v právnej žalobcu BILLA s.r.o., IČO: 31 347 037, Bajkalská 19/A, Bratislava, právne zastúpený advokátskou kanceláriou TaylorWessing e/n/w/c advokáti s.r.o., IČO: 35 905 832, so sídlom Panenská 6, Bratislava proti žalovanej Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, Botanická 17, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu žalovanej zo dňa 25. januára 2019 č.k. 4257/2018 v spojení s rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Humenné zo dňa 12. novembra 2018 č.k. 2018/00480-11 na základe správnej žaloby vo veciach správneho trestania takto

### rozhodol:

Z r u š u j e rozhodnutie žalovanej č. k.: 4257/2018 zo dňa 25. januára 2019 a v r a c i a vec žalovanej na ďalšie konanie .

P r i z n á v a žalobcovi voči žalovanej právo na úplnú náhradu trov konania. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník.

### odôvodnenie:

I.  
Zhrnutie napadnutého rozhodnutia

Preskúmaným rozhodnutím zo dňa 25.01.2019 rozhodla žalovaná ako príslušný odvolací orgán o odvolaní žalobcu proti rozhodnutiu Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (ďalej len RVPS) Humenné č. k. 2018/00480-11 zo dňa 12.11.2018 o uložení úhrmnej pokuty vo výške 1 000 000 EUR podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách (ďalej „zákon o potravinách“) v znení účinnom do 31.12.2016 za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín vykonanej dňa 28.09.2017 v predajni BILLA s.r.o. filiálka č. 505, A. XX, B. tak, že podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) rozhodnutie RVPS Humenné potvrdila.

V odôvodnení preskúmaného rozhodnutia žalovaná opísala výrok prvostupňového rozhodnutia, pričom uviedla, že podkladom pre vydanie rozhodnutia boli skutočnosti zistené inšpektormi RVPS Humenné pri výkone úradnej kontroly potravín dňa 28.09.2017 v čase od 08.30 hod. do 15.00 hod. v prevádzkami: BILLA filiálka 505 Laborecká 68, Humenné. Úradná kontrola bola vykonaná v zmysle oprávnení zákona o potravinách a jej účel bol vymedzený na dodržiavanie hygienických požiadaviek pri predaji potravín, skladovaní/uchovávaní potravín a manipulácii s nimi, kontrola hygieny potravinárskych priestorov, technologických zariadení, kontrola označovania potravín, predaj tovaru po uplynutom dátume spotreby a dátume minimálnej trvanlivosti, kontrola potravín, čerstvého ovocia, zeleniny a zemiakov konzumných - ich vhodnosti na ľudskú spotrebu, vykonaná podľa zákona o potravinách,

kontrola dodržiavania teplotných podmienok skladovania a uchovávanía potravín vyžadujúcich osobitné podmienky skladovania, dokladová kontrola, vysledovateľnosť, kontrola celistvosti spotrebiteľských obalov potravín ponúkaných na predaj. Zároveň bola vykonaná kontrola v rámci sledovania aktuálne hlásených nevyhovujúcich potravín systémom RAPID Allert a kontrola označovania olivových olejov. Použitou kontrolnou metódou bola inšpekcia. Počas výkonu predmetnej kontroly boli zistené nedostatky v oblasti Umiestňovania na trh dvoch druhov potravinárskych výrobkov po uplynutom dátume minimálnej trvanlivosti (DMT), spolu v množstve 81, v hodnote 13,52 EUR, v oblasti hygieny v zariadení, tiež hygieny prevádzkových priestorov, umiestňovania na trh troch druhov hlbokomrazených výrobkov s poškodeným vákuovým balením a poškodeným obalom o celkovej hmotnosti 4,1 kg v hodnote 18,55 EUR, v oblasti umiestňovania na trh jedného druhu mäsového výrobku nesprávne označeného, v oblasti umiestňovania na trh štyroch druhov čerstvého ovocia a zeleniny spolu v množstve 7,85 kg v hodnote 22,31 EUR nevhodných na ľudskú spotrebu, čo bolo v rozpore s § 6 ods.5 písm. a) zákona o potravinách a čl. 14 ods. 1 a 2 písm. b) a ods. 5) Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a ustanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (ďalej „Nariadenie (ES) č. 178/2002“).

Z nedostatkov zistených počas úradnej kontroly potravín bola zhotovená podporná fotografická dokumentácia.

Podľa § 20 ods. 9 zákona o potravinách inšpektori uložili opatrenia na mieste s termínom plnenia 28.09.2017, resp. 31.10.2017, ktoré v počte 7 žalovaná citovala. S obsahom záznamu o úradnej kontrole potravín bola oboznámená zástupkyňa vedúcej prevádzky, ktorá vyhotovený Záznam o úradnej kontrole potravín zo dňa 28.09.2017 podpísala a k preukázaným kontrolným zisteniam sa nevyjadřila.

Žalovaná pokračovala, že dňa 10.11.2017 inšpektori RVPS Humenné dodatočnú úradnú kontrolu potravín, počas ktorej bolo zistené, že opatrenia uložené v Zázname o úradnej kontrole potravín boli splnené. RVPS účastníkovi konania zaslala Upovedomenie o začatí správneho konania vo veci zistených porušení zákona o potravinách a predpisov vydaných na jeho vykonanie a účastníkovi konania dala možnosť, aby sa k skutočnostiam zisteným pri úradnej kontrole vyjadřil.

Následne RVPS HE vydala 14.08.2018 skoršie prvostupňové rozhodnutie o uložení úhrnnej pokuty 46 000 EUR za dva skutky, proti ktorému žalobca podal odvolanie. Odvolací orgán po preskúmaní napadnutého rozhodnutia, celého spisového materiálu a odvolania účastníka konania, v rozhodnutí o odvolaní č. k.: 3036/2018 zo dňa 15.10.2018 dospel k záveru, že prvostupňové rozhodnutie bolo potrebné zrušiť a vec vrátiť na nové prejednanie a rozhodnutie, pretože prvostupňový správny orgán nesprávne stanovil výšku pokuty - uložil pokutu v nesprávnej sadzbe a nesprávne poučil účastníka konania o možnosti podať opravný prostriedok. Odvolací orgán zaviazal prvostupňový orgán po vrátení veci pokračovať v začatom správnom konaní, vec znova preskúmať, vydať nové rozhodnutie vo veci, ktoré bude obsahovať všetky predpísané náležitosti tak, ako je to uvedené v časti III. odôvodnenia rozhodnutia č. k.: 3036/2018 zo dňa 15.10.2018, za použitia absorpčnej zásady určiť nanovo výšku pokuty v zákonnej sadzbe určenej pre správny delikt najprísnejšie postihnuteľný/najzávažnejší, odôvodniť zo všetkých zákonom stanovených hľadísk a správne poučiť účastníka konania o možnosti podať odvolanie.

