

Súd: Krajský súd Bratislava
Spisová značka: 6S/112/2020
Identifikačné číslo súdneho spisu: 6019200617
Dátum vydania rozhodnutia: 23. 06. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Marián Degma
ECLI: ECLI:SK:KSBA:2022:6019200617.2

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Krajský súd v Bratislave, ako správny súd, v senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Mariána Degmu a členiek senátu JUDr. Otlílie Belavej a JUDr. Valérie Žiliakovej, v právnej veci žalobcu: BILLA s.r.o., so sídlom Bajkalská 19/A, 821 02 Bratislava, IČO: 31 347 037, zastúpený: SOUKENÍK - ŠTRPKA, s. r. o., so sídlom Šoltésovej 14, 811 08 Košice, IČO: 36 862 711, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, 842 13 Bratislava, IČO: 00 156 426, o preskúmaní zákonnosti rozhodnutia žalovaného Č. k.: 2649/2019 zo dňa 27.08.2019, jednohlasne, takto

r o z h o d o l :

Krajský súd v Bratislave žalobu z a m i e t a.

Krajský súd v Bratislave žalovanému náhradu trov konania n e p r i z n á v a.

o d ô v o d n e n i e :

I. Administratívne konanie a rozhodnutie správneho orgánu

1. Dňa 12.04.2019 v čase od 9:00 hod. do 13:50 hod. vykonala Regionálna veterinárna a potravinová správa Zvolen (ďalej aj „správny orgán prvého stupňa“) úradnú kontrolu potravín v prevádzke žalobcu - supermarket BILLA filiálka č. 347, Sokolská 117, 960 01 Zvolen. O výkone kontroly bol dňa 12.04.2019 spísaný záznam o úradnej kontrole potravín č. ZV/2019/Be,Kr,Lu,Šp/22 (ďalej aj „Záznam o úradnej kontrole potravín“).

2. Dňa 22.05.2019 bol žalobcovi doručený list s názvom „Upovedomenie o začatí správneho konania“ zo dňa 20.05.2019, v zmysle ktorého správny orgán prvého stupňa upovedomil žalobcu, že voči nemu začína správne konanie vo veci uloženia pokuty pre podozrenie zo spáchania iného správneho deliktu podľa ustanovenia § 28 ods. 4 písm. i) v jednočinnom súbehu so správnym deliktom podľa ustanovenia § 28 ods. 4 písm. a) a iného správneho deliktu podľa ustanovenia § 28 ods. 4 písm. i) zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o potravinách“), ktoré boli uvedené v Zázname o úradnej kontrole potravín (ďalej len „Upovedomenie o začatí správneho konania“).

3. Žalobca sa vyjadril k Upovedomeniu o začatí správneho konania listom zo dňa 23.05.2019 s názvom „Vyjadrenie k upovedomeniu o začatí správneho konania“ (ďalej aj „Vyjadrenie“) s tým, že šesť druhov výrobkov, ktoré boli inšpektormi správneho orgánu prvého stupňa označené ako potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti na úseku pultového predaja mäsových výrobkov žalobca stiahol z predaja a boli zlikvidované zákonným spôsobom. V žiadnom prípade sa nejednalo o úmyselné konanie zamestnancov, ale tak, ako pri každej inej ľudskej činnosti sa stane, že dôjde k určitému pochybeniu, tak ako aj v tomto prípade sa jedná o zlyhanie ľudského faktora.

4. Dňa 18.06.2019 vydal správny orgán prvého stupňa rozhodnutie č.k.: RVPS ZV/RK/2019/000907/22-003, v zmysle ktorého bola žalobcovi uložená pokuta vo výške XX.XXX,- € podľa ust. § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách v jednočinnom súbehu s ust. § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“). Správny orgán prvého stupňa konštatoval, že žalobca dňa 12.04.2019 v čase výkonu úradnej kontroly potravín (od 9:00 hod. do 13:50 hod.) v prevádzke žalobcu filiálka č. 347, Sokolská 117, 960 01 Zvolen:

a) porušil zákaz predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti podľa ust. § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách, porušil zákaz umiestňovať na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo dátumu minimálnej trvanlivosti podľa ust. § 6 ods. 5 písm. d) zákona o potravinách a zákaz umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné podľa ust. § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách a to tým, že v čase úradnej kontroly predával 5 druhov potravín o celkovej hmotnosti 11,872 kg a v celkovej hodnote 71,83 € po uplynutí dátumu spotreby, ktoré sa podľa čl. 24 ods. 1 druhá veta nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25.10.2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom považujú za nebezpečné v súlade s čl. 14 ods. 2 až 5 nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 28.01.2002, ktoré ustanovuje všeobecné zásady a požiadavky zákona o potravinách, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a ktoré ustanovuje postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín:

- Šunka špeciál - celková hmotnosť 1,460 kg, celková hodnota 12,99 €, spotrebujte do: 07.04.2019, výrobca: LE & CO - Ing. Jiří Lenc, s. r. o., priemyselná zóna Jirny, Poděbradská 606, 250 90 Jirny, Česká republika;

- Šunka od kosti - celková hmotnosť 2,994 kg, celková hodnota 23,61 €, spotrebujte do: 11.04.2019, výrobca: LE & CO - Ing. Jiří Lenc, s. r. o., priemyselná zóna Jirny, Poděbradská 606, 250 90 Jirny, Česká republika;

- Gazdovská údená krkovička - celková hmotnosť 1,542 kg, celková hodnota 10,02 €, spotrebujte do: 09.04.2019, výrobca: Tauris a. s., Potravinárska 6, 979 01 Rimavská Sobota;