Dňa 12.11.2018 RVPS Humenné vydala nové rozhodnutie č. k. 2018/00480-11, ktorým účastníka konania uznala zodpovedným zo spáchania správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. o) dvomi skutkami, § 28 ods. 2 písm. o) v spojení s § 28 ods.6, § 28 ods. 2 písm. f) v spojení s § 28 ods.6, § 28 ods. 4 písm. a) a § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách a uložila mu úhrnnú pokutu 1 000 000 EUR podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

Proti tomuto žalobca podal odvolanie. Jeho podstatné dôvody žalovaná konštatovala.

Žalovaná ďalej argumentovala k jednotlivým odvolacím námietkam týkajúcim sa jednotlivých zistených nedostatkov pri vykonanej kontrole potravín, pričom s odkazom na skutkové okolnosti a právnu úpravu, prvostupňové rozhodnutie vyhodnotila ako správne.

K ďalšej námietke ohľadom zásahu do subjektívneho práva kontrolovaného subjektu pri výkone kontroly a porušení (čl. 7 Charty a čl. 8 Dohovoru) práva na ochranu súkromia žalovaná uviedla, že kontrola sa

uskutočnila bez predchádzajúceho ohlásenia tak, aby nebol zmarený jej účel. Zásah prvostupňového správneho orgánu bol v súlade s právom, sledoval legitímny cieľ a bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti. Pri tejto úradnej kontrole potravín neboli žiadne práva žalobcu na ochranu práva na spravodlivý proces porušené ani dotknuté. Je nepravdivé tvrdenie účastníka konania, že bolo porušené jeho právo na nedotknuteľnosť obydlia podľa čl. 8 Dohovoru resp. podľa čl. 16 Ústavy, pretože také právo právnickej osobe neprináleží.

Ďalšiu námietku, že podnikateľ nebol oboznámený o účele zásahu správneho orgánu pred prvým úkonom (pred vykonaním kontroly) a nebol poučený o právach a povinnostiach zúčastnených strán, žalovaná zhodnotila ako irelevantnú, a to s poukazom na účel a ustanovenia zákona o potravinách a tiež Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady č. 882/2004.

Podľa názoru odvolacieho orgánu uvedenou platnou právnou úpravou 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. Žalovaná argumentovala osobitne k otázke vykonávania úradných kontrol potravín bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku s výnimkou výkonu auditov. Pred začatím výkonu úradnej kontroly potravín sa inšpektori preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím dokladom (ak vykonávajú kontrolu na základe poverenia v inom územnom obvode) a ústne oznamujú zamestnancovi zodpovednému za prevádzku účel kontroly (nie ako tvrdí účastník konania kontrolóri ústne oznamujú účel podniku), ktorý následne aj písomne uvedú do úradného záznamu. Nie je pravdou tvrdenie účastníka konania, že o účele kontroly bola spoločnosť BILLA oboznámená až na jej konci, a to vyplýva zo Záznamu o úradnej kontrole potravín z 28.09.2017.

Námietku nezákonného procesného postupu pri získaní dôkazov – fotodokumentácie počas úradnej kontroly žalovaná vyhodnotila s odkazom na zákonnú úpravu a Nariadenie č. 882/2004 ako neopodstatnenú, zhotovenú fotodokumentáciu je možné použiť ako dôkazný prostriedok, nakoľko celá fotodokumentácia bola zaslaná účastníkovi konania ako príloha upovedomenia o začatí správneho konania č.k. 2018/00480-01 zo dňa 17.07.2018 a účastníkovi konania bola ku dňu začatia správneho konania aj dňa 20.07.2018, doručená, navyše nie je jediným dôkazným dokumentom.

K namietanému porušeniu subjektívnych práv v rámci správneho konania, ku ktorému došlo tým, že správny orgán nesprístupnil účastníkovi konania administratívny spis napriek žiadosti účastníka konania, žalovaná uviedla, že účastník konania požiadal v zmysle § 23 ods.1 Správneho poriadku o kópiu kompletného administratívneho spisu následne (3 dni) po doručení upovedomenia o začatí správneho konania dňa, oficiálna žiadosť o možnosť nazerania do spisu podľa § 23 ods. 1 Správneho poriadku správneho orgánu doručená nebola. Odvolací orgán poukázal, že zo Správneho poriadku nevyplýva nárok na to, aby bol spis účastníkovi konania zaslaný na nazretie na ním určené miesto.

K nesplneniu zákonnej povinnosti správneho orgánu zaslať výzvu pred vydaním rozhodnutia žalovaná argumentovala, že kontrola bola vykonaná za prítomnosti zodpovedného zamestnanca účastníka konania, a tomu bola poskytnutá reálna možnosť riadne sa obhajovať, vyjadrovať sa a navrhovať doplnenia a dôkazy už pri prerokovaní záznamu o úradnej kontrole potravín. Túto možnosť mal po obdržaní úradného záznamu aj samotný účastník konania. Po doručení upovedomenia o začatí správneho konania dňa 20.07.2018 (kedy mu boli doručené aj kópie oboch úradných záznamov s fotodokumentáciou, pričom originály oboch úradných záznamov boli zástupcovi účastníka konania odovzdané hneď po ukončení úradných kontrol) a začatí správneho konania, bol účastník konania vyzvaný, aby sa pred vydaním rozhodnutia vyjadril k podkladu, k spôsobu jeho zistenia, ku skutkovej právnej kvalifikácii, a to v lehote 5 dní odo dňa doručenia upovedomenia o začatí správneho konania. Zároveň bol účastník konania poučený o svojich právach podľa Správneho poriadku.

Ďalej sa žalovaná vyjadrila k tvrdeniam žalobcu ohľadom nevysporiadania sa s námietkami žalobcu uplatnenými v správnom konaní, ohľadom nečinnosti správneho orgánu, nezákonnosti zmeny výroku v rozpore s princípmi práva na spravodlivý proces, nezákonnosťou uloženej sankcie. Poukázala na skutkové zistenia, na právnú úpravu, vysvetlila použitie tzv. absorpčnej zásady pri ukladaní najprísnejšej

sankcie za viac spáchaných správnych deliktov a aj uplatnenie priťažujúcich okolností. Tiež poukázala na účel uloženej sankcie, ktorá má byť účinná, primeraná a odrádzajúca, na prislúchajúcu sadzbu sankcie vo veci i na najprísnejší z posudzovaných správnych deliktov, poukázala tiež na zohľadnenie minulosti prevádzkarne a opakovanosť protiprávneho konania, keďže rozhodnutím RVPS Humenné 2015/00500-05 zo dňa 28.09.2015, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 15.10.2015, už bola účastníkovi konania uložená úhrnná pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách za umiestňovanie na trh troch druhov potravín po uplynutí ich dátumu minimálnej trvanlivosti, počas úradnej kontroly dňa 17.04.2016 bol zistený predaj troch druhov potravinárskych výrobkov po uplynutom dátume minimálnej trvanlivosti, a za zistené protiprávne konanie bola Rozhodnutím RVPS Humenné č.k. 2017/00223-03 zo dňa 27.04.2017, v spojení s rozhodnutím ŠVPS SR č.k. 2577/2017 zo dňa 03.08.2017 (právoplatné dňa 04.08.2017) podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta vo výške 23 000 EUR. Ďalej poukázala na rozhodnutie RVPS Humenné č.k. 2017/00193-03 zo dňa 20. 04. 2017 (právoplatné dňa 09. 05. 2017) a Rozhodnutie RVPS Humenné č.k. 2017/00413-03 zo dňa 11.08.2017 (právoplatné dňa 04.09.2017), popísané vo výroku tohto rozhodnutia.

Pri určení výšky uloženej pokuty Regionálna veterinárna a potravinová správa Humenné vzala do úvahy charakter a závažnosť zisteného protiprávneho konania, spočívajúceho v porušení zákonom chráneného práva spotrebiteľa na predaj potravín označených údajmi podľa požiadaviek zákona o potravinách, predpisov vydaných na jeho vykonanie, ako aj priamo aplikovateľných právnych aktov Európskej únie, možné následky protiprávneho konania a rizika pre zdravotnú bezpečnosť potravín, ktorá v tomto prípade nebola ohrozená, a že súčasne pri určovaní výšky pokuty prihliadala na spoločenskú neprijateľnosť takéhoto konania prevádzkovateľa. Prevádzkovateľ potravinárskeho podniku musí zaviesť primerané postupy a musí vykonávať také kroky, aby sa potraviny nesprávne resp. nedostatočne označené neponúkali na predaj konečnému spotrebiteľovi. Vnútorný kontrolný systém prevádzkovateľa má byť účinný predovšetkým natoľko, aby predišiel porušeniam zákona, pretože prevádzkovateľ potravinárskeho podniku je zo zákona o potravinách povinný dodržiavať požiadavky potravinového práva a predchádzať tak umiestňovaniu na trh potravín neoznačených v zmysle platných právnych predpisov.

Ako priťažujúca okolnosť pri ukladaní pokuty bola braná do úvahy skutočnosť, že v súvislosti s umiestňovaním na trh vyššie popísaných potravín nesprávne označených, ide o opakované protiprávne konanie, a to vzhľadom na Rozhodnutie RVPS Humenné č.k. 2017/00193-03 zo dňa 20.04.2017 (právoplatné dňa 09.05.2017), popísané vyššie.

Čo sa týka dĺžky trvania protiprávných konaní žalovaná konštatovala, že protiprávny stav trval minimálne počas výkonu úradnej kontroly potravín dňa 28.09.2017. Pri určení výšky pokuty RVPS Humenné prihliadala aj na minulosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku, v odôvodnení napadnutého rozhodnutia podrobne rozpísala kontroly pri ktorých boli zisťované nedostatky. Odvolací správny orgán tiež poukázal na vydané rozhodnutia o uložení pokút (12).

S poukázaním na predchádzajúce rozhodnutia bolo umiestňovanie na trh potravín po dátume minimálnej trvanlivosti posúdené ako dvojnásobné opakované porušenie povinností odôvodňujúce uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, umiestňovanie na trh potravín nesprávne označených a neudržiavanie potravinárskych priestorov posúdené ako opakované porušenie povinností odôvodňujúce uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách.

V súvislosti s opakovaným protiprávnym konaním, žalovaná zdôraznila, že zákon o potravinách obsahuje osobitné ustanovenia, ktoré upravujú prísnejšie sadzby pokút v prípade opätovného porušenia povinností, za ktoré bola uložená pokuta a preto posúdenie tohto hľadiska pri ukladaní tejto pokuty je zvlášť dôležité. Preto pri hodnotení hľadiska opakovania protiprávneho konania správny orgán posúdil okolnosti uloženia pokuty v prípade predchádzajúcich rozhodnutí a konštatoval, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti týchto rozhodnutí o uložení pokuty (04.08.2017, 09.05.2017, 04.09.2017, 09.05.2017 ) došlo k opätovnému porušeniu tých istých povinností, za ktoré už bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 2 písm. o), § 28 ods. 2 písm. f) a § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s ods. 7 zákona o potravinách. Z uvedeného vyplýva, že v jednom prípade bola preukázaná postupná dvojnásobná

opakovanosť, z dôvodu ktorej bol správny orgán povinný uložiť pokutu v sadzbe od 1 000 000 eur do 5 000 000 eur.

Ďalej žalovaná uviedla, že prvostupňový správny orgán odôvodnil výšku pokuty, jej dôvody s poukazom na všetky zákonné kritériá, na základe dostatočne zisteného skutkového stavu veci a následného vyvodenia správnych právnych záverov, o čom odvolací správny orgán nemá pochybnosti. Uvádzané konanie, v danom prípade jeden dvojnásobne opakujúci sa nedostatok, dva opakujúce sa nedostatky, považuje odvolací správny orgán za závažné a neprípustné. Uvedených šesť správnych deliktov, svedčí podľa názoru žalovanej o dlhodobom zanedbaní vnútornej kontroly a nerešpektovaní potravinárskych predpisov zo strany účastníka konania. Správne orgány svoju diskrečnú právomoc použili v rámci zákonného rámca, z tohto rámca nijakým spôsobom nevybočili, inštitút správnej úvahy nezneužili, svoje rozhodnutie dostatočným spôsobom zdôvodnili - správna úvaha pri výške a druhu pokuty bola použitá v súlade so zákonom. Pokuta vo výške 1 000 000 EUR bola uložená v rámci zákonného rozpätia zákona o potravinách na jej úplne spodnej hranici a bola riadne odôvodnená zo všetkých hľadísk, preto žalovaný ponechal výšku uloženej pokuty.

II.

Argumenty žalobcu v podanej žalobe

Včas podanou žalobou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovanej ako aj rozhodnutia RVPS Humenné zo dňa 12.11.2018 o uložení úhrnej pokuty vo výške 1 000 000 EUR.