- Šunková saláma - celková hmotnosť 0,886 kg, celková hodnota 5,75 €, spotrebujte do: 02.04.2019, výrobca: RÓBERT GAŠPARÍK Mäsovýroba, s.r.o., Zelenečská 83, Trnava;

- Údené bravčové kosti z karé a krku - celková hmotnosť 4,99 kg, celková hodnota 19,46 €, spotrebujte do: 14.03.2019, výrobca: Tauris a. s., Potravinárska 6, 979 01 Rimavská Sobota.

b) porušil zákaz predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti podľa ust. § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách a zákaz umiestňovať na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo dátumu minimálnej trvanlivosti podľa ust. § 6 ods. 5 písm. d) zákona o potravinách a to tým, že v čase úradnej kontroly predával 1 druh potraviny o celkovej hmotnosti 6,048 kg a v celkovej hodnote 41,73 € po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti:

- Malokarpatská saláma - 5 ks o hmotnosti 1,123 kg, 1,098 kg, 1,275 kg, 1,256 kg, 1,296 kg - celková hmotnosť 6,048 kg, celková hodnota 41,73 €, minimálna trvanlivosť do: 31.03.2019 - 2ks, 09.04.2019 - 3 ks, výrobca: Tauris Nitra spol. s r. o., Cintorínska 1718/39, 951 15 Mojmírovce, SR.

5. Správny orgán prvého stupňa uviedol, že žalobca nepodal ústne námietky ako znak nesúhlasu s uloženými opatreniami, ani ich nepodal písomne v zákonom stanovenej lehote do piatich pracovných dní podľa § 20 ods. 11 zákona o potravinách. Konštatoval, že dôkazy, z ktorých vychádzal, boli zistené a získané zákonným spôsobom. Vzhľadom k tomu, že správny poriadok neupravuje postup správnych orgánov pri postihu za súbeh správnych deliktov, pri ukladaní pokuty uplatnil na základe analógie legis tzv. absorpčnú zásahu, ktorej podstata tkvie v absorpcii sadzieb (prísnejší trest pohlcuje miernejší) a uložil pokutu za iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na iný správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Pri ukladaní pokuty sa riadil touto zásadou a ako závažnejšie protiprávne konanie v tomto prípade posúdil skutočnosť, že žalobca predával potraviny po uplynutí dátumu spotreby, ktoré sa podľa čl. 24 ods. 1 druhá veta nariadenia ES a Rady (EÚ) č. 1169/2011 zo dňa 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom považujú za nebezpečné. Spáchanie ďalšieho správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách, a to predaj potraviny po uplynutí dátumu trvanlivosti, považoval za príťažujúcu okolnosť. Správny orgán prvého stupňa v zmysle § 28 ods. 9 zákona o potravinách prihliadal na závažnosť zistených nedostatkov, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť žalobcu a na to, či v predmetnej veci išlo o opakované protiprávne konanie. Uviedol, že dĺžka trvania nevyhovujúceho stavu pri prekročení dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti je presne určená uplynutím týchto dátumov, a to pri dátume spotreby od jedného dňa do jedného mesiaca a pri dátume minimálnej trvanlivosti 3 dni. Priame následky protiprávneho konania na zdravie spotrebiteľov neboli v danom prípade preukázané. V minulosti bola žalobcovi za rovnakú prevádzkareň uložená

pokuta rozhodnutím v správnom konaní za hygienické nedostatky zistené v skladovacích priestoroch a na predajnej ploche č.k. RVPS/RK/2019/000043/80/001 zo dňa 29.01.2019, výška pokuty 500,- €, právoplatnosť dňa 25.02.2019. V danom prípade sa nejedná o opakované protiprávne konanie do jedného roka od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty.

6. Správny orgán prvého stupňa pri rozhodovaní o výške pokuty za rozhodujúcu skutočnosť považoval dĺžku prekročenia dátumu spotreby mäsových výrobkov až do jedného mesiaca, čím sa takéto výrobky považujú za nebezpečné v súlade s čl. 14 ods. 2 až 5 nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 28.01.2002, ktoré ustanovuje všeobecné zásady a požiadavky zákona o potravinách, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín. Uviedol, že výšku pokuty ovplyvnila aj skutočnosť, že pri úradnej kontrole potravín bola súčasne vykonaná aj cieľená kontrola - VEĽKÁ NOC 2019 zameraná na kontrolu potravín, ktoré sa tradične konzumujú počas veľkonočných sviatkov a výrobky na úseku predaja mäsových výrobkov, u ktorých boli zistené nedostatky, možno za takéto výrobky považovať.