Konštatoval priebeh správneho konania a rozhodnutia vydané v jeho priebehu. Ďalej pokračoval samostatne žalobnými dôvodmi, ktoré v podstate boli ním prezentované v odvolacom konaní, aj v priebehu správneho konania.

K porušeniu subjektívnych práv žalobcu počas výkonu úradnej kontroly potravín uviedol, že hoci úradná kontrola je vopred neohlásenou kontrolou, je potrebné dbať na práva garantované aj podnikateľom ako je právo na spravodlivý proces, vrátane práva byť riadne poučený, nevypovedať vo svojej neprospech, právo navrhovať dôkazy, právo byť vypočutý a pod. S poukazom na európske Nariadenie č. 882/2004 a na rozhodovaciu činnosť NS SR i ESLP, nie je vylúčené aplikovať právo na ochranu súkromia podnikateľa ani pri výkone úradnej kontroly potravín v prevádzkarni (prevádzkovej jednotke), minimálne v jej neverejnej časti, a zároveň výslovne priznal toto právo kontrolovanému subjektu. Ide o požiadavku na dodržiavanie striktných obmedzení, tie definuje európska judikatúra vo forme nevyhnutnej (a kumulatívnej) existencie tzv. piatich záruk (obmedzení), pri splnení ktorých je neohlásená úradná kontrola v podnikateľských priestoroch v súlade s čl. 8 Dohovoru, resp. čl. 7 Charty. Ide o (1) preukázanie dôvodnosti (účelu) zásahu; (2) existencie istých obmedzení pre regulátora, akými sú napr. nezasahovanie do súkromnej korešpondencie podnikateľa, zákaz kladenia tzv. sebaobviňujúcich otázok podnikateľovi a jeho zamestnancom, vymedzenie oprávnení inšpektorov, poučenie o právach a povinnostiach podnikateľa a pod.; (3) právo podnikateľa účinne uplatniť právo na obranu počas neohlásenej kontroly prizvaním si advokáta, možnosť podávať námietky a pod.; (4) spolupráca európskeho regulátora s národnými súdmi; a (5) existencia úplného súdneho preskúmania zásahu (kontroly/inšpekcie) v prípade, ak nie je potrebný súhlas súdu na vykonanie kontroly.

Svoje námietky v tejto oblasti žalobca smeroval k právu podnikateľa byť oboznámený o účele zásahu správneho orgánu pred jeho uskutočnením a právo byť poučený o právach a povinnostiach, pričom žalovaná vykladá svoje povinnosti nesprávne, resp. svojvoľne. Žalobca v tejto súvislosti poukázal na záznam z úradnej kontroly potravín ako jediný oficiálny dokument vyhotovený z predmetného zásahu správneho orgánu, ktorý nie je verifikovaný svedeckými výpoveďami dotknutej strany, pričom na tvrdenie správneho orgánu o údajnom ústnom oboznámení zástupcu podnikateľa pred začatím kontroly nemožno podľa judikatúry vôbec prihliadať. Zástupca podnikateľa (t.j. zástupca žalobcu) nebol vôbec poučený o svojich právach a povinnostiach. Záznam žiadnu takúto skutočnosť neobsahuje. Len ukázanie preukazu inšpektora nie je možné stotožniť s riadnym poučením o jeho právach a povinnostiach.

Ďalšie námietky žalobcu smerovali proti porušeniu procesných postupov pri zabezpečovaní dôkazov spočívajúcich v tom, že fotografie vyhotovené zástupcami RVPS počas úradnej kontroly neboli ihneď po skončení kontroly odovzdané zástupcovi podnikateľa, a to na mieste, kde bola kontrola vykonávaná, t.j. v prevádzke BILLA s.r.o.. Prenos dát (v tomto prípade fotografií vyhotovených počas úradnej kontroly) je pritom veľmi jednoduchý úkon, pričom žalovaný pripustil, že jediným dôvodom neposkytnutia fotodokumentácie po skončení kontroly boli technické, nie právne prekážky.

Žalobca tiež namietal nerešpektovanie zásad na zrozumiteľné zaznamenanie procesného postupu. Zo slovného spojenia v zázname o úradnej kontrole potravín „sa vykonáva podľa § 21 ods. 1 písm. d)“ je zrejmé, že príslušné paragrafové znenie by malo upravovať priebeh a kompetencie správneho orgánu pre výkon úradnej kontroly. Ide však celkom zjavne o nesprávny odkaz na ustanovenie zákona, ktoré neupravuje vykonávanie kontroly, ale len konštatuje, že regionálne a veterinárne správy sú orgánmi štátnej správy na úseku kontrol. Keďže úradné kontroly sa v zmysle § 18 ods. 3 zákona o potravinách vykonávajú podľa osobitného predpisu, ktorým je európske Nariadenia č. 882/2004, žalobca nemohol jednoduchým nahliadnutím do príslušného právneho predpisu zhodnotiť, na základe čoho sa voči nemu postupuje.

Žalobca spochybnil použitie koncentračnej zásady v predmetnom konaní pri výkone kontroly. Podľa odôvodnenia rozhodnutia žalovanej je zrejmé, že úradnou kontrolou neboli porušené žiadne práva účastníka konania, avšak žalobca takýto záver správneho orgánu považoval za neodôvodnený, nezákonný a nesprávny. Koncentračná zásada, ktorú RVPS aplikovala v tomto prípade (a tento postup potvrdil aj odvolací orgán), nevyplýva zo žiadneho predpisu, a je v priamom rozpore s platnou judikatúrou. Žalobca podotkol, že neuplatnením námietok zo strany vedúceho predajne nemožno automaticky liberovať nezákonné konanie inšpektorov počas výkonu úradnej kontroly. Výklad žalovanej o povinnosti podnikateľa uplatniť námietky priamo počas výkonu kontroly, resp. bezprostredne po jej skončení, ako podmienky pre namietanie nezákonnosti zásahu správneho orgánu, je na základe vyššie uvedeného celkom zjavne nezákonný a porušujúci subjektívne práva spoločnosti BILLA s.r.o.. Dôkazy získané počas predmetnej kontroly sú preto nezákonnými dôkazmi, ktoré nemôžu byť v správnom konaní použité.