7. Žalovaný rozhodnutím Č. k. 2649/2019 zo dňa 27.08.2019 (ďalej aj „napadnuté rozhodnutie“) na odvolanie žalobcu prvostupňové rozhodnutie zmenil tak, že uviedol, že žalobca porušil povinnosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie vrátane predaja na diaľku, dodržiavať požiadavky upravené zákonom o potravinách účinného od 01.05.2019 s poukázaním na zákaz umiestňovať na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby podľa § 6 ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách a čl. 14 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 28.01.2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach potravín (ďalej aj Nariadenie (ES) č. 178/2002“), a to tým, že dňa 12.04.2019 v čase výkonu úradnej kontroly potravín (od 9:00 hod. do 13:50 hod.) v prevádzke žalobcu umiestňoval na trh päť druhov potravín po uplynutí dátumu spotreby, ktoré sa podľa čl. 24 ods. 1 druhá veta nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 zo dňa 25.10.2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom považujú za nebezpečné v súlade s čl. 14 ods. 2 až 5 nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 28.01.2002. Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, spáchaných v jednočinnom súbehu. Ďalej uviedol, že žalobca porušil povinnosť na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie vrátane predaja na diaľku, dodržiavať požiadavky upravené zákonom o potravinách a osobitnými predpismi v nadväznosti na zákaz umiestňovať na trh potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti podľa § 4 ods. 1, § 6 ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách, a to tým, že dňa 12.04.2018 v čase výkonu úradnej kontroly potravín od 9.00 hod. do 13.50 hod. v prevádzkarni žalobcu ponúkal na predaj 1 druh potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti. Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách. Za to žalovaný podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách uložil žalobcovi pokutu vo výške XX.XXX,- €, ktorú je povinný zaplatiť do 15 dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia na príjmový účet správneho orgánu prvého stupňa. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí skonštatoval, že porušenie povinností zo strany žalobcu bolo dostatočne preukázané a zdokumentované. Konanie žalobcu bolo posúdené správnym orgánom prvého stupňa po skutkovej a právnej stránke správne, avšak pri uložení úhrnnej pokuty správny orgán prvého stupňa neuplatnil na základe analógie legis tzv. absorpčnú zásadu, ktorej podstata tkvie v absorpcii sadziieb (prísnejší trest pohlcuje miernejší) a uloženie pokuty podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na iný správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Z uvedeného dôvodu prvostupňové rozhodnutie zmenil a uložil pokutu podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách.

8. Žalovaný uviedol, že zákon o potravinách jednoznačne zakazuje predávať akékoľvek množstvo potravín po uplynutí dátumu spotreby, či dátumu minimálnej trvanlivosti a pri zistení čo i len jedného druhu takejto potraviny, iba jeden deň po uplynutí trvanlivosti, stanovuje minimálnu výšku pokuty 1.000,- €. V tomto prípade bol preukázaný predaj 5 druhov potravín po dátume spotreby a 1 druh potravín po dátumu minimálnej spotreby. Žalobca tak nedôsledne a nedostatočne vykonával monitoring plynutia dátumov spotreby a trvanlivosti u potravín umiestňovaných na trh. Povinnosťou žalobcu bolo potraviny pravidelne kontrolovať, uvedený nedostatok včas zistiť, tovar vyradiť z obehu, oddelene uložiť, zreteľne označiť a v čo najkratšom čase odstrániť z priestorov predajne, čo splnené nebolo. Potraviny označené dátumom minimálnej trvanlivosti si uchovávajú svoje vlastnosti od uvedeného dátumu, ktorý na základe vykonaných skúšok určuje výrobca a podľa súčasne platnej legislatívy ho musia rešpektovať aj predajcovia potravín. Potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti nemusia javiť

známky kazenia, môžu však meniť svoju kvalitu a biologickú hodnotu, čím sa stávajú pre spotrebiteľa neplnohodnotnými a tým sú porušené jeho práva na trhu potravín, zvlášť v prípade, že sa predávajú mäsové výrobky dlhšie po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti - v tomto prípade 1 druh potravín Malokarpatská saláma - 5 ks o hmotnosti 1,123 kg, 1,098 kg, 1,275 kg, 1,296 kg, sa predávali 2 ks 12 dní po dátume minimálnej trvanlivosti a 3 ks 3 dni po dátume minimálnej trvanlivosti. Uviedol, že potraviny po uplynutí dátumu spotreby môžu predstavovať riziko pre zdravie ľudí, nakoľko dátum spotreby je dátum ukončujúci možnú dobu použitia potravín, ktoré z mikrobiologického hľadiska podliehajú rýchlej skaze a môžu po krátkom čase predstavovať bezprostredné nebezpečenstvo pre zdravie ľudí. Potravinárske výrobky označené dátumom spotreby patria k vysoko rizikovým potravinám, pretože môžu podporovať množenie sa patogénnych mikroorganizmov alebo tvorbu toxínov. Potraviny po dátume spotreby sú legislatívou posúdené ako nebezpečné potraviny, ktoré môžu u spotrebiteľa vyvolať rôzne zdravotné problémy. Potraviny po dátume spotreby žalobca predával 1, 3, 5, 10 a dokonca 29 dní po dátume spotreby.

9. K námietke žalobcu o nezákonnosti kontroly z dôvodu absencie riadneho oznámenia účelu úradnej kontroly potravín a nepredloženie poverenia na výkon úradnej kontroly potravín, uviedol, že úradné kontroly sa vykonávajú bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku s výnimkou auditov. Pred začatím výkonu úradnej kontroly 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.

10. Pri posúdení uloženej pokuty zbral žalovaný do úvahy všetky argumenty, rešpektoval zmysel a účel aplikovaných predpisov, ale prihliadal aj na špecifiká tohto konkrétneho prípadu. Žalovaný uviedol, že nedostatky pri úradnej kontrole potravín boli riadne písomne zdokumentované v Zázname o úradnej kontrole. Pri určení výšky pokuty zohľadnil ako priťažujúcu okolnosť množstvo/počet rizikových mäsových výrobkov nezodpovedajúcich určeným požiadavkám a dlhý čas, ktorý uplynul od určeného dátumu spotreby. Na druhej strane ako poľahčujúcu okolnosť zohľadnil minulosť žalobcu, skutočnosť, že neboli preukázané reálne následky. Na zdravie spotrebiteľa, aj keď na druhej strane zdôraznil, že pre vyvodenie zodpovednosti za jednotlivé správne delikty nie je potrebné preukázanie aj skutočného poškodenia zdravia spotrebiteľov. Žalovaný má za to, že pokuta vo výške XX.XXX,-€ nevybočuje z medzí ustanovených zákonom, je vzhľadom na jej represívno-výchovnú funkciu, ako aj s prihliadnutím na zákonom stanovené medze (od 1.000 do 500.000 €) pokutou primeranou. Uložená pokuta plní taktiež preventívnu úlohu, najmä vo vzťahu k ostatným nositeľom totožných zákonných povinností (generálne pôsobenie), ktorých musí mať silu odradiť od protiprávneho postupu. Žalovaný konštatoval, že zhodnotil kvalitu preskúvaného prvostupňového rozhodnutia nielen z hľadiska zákonnosti, ale aj z hľadiska jeho vecnej správnosti a dospel k záveru, že protiprávne konanie žalobcu bolo dostatočne preukázané. Žalovaný nezistil zo strany správneho orgánu prvého stupňa porušenie právnych predpisov a ani žalobca vo svojom odvolaní neuviedol také skutočnosti, ktoré by boli dôvodom na zrušenie prvostupňového rozhodnutia. Zistil však dôvod na jeho zmenu, pričom nedostatky, ktorých sa dopustil správny orgán prvého stupňa mohol z hľadiska ich obsahu a rozsahu odstrániť samotný žalovaný, nakoľko vychádzal z tých istých výsledkov úradnej kontroly potravín a zmenu výroku rozhodnutia bolo možné uskutočniť výlučne na základe dokazovania vykonaného ešte pred vydaním prvostupňového rozhodnutia. Preto žalovaný postupoval v súlade s ust. § 59 ods. 2 správneho poriadku a zmenil prvostupňové rozhodnutie, pričom ponechal pokutu vo výške určenej správnym orgánom prvého stupňa.

II. Žaloba

11. V zákonnej lehote žalobou doručenu Krajskému súdu v Banskej Bystrici dňa 29.10.2019, postúpenej Krajskému súdu v Bratislave (ďalej aj „správny súd“) dňa 04.05.2020 v zmysle uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) sp. zn. 5Ndc/1/2020 zo dňa 23.03.2020, sa žalobca domáha preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia ako aj prvostupňového rozhodnutia a žiada ich zrušiť a vec vrátiť správnejmu orgánu prvého stupňa, alternatívne žiada zmeniť uloženú pokutu a uložiť pokutu vo výške 2.000,- €. Napadnuté rozhodnutie ako aj prvostupňové rozhodnutie vychádzajú podľa žalobcu z nesprávneho právneho posúdenia veci, zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo napadnuté rozhodnutie, aj prvostupňové rozhodnutie, je v rozpore s obsahom administratívneho spisu a nemá v ňom oporu. Prvostupňové rozhodnutie ako aj napadnuté rozhodnutie sú podľa žalobcu nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov; v konaní správnych orgánov

došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré má vplyv na zákonnosť prvostupňového rozhodnutia ako aj napadnutého rozhodnutia. Zistenie skutkového stavu žalovaným a správnym orgánom prvého stupňa vychádza podľa žalobcu z nezákonne vykonanej úradnej kontroly potravín, pričom vady v priebehu úradnej kontroly potravín sú tak závažného a neodstrániteľného charakteru, že celý priebeh úradnej kontroly a dodatočnej úradnej kontroly možno označiť za nezákonný.

12. Žalobca považuje spôsob výkonu úradnej kontroly potravín za nezákonný z dôvodu, že inšpektori sa nepreukázali poverením, v ktorom by bol jasne, zrozumiteľne a transparentne vymedzený účel úradnej kontroly potravín. Žalobca nepovažuje argumenty žalovaného za presvedčivé a dostatočné na to, aby žalobca považoval priebeh úradnej kontroly potravín za zákonný. Podľa názoru žalobcu nepostačuje, aby sa inšpektori kontrolovanému subjektu preukázali len služobnými preukazmi, pretože z týchto preukazov nevyplýva účel (predmet) úradnej kontroly potravín. Napriek tomu, že v zákone o potravinách nie je upravená povinnosť preukazovať sa písomným poverením pri každej úradnej kontrole potravín, ale len v súvislosti s výkonom úradnej kontroly zamestnancom regionálnej veterinárnej a potravinovej správy v územnom obvode inej regionálnej a veterinárnej správy, žalobca zastáva právny názor, že výkon úradnej kontroly bez toho, aby sa správny orgán na úvod prezentoval písomným poverením s jasne vymedzeným účelom kontroly, je neakceptovateľný, pretože taký postup umožňuje správny orgán prvého stupňa výkon kontroly bez jasne stanovených pravidiel (napr. umožňuje mu účel kontroly po začatí kontroly meniť), čo je v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky a princípmi právneho štátu. Nestačí, aby bol účel kontroly vymedzený len v Zázname o úradnej kontrole potravín alebo oznámený ústne. Žalobca sa o účele kontroly zrozumiteľne dozvedel až, keď bol zamestnancovi žalobcu predložený Záznam o úradnej kontrole potravín na podpis, pričom uvedené sa stalo až na záver výkonu úradnej kontroly potravín. Vzhľadom na skutočnosť, že správny orgán prvého stupňa pri výkone úradnej kontroly potravín nepredložil žalobcovi poverenie ani žiaden iný doklad, z ktorého by bol účel kontroly zrejmy, nie je možné vylúčiť, že účel úradnej kontroly potravín sa v jej priebehu (v závislosti od zistení prípadne od ich absencie) menil, čo je neprípustné.