Podstatou ďalšej žalobnej námietky bolo nesprístupnenie administratívneho spisu napriek žiadosti účastníka konania o zaslanie kópie dokumentov z administratívneho spisu, a odvolací orgán ŠVPS sa s takýmto postupom RVPS stotožnil. Takýmto postupom bola tiež žalobcovi odopretá možnosť efektívne reagovať na skutočnosti, ktoré tvorili podklad pre rozhodnutie. Ďalšie nesplnenie zákonnej povinnosti správneho orgánu spočívalo v opomenutí zaslať výzvu pred vydaním rozhodnutia. Žalovaná vydala svoje rozhodnutie bez toho, aby umožnila účastníkovi konania vyjadriť sa k podkladom meritórneho rozhodnutia. Správny orgán si svojvoľne vyložil svoje právo vydať meritórne rozhodnutie bez povinnosti vyzvať účastníka konania, aby sa vyjadril k podkladom rozhodnutia, dokonca aj v situácii, keď vykonal nové dokazovanie, resp. ho doplnil. Navyše prvostupňový orgán -RVPS v napadnutom rozhodnutí zmenil výrok v bode 1., kde doplnil v zmysle rozhodnutia ŠVPS nový dôkaz o recidíve účastníka konania, rozhodnutie RVPS Humenné 2015/00500-05 zo dňa 28. septembra 2015 (právoplatné dňa 15. októbra 2015), konštatujúc, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia došlo k opätovnému porušeniu povinností, čím sú splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Okrem toho, že ide o vecne a logicky zjavne nesprávny záver, pretože k porušeniu povinností nemohlo dôjsť do jedného roka odo dňa 15. októbra 2015 (právoplatnosť rozhodnutia), keďže posudzovaná úradná kontrola bola vykonaná až dňa 28. septembra 2017; ide o nový dôkaz, o ktorom sa účastník konania dozvedel až z textu rozhodnutí ŠVPS a RVPS.

Žalobca namietal tiež zmenu výroku v rozpore s princípmi práva na spravodlivý proces, ktorá spočívala v tom, že žalovaná doplnila v časti hodnotenie deliktu novú skutočnosť, ktorá nie je uvedená v prvostupňovom rozhodnutí. Ide o vyššie spomínaný odkaz na rozhodnutie RVPS Humenné 2015/00500-05 zo dňa 28. septembra 2015, k čomu ŠVPS uviedla že: „doplnené rozhodnutie nemožno

pokladať za novú skutočnosť ani nový dôkaz". Ďalej konštatovala, že „nešlo o žiadne nové dôkazy, ale o minulosť, resp. opakovanosť protiprávneho konania účastníka konania." Toto konštatovanie je zjavne účelové, keďže túto skutočnosť správny orgán zahrnul ako dôkaz recidívy.

V ďalšej časti žaloby žalobca argumentoval k nezákonnosti uloženej sankcie. Žalobcovi bola rozhodnutím uložená pokuta v zmysle § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách vo výške 1 000 000 EUR. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách: „ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 1, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu od 1 000 000 eur do 5 000 000 eur.“. Podľa čl. 17 ods. 2 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 178/2002 pokuty musia byť účinné, primerané a odrádzajúce. Uložená pokuta vo výške 1 000 000 EUR by mala pre žalobcu likvidačné dôsledky. Už len počas roka 2018 bola spoločnosti BILLA s.r.o. (žalobcovi) uložená pokuta 1 000 000 EUR v 5 samostatných správnych konaniach RVPS, a ďalšie správne konania zrejme RVPS plánuje začať. Žalobcovi bolo RVPS celkovo k dnešnému dňu uložených pätnásť 1miliónových pokút v samostatných správnych konaniach. Vzhľadom na opakujúce sa správne konania je možné fakticky vylúčiť, aby do budúcnosti boli žalobcovi ukladané nižšie pokuty ako 1 000 000 EUR, keďže správny orgán v zmysle § 28 zákona o potravinách nerealizuje žiadne moderačné právo uložiť nižšiu sankciu. Uloženie pokuty v tejto výške významne zasahuje do vlastníckych práv žalobcu, ktoré sú mu garantované Ústavou Slovenskej republiky v čl. 20 ods. 1 a Listinou základných práv a slobôd. Správny orgán síce uviedol v odôvodnení svojho rozhodnutia množstvo kritérií, ktoré údajne pri ukladaní pokuty vzal do úvahy (odhladnuc od toho, že túto správnu úvahu nedostatočne odôvodnil), v skutočnosti ale v dôsledku stanovenej minimálnej (spodnej) hranici pokuty nemá priestor uplatniť voľnú správnu úvahu a uložiť primeranú sankciu. Ide teda o sankciu, ktorá z podstaty veci nie je preskúmateľná, a to pokiaľ ide o použité hodnotiace kritériá a aplikovanú správnu úvahu.

Žalobca je presvedčený, že správny súd by mal využiť svoju právomoc a uznesením prerušiť súdne konanie v zmysle § 100 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku, keďže v obdobnej veci sp. zn. 5S/161/2017 sa Krajský súd v Bratislave dňa 17. apríla 2018 obrátil na Ústavný súd SR s návrhom na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. d) Ústavy SR o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy SR, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru. Rozhodnutie vo veci závisí od otázky, ktorú nie je oprávnený vyriešiť Krajský súd v Bratislave.

Žalobca poukázal, že správny orgán formálne deklaroval, že pri ukladaní sankcie aplikoval absorpčnú zásadu, pri ktorej sa trest (sankcia) ukladá za delikt najprísnejšie postihnuteľný, t.j. za delikt, za ktorý je možné uložiť pokutu s najvyššou sankciou. V posudzovanom prípade sú dva z celkových deviatich údajných deliktov postihnuteľné najprísnejšou, ale zhodnou maximálnou výškou sankcie. Podľa odôvodnenia rozhodnutia RVPS v časti týkajúcej sa pokuty a tiež odôvodnenia rozhodnutia ŠVPS, správny orgán konštatoval, že pokutu ukladá za delikt, ktorý je podľa jeho názoru najzávažnejší, t. j. za delikt umiestnenia nebezpečnej potraviny na trh. Do úvahy pri ukladaní pokuty teda neberie kritérium prísnosti sankcie, ale závažnosti deliktu, čo nekorešponduje s princípmi absorpčnej zásady. Uvedený postup pri aplikovaní absorpčnej zásady potvrdil aj odvolací orgán vo svojom rozhodnutí.

Na základe dôvodov uvedených v podanej žalobe je žalobca presvedčený, že rozhodnutie RVPS a rozhodnutie ŠVPS nespĺňa nároky kladené na rozhodnutie vydané v správnom konaní. Správny orgán, ktorý ukladá svojim charakterom trestnú sankciu nesmie postupovať spôsobom, pri ktorom zľahčuje, či priamo upiera základné procesné práva žalobcu. Nielen predmetné rozhodnutia, ale aj samotné konanie a postup/zásah, ktorý mu predchádzal, trpia vadami, pre ktoré je potrebné ich zrušením a vrátením na nové konanie zabezpečiť opätovné dodržiavanie základných práv účastníka konania, garantovaných Ústavou SR, Dohovorom, Základnou listinou práv a slobôd a právnymi predpismi Európskej únie.

Navrhol zrušiť rozhodnutie Štátnej veterinárnej a potravinovej správy č. k. 4257/2018 zo dňa 25. januára 2019 a Rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Humenné č. k. 2018/00480-11 zo

dňa 12. novembra 2018 a vec vrátiť na ďalšie konanie. Tiež si uplatnil nárok na náhradu trov konania. V závere žaloby navrhol priznať odkladný účinok správnej žalobe podľa § 185 písm.a)SSP.

III.

Vyjadrenie žalovanej k žalobe

Vo vyjadrení k žalobe žalovaná opísala priebeh administratívneho konania, pričom zopakovala svoje skutkové a právne závery z rozhodnutia a citovala príslušné ustanovenia právnych predpisov. Stotožnila sa so závermi prvostupňového správneho orgánu a zotrvala na vlastných záveroch v napadnutom rozhodnutí, v týchto intenciách sa vysporiadala s jednotlivými žalobnými námietkami, ktoré považovala za neopodstatnené. Osobitne k námietke žalobcu o neprimeranosti uloženej sankcie uviedla, že orgány úradnej kontroly nemôžu na základe vlastnej úvahy meniť kvalifikáciu protiprávneho konania a ukladať sankcie mimo určeného rámca, resp. modifikovať zákony. Žalovaná navrhla žalobu zamietnuť a nežiadala vo veci nariadiť pojednávanie. K návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe a k návrhu na prerušenie súdneho konania až do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde SR sa žalovaná nevyjadrila, avšak poukázala na zaužívanú prax súdov v obdobných veciach.

IV.

V konaní o predmetnej žalobe správny súd uznesením sp. zn. 6S/18/2019-288 zo dňa 05.09.2019 v spojení s opravným uznesením zo dňa 15.10.2020 prerušil konanie do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde SR o návrhu Krajského súdu v Prešove na konanie o súlade časti ustanovenia § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách „od 1 000 000 EUR“ s čl. 1 ods. 1, prvá veta, čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1, prvá veta a druhá veta Ústavy SR a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Uznesením sp.zn.6S/18/2019-291 zo dňa 05.09.2019 správny súd priznal správnej žalobe odkladný účinok podľa § 185 písm. a) SSP.

Písomným podaním doručeným súdu dňa 23.01.2020 žalobca predložil žiadosť o to, aby súd predložil návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdny dvor Európskej únie, v ktorom konkrétne uviedol aj znenie prejudiciálnych otázok.

Správny súd písomným podaním zo dňa 03.04.2020 oznámil žalobcovi, že v tomto štádiu konania nepovažuje za nevyhnutné predkladať Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálnu otázku. Konštatoval, že uznesením Ústavného súdu sp.zn. PLs ÚS 24/2018 zo dňa 17.10.2018 bol návrh Krajského súdu v Bratislave a návrh Krajského súdu v Prešove na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy SR o súlade § 28 ods. 8 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov v časti slov "od 1 000 000 eur" s článkom 1 ods. 1 prvou vetou, čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 prvou a druhou vetou Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, spojený na spoločné konanie, ktoré je vedené pod sp.zn. Rvp 1159/2018. Uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky č.k. PL.ÚS 3/2019-31 zo dňa 16.1.2019 bol návrh Krajského súdu v Bratislave a návrh Krajského súdu v Prešove prijatý na ďalšie konanie. Doposiaľ však o vyššie uvedenom návrhu, pre ktorý správny súd prerušil predmetné konanie, nebolo rozhodnuté v merite veci. Z uvedeného vyplýva, že naďalej trvá prerušenie konania vedeného Krajským súdom v Prešove pod sp.zn. 6S/18/2019, pričom v zmysle § 100 ods. 3 SSP sa nevykonávajú procesné úkony a neplynú lehoty podľa tohto zákona. Od uvedeného rozhodnutia Ústavného súdu SR závisí do značnej miery rozhodnutie vo veci samej, preto je nevyhnutné nevykonávať žiadne úkony v konaní do rozhodnutia Ústavného súdu v predmetnej veci.

Čo sa týka druhého záveru správneho súdu, tento považuje za potrebné poukázať na rozdiel medzi formuláciou článku 267 ZFEÚ, odsek 2 „Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom a tento súdny orgán usúdi, že rozhodnutie o nej je nevyhnutné pre vydanie jeho rozhodnutia, môže sa obrátiť na Súdny dvor Európskej únie, aby o nej rozhodol.“ a článkom 267 ZFEÚ, odsek 3 „Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie.“ Z uvedeného vyplýva, že správny súd na rozdiel od Najvyššieho súdu SR, je oprávnený si sám posúdiť nastolené otázky, teda to, či ustanovenia zákona o potravinách sú v

súlade s právom Únie a za predpokladu, že dospeje k záveru o nesúlade, aplikovať na vec ustanovenia práva Európskej únie, pričom s uvedenými otázkami sa vysporiada v rozhodnutí o merite veci, preto nie je správny súd povinný predkladať Súdnemu dvoru Európskej únie prejudiciálnu otázku.

Správnemu súdu bolo dňa 06.12.2022 doručené vyjadrenie žalobcu v súvislosti so zmenou zákona o potravinách a s rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorom poukázal na novelizáciu ustanovení zákona vzťahujúcich sa na ukladanie sankcií za správne delikty pričom zdôraznil predovšetkým zrušenie minimálnej výšky pokuty a zníženie hornej hranice pokuty. Upriamil pozornosť správneho súdu na vplyv tejto zmeny zákona o potravinách na prebiehajúce konanie, zdôraznil zásadu trestného práva použitia neskoršieho zákona, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie, a podotkol, že táto zásada sa má použiť i v oblasti správneho trestania (administratívneho sankcionovania), a to nie len správnymi orgánmi, ale aj správnymi súdmi. Navrhol aplikovať vo veci zmenenú právnu úpravu, keďže aj z dôvodovej správy k novele zákona bolo uvedené, že k úprave dolnej hranice došlo aj v dôsledku možných likvidačných následkov pôvodne v zákone upravenej pokuty pre viaceré subjekty, a to bez možnosti v rámci správnej úvahy aplikovať správnym orgánom primeranú pokutu. Navrhol postupovať v intenciách tejto novej právnej úpravy.