13. Žalovanému ako aj správny orgán prvého stupňa bolo už na začiatku úradnej kontroly potravín jasné, že v prípade zistenia porušenia Zákona o potravinách, bude Záznam o úradnej kontrole potravín jedným z dôkazov v správnom konaní o uložení pokuty. Žalobca preto trvá na svojom argumente, že na Záznam o úradnej kontrole potravín sa aplikuje ust. § 22 Správneho poriadku, a to aj v prípade, že by sa na úradnú kontrolu potravín správny poriadok neaplikoval.

14. Žalobca ďalej namieta príliš široké vymedzenie účelu a predmetu úradnej kontroly potravín, pričom žalovaný akceptuje takéto vymedzenie účelu kontroly, čo žalobca považuje za nesprávne právne posúdenie veci. Žalobca považuje takéto vymedzenie účelu za neprimerane široké. Správny orgán prvého stupňa síce uviedol určité zameranie kontroly, vo svojej podstate však toto vymedzenie v sebe obsahuje sledovanie dodržiavania takmer všetkých povinností podľa zákona o potravinách a osobitných predpisov. Navyše podľa žalobcu z účelu kontroly vymedzeného ako „Cielená kontrola - VEĽKÁ NOC 2019“ nie je jasné prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku, čo bude správny orgán prvého stupňa kontrolovať, napríklad označovanie potravín s veľkonočnou tematikou, ich umiestňovanie na trh po uplynutí dátumu spotreby alebo dátumu minimálnej trvanlivosti, hygienu predaja týchto výrobkov. Žalobca považuje takéto vymedzenie účelu za neprimerane široké. Postup správneho orgánu prvého stupňa vykazuje podľa žalobcu znaky praktík tzv. „fishing expedition“, ktoré sú podľa právnych predpisov a judikatúry súdov pri kontrolách zakázané. Príliš široko vymedzený účel/predmet kontroly umožňuje neohraničený výkon kontroly, ktorý neprimerane zasahuje do práv kontrolovaného subjektu. Predmetom kontroly tak môže byť prakticky čokoľvek, čím sa výkon kontroly stáva nepredvídateľný a pre subjekt šikanóznym.

15. Žalobca ďalej namieta nezákonnosť výkonu úradnej kontroly zo dňa 12.04.2019 z dôvodu, že zo strany správneho orgánu prvého stupňa nebol poučený o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu počas výkonu úradnej kontroly. Tieto tvrdenia žalobcu podporuje skutočnosť, že v Zázname o úradnej kontrole potravín absentuje akákoľvek zmienka o splnení si týchto povinností zo strany správneho orgánu prvého stupňa. Žalobca zastáva právny názor, že postup, v rámci ktorého inšpektori nepoučia zamestnancov kontrolovaného subjektu na začiatku úradnej kontroly potravín o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu, je v rozpore s povinnosťou podľa ust. § 3 ods. 2 správneho poriadku ako aj v rozpore s ústavným princípom dobrej správy.

16. Žalobca má za to, že pri výkone úradnej kontroly potravín došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní, čo mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej.

17. Namieta tiež nezákonnosť dôkazov získaných počas úradnej kontroly potravín a porušenie zásady materiálnej pravdy. Poukazuje na to, že žalovaný v napadnutom rozhodnutí uvádza, že dôkazy boli získané počas úradnej kontroly potravín zákonným spôsobom, nakoľko inšpektori pri výkone úradnej kontroly potravín zo dňa 12.04.2019 postupovali v súlade s požiadavkami všeobecne záväzných právnych predpisov. Žalobca sa s týmto právnym posúdením žalovaného nestotožňuje a má za to, že dôkazy získané počas nezákonne vykonanej úradnej kontroly potravín je nutné považovať za nezákonné. Skutkový stav, ktorý vzal žalovaný za základ napadnutého rozhodnutia, je v rozpore s administratívnym spisom a nemá v ňom oporu.

18. Žalobca má za to, že dôkazy získané postupom žalovaného sú nezákonné a nemožno na ne prihliadať. Žalovaný a správny orgán prvého stupňa nepreukázali porušenie povinností žalobcom.

19. Namieta nedostatočný podklad pre vydanie prvostupňového rozhodnutia a napadnutého rozhodnutia. Správny orgán prvého stupňa ako aj žalovaný svoje tvrdenia o porušení niektorých ustanovení zákona o potravinách uvádzané v Zázname o úradnej kontrole potravín a rozhodnutiach nepodopreli žiadnym dôkazom (napr. fotodokumentáciou). Žalovaný sa odvoláva na ust. § 20 ods. 8 písm. b) zákona o potravinách priznávajúce orgánom úradnej kontroly potravín právo na vyhotovenie fotografickej dokumentácie, ak to považujú za potrebné. Podľa právneho názoru žalobcu nie je pre vyvodenie administratívnoprávnej zodpovednosti dostatočné, aby sa orgán úradnej kontroly potravín opieral len o ním jednostranne spisovaný Záznam o úradnej kontrole potravín, ktorý navyše nedokumentuje jasne celý priebeh úradnej kontroly potravín (napríklad nie je zrejmé, ktorý inšpektor čo a kedy kontroloval). Žalobca sa vyhradzuje voči tvrdeniam žalovaného, že podpisom Záznamu o úradnej kontrole potravín odsúhlasil tvrdenia v ňom uvádzané, osobitne v prípade, keď zamestnanec žalobcu v Zázname o úradnej kontrole potravín uviedol len potvrdenie o prevzatí dokumentu nasledovnou formuláciou: „Svojím podpisom potvrdzujem len prevzatie tohto záznamu, ktorý doručím vedeniu spoločnosti.“

20. Žalobca namieta tiež porušenie porušenie tzv. precedenčnej zásady, a to tým, že žalovaný vo výrokovej časti napadnutého rozhodnutia o odvolaní zaviazal žalobcu zaplatiť pokutu v lehote „do 15 dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia.“ Z doterajšej rozhodovacej praxe správneho orgánu prvého stupňa ako aj žalovaného je však evidentné, že orgány úradnej kontroly potravín zvykli ukladať povinnosť uhradiť pokutu v lehote „do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia.“ Od 01.05.2019 nadobudol účinnosť zákon č. 91/2019 Z. z. o neprimeraných podmienkach v obchode s potravinami a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o neprimeraných podmienkach“), ktorý predstavuje aj novelu zákona o potravinách, a ktorým sa odníma odkladný účinok odvolaní voči rozhodnutiam regionálnych veterinárnych a potravinových správ o uložení pokuty (s výnimkou odvolaní v konaniach, ktoré boli začaté a neboli právoplatne skončené do 30.04.2019).

21. Podľa názoru žalobcu žalovaný nedostatočne a nesprávnym spôsobom vyhodnotil atribúty stanovené v ust. § 28 ods. 9 zákona o potravinách. Výška uloženej pokuty je podľa žalobcu neprimeraná a napadnuté rozhodnutie je v tejto časti nepreskúmateľné. Žalobca namieta postup žalovaného a správneho orgánu prvého stupňa, podľa ktorého tieto orgány vôbec nezohľadnili požiadavku primeranosti (proporcionality) trestu k povahe skutku a jeho následkom. Čo sa týka atribútu následkov protiprávneho konania, tieto sú nepatrné, nakoľko konanie kontrolovaného subjektu nemalo žiadne priame následky na zdravie spotrebiteľov, čo konštatoval aj správny orgán prvého stupňa. Pri hodnotení následkov zisteného protiprávneho konania žalovaný uvádza, že došlo k „porušeniu práv spotrebiteľa pri nedodržaní povinností prevádzkovateľa stanovených v zákone o potravinách a osobitných predpisov.“ Nakoľko nedošlo k predaju dotknutých potravín spotrebiteľom, nie je zrejmé, akých spotrebiteľov má žalovaný na mysli a ako boli ich práva dotknuté. Takéto všeobecné hodnotenie následkov protiprávneho stavu považuje žalobca za v rozpore so zásadou in dubio pro reo. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí uviedol: „K námietke „neboli zistené priame následky na zdravie ľudí“ je nutné uviesť, že k vplyvu na zdravie spotrebiteľa nedošlo aj vďaka zásahu inšpektorov, ktorí v čase výkonu kontroly vydali príslušné opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov.“ Takéto tvrdenie nemá oporu v administratívnom spise a je založené len na domnienke žalovaného v neprospech žalobcu, čo je v rozpore so zásadou in dubio

pro reo. Žalobca môže tiež tvrdiť, že by predmetné potraviny v daný deň prestal umiestňovať na trhu aj bez zásahu inšpektorov.

22. Správny orgán prvého stupňa by mal pri ukladaní sankcie taktiež prihliadať na minulosť prevádzkovateľa potravinového podniku. Žalobca má za to, že správny orgán prvého stupňa vôbec nezohľadnil ako poľahčujúcu okolnosť skutočnosť, že kontrolovanému subjektu bola v minulosti uložená pokuta len raz, a to vo výške 500,- € za hygienické nedostatky. Zo Záznamu o úradnej kontrole potravín možno vidieť, že pri kontrole vykonanej dňa 12.04.2019 neboli zistené žiadne hygienické nedostatky, čiže nejde o opakované porušenie tej istej povinnosti v zmysle zákona o potravinách.

23. Žalovaný ani správny orgán prvého stupňa pri ukladaní sankcie nerešpektovali ust. § 3 ods. 5 správneho poriadku, princíp právnej istoty účastníka konania a tzv. precedenčnú zásadu pri ukladaní sankcie, keď uložili sankciu neprimerane prísnu v porovnaní so sankciami ukladanými regionálnymi veterinárnymi a potravinovými správami v obdobných prípadoch. V záujme zachovania právnej istoty účastníkov správneho konania by regionálne veterinárne a potravinové správy mali v skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch rozhodovať rovnako, resp. obdobne, aby nevznikli neodôvodnené rozdiely v jednotlivých rozhodnutiach.

III. Vyjadrenie žalovaného

24. Žalovaný poukázal na skutočnosť, že 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. Príslušný kontrolný orgán vykonáva úradné kontroly v súlade so zdokumentovanými postupmi, ktoré vychádzajú z platnej národnej a európskej legislatívy. Takým je aj Manuál pre výkon plánovaných úradných kontrol u prevádzkovateľov potravinárskych podnikov - obchodná sieť, účinný odo dňa 01.11.2016 a Pokyn ŠVPS SR č. 11/2012, ktorým sa stanovujú pravidlá výkonu úradnej kontroly potravín podľa zákona o potravinách, ktorý obsahuje aj formu úradného záznamu vypracovanú v súlade s požiadavkou určenou v čl. 9 ods. 1 až ods. 3 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29.04.2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá v platnom znení (ďalej aj „Nariadenie (ES) č. 882/2004“), platného v čase predmetných kontrol. Podľa týchto pravidiel sa úradné kontroly potravín vykonávajú 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 prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku alebo jeho pracovníkovi účel kontroly, ktorý následne aj písomne uvedú do úradného záznamu. Úradné kontroly potravín sa vykonávajú bez predchádzajúceho upozornenia a preto nie je možné účel kontroly oznamovať prevádzkovateľovi písomne pred výkonom úradnej kontroly, tento úkon sa vykonáva pred každou neohlásenou úradnou kontrolou ústne oboznámením zodpovednej osoby o rozsahu kontrolnej činnosti inšpektorov, čo sa následne zapíše aj do úradného záznamu z kontroly. V priestoroch nesprístupnených verejnosti sú vždy inšpektori sprevádzaní osobou poverenou prevádzkovateľom. V prejednávanom prípade sa inšpektori pred začatím úradnej kontroly riadne preukázali služobnými preukazmi, na ktorých bol vymedzený aj rozsah ich oprávnení. Následne vykonali kontrolu za prítomnosti vedúcej prevádzkarne a spísali záznam, v ktorom sa zodpovedný zamestnanec kontrolovanej prevádzkarne osobne vyjadril, že svojim podpisom potvrdzuje prevzatie tohto záznamu, ktorý doručí vedeniu spoločnosti. Účastník konania 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.