Správnemu súdu bolo doručené aj uznesenie Ústavného súdu SR PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022, ktorým ústavný súd zastavil konanie v súlade s ustanovením § 87 prvej vety zákona o ústavnom súde, lebo preskúmaný právny predpis stratil platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci, keďže zistil, že napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona o potravinách stratilo platnosť dňa 30.06.2022 prijatím zákona č. 211/2022 Z. z., (ktorým sa mení a dopĺňa zákon o potravinách aj zákon č.491/2001 Z.z.) a bolo nahradené novou právnou úpravou aktuálne § 28 ods. 9 zákona o potravinách, pričom ústavný súd zdôraznil vôľu zákonodarcu zmeniť neprimerané sankcie. Ústavný súd SR tiež poukázal na § 195 písm. d) SSP a uviedol, že „správny súd v konaní o žalobe vo veciach správneho trestania nie je viazaný rozsahom ani 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 zásadám ukladania trestov (v širšom ponímaní tohto pojmu) patrí aj zásada, že trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase spáchania skutku, podľa neskoršieho zákona len vtedy, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie (čl. 50 ods. 6 ústavy). Novela zákona č. 152/1995 Z. z. účinná od 1. júla 2022 preto navrhovateľom (krajským súdom) vytvára priestor, aby v procese súdneho prieskumu právoplatných rozhodnutí orgánov verejnej správy ukladajúcich sankcie podľa napadnutého ustanovenia prihliadli na zmenu právnej úpravy, ktorá toto ustanovenie vypustila, a teda už netvorí súčasť právneho poriadku“, tiež „od krajských súdov sa tak očakáva, že ustanovenie § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. zinterpretujú rozširujúco, nie formalisticky, s prísny rešpektom k podústavne definovanej kategórii právoplatnosti, a tým aj ústretovo k základným právam, vyslovenia porušenia ktorých sa napadnutým ustanovením navrhovateľa (krajské súdy) domáhali.“

Na základe uvedených skutočností správny súd najskôr rozhodol o pokračovaní v konaní podľa § 100 ods. 3 SSP.

V.

Právne závery správneho súdu

Dňa 01.07.2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“).

Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy,

nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

Podľa § 194 ods. 1 SSP, správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

Podľa § 194 ods. 2 SSP, ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

Podľa § 191 ods. 1 SSP, správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu

verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak

- a/ bolo vydané na základe neúčinného právneho predpisu,
- b/ ho vydal orgán, ktorý na to nebol zo zákona oprávnený,
- c/ vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- d/ je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov,
- e/ zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci,
- f/ skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,
- g/ došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej.

Podľa § 137 ods. 4 SSP vo veciach, v ktorých správny súd rozhoduje rozsudkom bez nariadenia ústneho pojednávania, oznámi miesto a čas verejného vyhlásenia rozsudku na úradnej tabuli súdu a na webovej stránke príslušného súdu v lehote najmenej 5 dní pred jeho vyhlásením. S poukazom na citované ustanovenie, upovedomenie o termíne verejného vyhlásenia rozhodnutia bolo zverejnené na úradnej tabuli súdu od 09.01.2023 do 19.01.2023. Rozsudok správny súd verejne vyhlásil vyvesením písomného vyhotovenia bez odôvodnenia na úradnej tabuli súdu po dobu 14 dní ( § 137 ods.3 SSP) dňa 19.01.2023.

Predmetom preskúmania bolo rozhodnutie o uložení pokuty vo výške 1 000 000 eur podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení do 31.12.2016 za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín vykonanej dňa 09.07.2016 v prevádzkarni BILLA s.r.o., filiálka č. 505, Laborecká 68, Humenné.

Podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách účinného do 31.12.2016, (ktoré bolo vo veci aplikované správnymi orgánmi), orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000 eur do 500 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti.

Podľa § 28 ods. 8 tohto zákona, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 7, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu od 1 000 000 eur do 5 000 000 eur.

Podľa § 28 ods. 7 tohto zákona, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

Podľa § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách účinného od 01.07.2022 (v znení zákona č. 211/2022 Z. z.), ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu tých istých povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

Podľa § 28 ods. 9 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách účinného od 01.07.2022 (v znení zákona č. 211/2022 Z. z.), ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

Podľa § 31a ods. 1 zákona č. 152/1995 Z.z. (Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. júla 2022), konanie o uložení pokuty podľa § 28 a § 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30. júna 2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. júla 2022.

Z vyššie citovanej právnej úpravy a s poukazom na jej zmenu je evidentné, že došlo k zásadnej zmene právneho predpisu vzťahujúceho sa na preskúmanú vec, a to tak v otázke rozpätia sadzby pokuty, ktorú môžu správne orgány v rámci správnej úvahy aplikovať, ale aj v otázke povahy porušených povinností, pre porušenie ktorých správny orgán mieni pristúpiť k uloženiu pokuty, keďže pôvodné znenie ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách upravuje opakované porušenie povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 7 (to odkazuje na ods. 4), a novelizované znenie citovaného ustanovenia zákona o potravinách upravuje opakované porušenie tých istých povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4. Pritom ustanovenie § 28 ods. 4 zostalo bez zmeny aj po novelizácii zákona o potravinách.

Správny súd konštatuje, že právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť (výstižne to určuje zákon o priestupkoch). Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnych orgánom za určité nedovolené konanie (či opomenutie). Je potrebné zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvolané následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov ako aj prísnosti postihu delikventa.

Aj v prípade správneho trestania sa použije analógia legis so zásadami v trestnom konaní v takom rozsahu, v akom chýba špeciálna úprava v jednotlivých zákonoch upravujúcich administratívnu zodpovednosť za správne delikty, v danom prípade zákon č. 39/2013 Z.z.. V súvislosti s uvedeným je to zásada vyplývajúca nielen z ust. § 2 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z.z.. Trestný zákon, že v prípade, cit.: „Ak v čase medzi spáchaním činu a vynesením rozsudku nadobudnú účinnosť viaceré zákony, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona, ktorý je pre páchatel'a priaznivejší“, uvedená zásada je zákonným odrazom článku 50 ods. 6 veta druhá Ústavy Slovenskej republiky, cit.: „Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie“. Ide o zásadu nepravej retroaktivity, ktorá sa uplatní v prípade, ak neskoršia právna úprava je pre páchatel'a deliktu priaznivejšia.