25. Žalobca tvrdil, že na úradnú kontrolu potravín je potrebné aplikovať správny poriadok. Žalovaný s poukázaním na citované zákonné ustanovenia vyjadril svoj názor, že úradná kontrola potravín sa podľa správneho poriadku nevykonáva. Vo veciach upravených predpismi EÚ sa postupuje podľa týchto osobitných predpisov, keďže majú prednosť pred vnútroštátnou právnou úpravou. V prípade úradných kontrol potravín sa v tom čase postupovalo podľa Nariadenia (ES) č. 882/2004 (od 14.12.2019 sa uplatňuje Nariadenie (EÚ) 2017/625), na ktoré vyslovene odkazoval zákon o potravinách (Podľa § 18

ods. 3 zákona o potravinách: Orgány uvedené v § 21 ods. 1 písm. b) až d) vykonávajú úradnú kontrolu potravín podľa osobitného predpisu (Nariadenia (ES) č. 882/2004). Úradná kontrola potravín je presne definovaný proces, ktorého cieľom je zistiť, či kontrolovaný subjekt plní povinnosti určené zákonom.

26. Žalobca namietal nezákonnosť kontroly aj z toho dôvodu, že nebol poučený o svojich právach a povinnostiach podľa § 3 ods. 2 správneho poriadku, o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu. Žalovaný poukázal na skutočnosť, že mu nie je zrejmé, aké práva a povinnosti mal účastník konania na mysli v súvislosti s tvrdeným nesplnením poučovacej povinnosti, keďže zastáva jednoznačne názor, že úradná kontrola potravín sa podľa správneho poriadku nevykonáva. So samotnými právami a povinnosťami, ktoré prislúchajú každému prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku, 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.

27. Žalobca namietal nezákonnosť dôkazov získaných počas úradnej kontroly potravín a porušenie zásad materiálnej pravdy, pričom tvrdí, že správny orgán prvého stupňa nepreukázal porušenie povinností žalobcom, nevyhotovil fotodokumentáciu nedostatkov počas kontroly. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí s poukazaním na správne úvahy popísané v súvislosti s odvolateľom tvrdou nezákonnou úradnou kontrolou vyjadril svoje stanovisko, podľa ktorého inšpektori pri výkone úradnej kontroly potravín dňa 12.04.2019 v prevádzkarni žalobcu postupovali v súlade s požiadavkami všeobecne záväzných právnych predpisov, preto dôkazy získané v tomto procese sú relevantné a zákonné. Tieto dôkazy jednoznačne preukazujú porušenie určených povinností v oblasti predaja potravín po dátume spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti tak, ako bolo uvedené vo výrokovvej časti rozhodnutia prvostupňového rozhodnutia a napadnutého rozhodnutia. Inšpektori majú právo a nie povinnosť vyhotoviť fotodokumentáciu a samostatne rozhodujú aj o jej rozsahu. V uvedenom prípade inšpektori rozhodli, že fotodokumentáciu nevyhotovia a nedostatky zaznamenajú iba písomne. Takýmto postupom v žiadnom prípade nepochybili. Žalobcovi bolo umožnené zúčastniť sa výkonu úradnej kontroly, zúčastniť sa fyzicky pri zaobstarávaní dôkazov. Na základe vyššie uvedeného žalovaný v napadnutom rozhodnutí konštatoval, že dostatočným podkladom pre vydanie rozhodnutia bol uvedený úradný záznam z kontroly a nie fotodokumentácia, ktorá je len podporou popísaných zistení a samotná nemôže byť podkladom pre vydanie rozhodnutia.

28. Žalobca namietal porušenie tzv. precedenčnej zásady, čo odôvodnil tým, že správny orgán prvého stupňa určil lehotu na zaplatenie pokuty iným spôsobom ako v predchádzajúcich rozhodnutiach - jej plynutie naviazal na doručenie rozhodnutia a nie nadobudnutie právoplatnosti. Žalovaný má za to, že pokiaľ by v takom prípade správne orgány určili lehotu na zaplatenie pokuty od doručenia rozhodnutia, konali by v rozpore so zákonom o správnom konaní. Dňom 01.05.2019 nadobudol účinnosť zákon č. 91/2019 Z. z., ktorým bol zmenený a doplnený zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov. Podľa § 28 ods. 12 zákona o potravinách účinného odo dňa 01.05.2019 odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty nemá odkladný účinok. Preto podľa názoru žalovaného správny orgán prvého stupňa žiadnym spôsobom nepochybil, keď začiatok plynutia lehoty na odvolanie určila od doručenia rozhodnutia. Pokiaľ by začiatok lehoty viazal na nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia, nerešpektoval by inštitút zákonného vylúčenia odkladného účinku odvolania, ako aj cieľ, ktorý zákonodarca novelizáciou zákona sledoval. Preto žalovaný nesúhlasil s tvrdením žalobcu, že „zmena k tomuto postupu nie je odôvodnená ani zmenou zákona o potravinách, ktorú zaviedol zákon o neprimeraných podmienkach.“ Keďže z úradnej činnosti bolo žalovanému známe, že žalobcovi sú v súčasnosti doručované rozhodnutia iných regionálnych a potravinových správ, ktoré na základe právnej úpravy účinnej odo dňa 01.05.2019 rovnako určujú plynutie lehoty na zaplatenie pokuty od doručenia rozhodnutia, považoval tieto námietky žalobcu za účelové.