Správny súd dáva do pozornosti právny názor Najvyššieho súdu SR vyslovený v rozsudku sp.zn. 5Asan/10/2017 zo dňa 27.09.2018... „Trestnoprávna zásada aplikácie neskoršieho zákona, ak je pre páchatela priaznivejšia, ktorá je ustanovená v článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky sa vzťahuje na všetky delikty verejného práva, teda aj na ukládanie sankcií za porušenie povinností vo vzťahu k záujmom chránených správnym právom. Trestnoprávna zásada aplikácie neskoršieho zákona, ak je pre páchatela priaznivejšia, sa vzťahuje aj na správne delikty, a to aj v prípade, ak to zákon výslovne neustanovuje, keďže povinnosť aplikácie tejto zásady vyplýva priamo z Ústavy Slovenskej republiky. Taktiež je potrebné poukázať aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12. mája 2010, sp.zn. III. ÚS 120/2010, v ktorom Ústavný súd Slovenskej republiky vyslovil právny záver, že všeobecný súd pri realizácii základného práva na súdnu ochranu podľa Ústavy Slovenskej republiky a podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je povinný aplikovať ústavnú požiadavku jednoduchého práva, že každý má právo na rozhodnutie podľa relevantnej právnej normy. Ak došlo k zmene právnej úpravy, všeobecný súd musí na túto skutočnosť reagovať a jeho reakcia musí nájsť odraz v odôvodnení rozhodnutia. V tomto smere odvolací súd poukazuje aj na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 13. júna 2008, sp.zn. 2As 9/2008. Princíp možného retroaktívneho pôsobenia zákona v prospech páchatela je pre účely trestného konania zakotvený na ústavnej úrovni v Ústave Slovenskej republiky a taktiež v článku 50 ods. 6 Listiny základných práv a slobôd. S poukazom na ustanovenie § 135 SSP, na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy, je potrebné dodať, že pokiaľ by bolo uvedené ustanovenie chápané ako absolútne, dostalo by sa do zjavného rozporu s hmotnoprávnou úpravou podmienok zodpovednosti za správne delikty, ktoré má oporu vo vyššie uvedenej ústavnoprávnej úprave a medzinárodných záväzkoch. Kasačný súd má za to, že má povinnosť prihliadnuť pri posudzovaní zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu nielen k hmotnoprávnej úprave deliktuálnej zodpovednosti, ktorá platila v dobe rozhodovania správneho orgánu, ale aj k úprave platnej a účinnej v dobe rozhodovania odvolacieho súdu, ak je to pre páchatela správneho deliktu priaznivejšie. V tejto súvislosti súd odkazuje na svoje rozhodnutie v obdobnej veci č.k. 8Sžo/2/2016 z 31. mája 2018“.

Správny súd poukazuje na právny názor Najvyššieho súdu SR vyslovený v rozsudku sp.zn.4Asan/2/2019 zo dňa 05.11.2019 a zároveň publikovaný v Zbierke stanovísk NS a súdov SR 2/2021 pod č. 20, ktorého právna veta znie: „Rešpektujúc princípy správneho trestania, ak správne orgány v rámci konania o správnom delikte uložili sankciu v súlade s právnou úpravou účinnou v čase, keď o tejto sankcii rozhodovali, avšak následne v priebehu súdneho prieskumu došlo k zmene právnej úpravy v prospech 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 nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej“.

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

Podľa § 191 ods. 6 SSP, právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný. Ak orgán verejnej správy v ďalšom konaní nepostupoval v súlade s právnym názorom správneho súdu a správny súd opätovne zrušil rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy z tých istých dôvodov, môže správny súd i bez návrhu v zrušujúcom rozsudku uložiť orgánu verejnej správy pokutu.

Správny orgán s poukazom na právny názor správneho súdu vyslovený v tomto rozhodnutí, je povinný vysporiadať sa s novou právnou úpravou, ktorá je priaznivejšia pre žalobcu a postupovať v konaní v súlade so znením prechodných ustanovení v zákone o potravinách k úpravám účinným od 1. júla 2022. Ide tu o rešpektovanie princípov správneho trestania a aplikáciu nepravej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatela. Zároveň je povinný nové rozhodnutie náležite odôvodniť s poukazom na ustanovenie § 47 ods. 3 Správneho poriadku, podľa ktorého v odôvodnení rozhodnutia správny orgán

uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie a akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov na základe ktorých rozhodoval a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a z ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Odôvodnenie má presvedčiť účastníkov konania o správnosti postupu správneho orgánu a o zákonnosti jeho rozhodnutia. Nestačí len citácia príslušného právneho predpisu, ale je žiaduce, aby správny orgán vyložil aj obsah právnej normy tak, aby účastníci pochopili vzťah medzi skutkovým zistením a právnym posúdením veci. Nepreskúmateľnosť z „nedostatku dôvodov“ neznamená len absolútny nedostatok odôvodnenia, ale zahŕňa aj prípady, keď pre dané rozhodnutie nebol dostatok dôvodov.

V tejto súvislosti správny súd poukazuje na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá nevyžaduje, aby v odôvodnení rozhodnutia bola daná odpoveď na každý argument strany. Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie kľúčový, vyžaduje sa osobitná odpoveď práve na tento argument (Georgidias vs. Grécko z 29.05.1997, Higgs vs. Francúzsko zo dňa 19.02.1998). Obdobne Ústavný súd SR v uznesení sp.zn. III.ÚS 237/2012 zo dňa 13.06.2012 konštatoval: „... súčasťou obsahu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy a práva na spravodlivé konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky..., ... súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov uvádzaných účastníkmi konania...“.

Správny súd zdôrazňuje, že ukládanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoleného rozhodovacieho procesu, v ktorom správny orgán v zákonom stanovených medziach uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania, a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu (uváženia), musí byť náležite odôvodnené (R 90/2012).

O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal nárok na úplnú náhradu trov konania proti žalovanej. S poukazom na § 175 ods. 2 SSP o výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa toto konanie končí samostatným uznesením, ktoré vydá vyšší súdny úradník.

Senát správneho súdu rozhodol v pomere hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku je prípustná kasačná sťažnosť a to v lehote 30 dní od doručenia rozhodnutia krajského súdu oprávnenému subjektu, ktorú je potrebné podať na Krajský súd v Prešove (§ 443 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 444 ods. 1 SSP).

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podaných podľa § 57 SSP uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (ďalej len sťažnostné body), návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti (§ 445 ods. 1, 2 SSP).

Sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom.

Tieto povinnosti neplatia, ak má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie II. stupňa;

ak ide o konanie o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c/ a d/SSP; ak je žalovaným Centrum právnej pomoci (§ 449 ods. 1, 2 SSP).