29. Podľa názoru ŠVPS SR prvostupňový správny orgán postupoval správne, keď na základe zistených nedostatkov začal správne konanie vo veci uloženia pokuty. Pri nedodržaní predpisov, musí orgán úradnej kontroly potravín konať tak, aby zabezpečil, aby prevádzkovateľ situáciu napravil a v prípade porušenia určených povinností musí uložiť účinnú, primeranú a odrádzajúcu sankciu. V zmysle zákona o potravinách sankciou za porušenie ustanovení zákona je pokuta vo výške určenej v § 28 tohto zákona. Prvostupňový správny orgán uložil účastníkovi konania pokutu vo výške XX XXX eur s prihliadnutím na určenú sadzbu a kritériá vymedzené v § 28 ods. 9 zákona o potravinách - závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa, opakovanosť protiprávneho konania. Odvolací orgán

opätovne prehodnotil všetky súvisiace okolnosti, s pokutou vo výške XX XXX eur sa stotožnil, pričom správnu úvahu v tejto veci riadne popísal. Poukázal na to, že v konaní bolo preukázané, že predajom potravín po DS a DMT sa účastník konania dopustil správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i), v prípade potravín po DS v jednočinnom súbehu so správnym deliktom podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách.

IV. Replika a duplika

30. Žalobca v replike zo dňa 21.08.2020 k vyjadreniu žalovaného uviedol, že ústne oboznámenie s účelom úradnej kontroly potravín na začiatku úradnej kontroly nemožno považovať za dostatočné, nakoľko uvedené je netransparentné a umožňuje orgánu úradnej kontroly potravín účel kontroly dodatočne rozširovať alebo meniť s ohľadom na kontrolné zistenia, ktoré sa inšpektorom stanú zrejme až v priebehu, resp. po výkone úradnej kontroly potravín. Žalobca nesúhlasí s tvrdením žalovaného, že výkon úradných kontrol bez predchádzajúceho upozornenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku vylučuje možnosť oznamovať účel kontroly prevádzkovateľovi písomne v momente začatia úradnej kontroly a túto námietku považuje za účelovú. Zo skutočností, že vedúca prevádzkarne nenamietala v Zázname o úradnej kontrole, priebeh kontroly nemožno automaticky vyvodiť súhlas a potvrdenie správnosti postupu inšpektorov. Podľa žalobcu nestačí, aby sa inšpektori kontrolovanému subjektu preukázali len služobnými preukazmi, pretože z nich nevyplýva účel (predmet) úradnej kontroly potravín. Žalobca naďalej trvá na svojom názore, že účel kontroly by mal byť vymedzený podozrením zo spáchania konkrétneho správneho deliktu ako aj druhom potravín, vo vzťahu ku ktorým správny orgán prvého stupňa kontroluje dodržiavanie potravinového práva. Nesúhlasí ani s právnym posúdením žalovaného, že na úradnú kontrolu potravín sa neaplikuje správny poriadok. Netvrdí, že správne konanie o uložení pokuty a úradná kontrola sú jedno konanie, ale že na úradnú kontrolu sa vzťahujú ustanovenia správneho poriadku, a to najmä zásady konania. Žalobca má za to, že žalovaný dostatočne neodôvodnil použitie správnej úvahy ohľadne výšky uloženej pokuty.

31. Žalovaný v duplike zo dňa 26.05.2022 zotrval na svojom názore a doplnil, že výška pokuty je primeraná a náležite odôvodnená s vyhodnotením hľadísk uvedených v ustanovení § 28 ods. 9 zákona o potravinách a je úmerná spáchaným deliktom. Má za to, že pri ukladaní pokuty postupoval v súlade so zákonom o potravinách a správnym poriadkom. Napadnuté rozhodnutie je zákonné, zrozumiteľné, vychádza z náležite zisteného skutkového stavu veci a obsahuje všetky predpísané náležitosti.

V. Relevantné právne predpisy

32. Podľa § 6 ods. 1, 2 písm. b) zák. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „SSP“) správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Správne súdy rozhodujú v konaniach o správnych žalobách vo veciach správneho trestania.

33. Podľa § 190 SSP, ak správny súd po preskúmaní rozhodnutia alebo opatrenia žalovaného dospeje k záveru, že žaloba nie je dôvodná, rozsudkom ju zamietne.

34. Podľa § 194 ods. 1, 2 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. Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

35. 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.

36. Podľa § 196 SSP, ak správny súd mimo žalobných bodov zistí, že sú dané vady uvedené v § 195, oznámi to bezodkladne účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k nim v určenej lehote vyjadrili.

37. Podľa § 197 SSP, správny súd vychádza zo skutkového stavu zisteného orgánom verejnej správy, môže doplniť dokazovanie vykonané orgánom verejnej správy, a to aj na návrh účastníka konania, ktorým však nie je viazaný.

38. Podľa § 198 ods. 1 SSP, správny súd môže na základe výsledkov ním vykonaného dokazovania na návrh žalobcu rozsudkom:

- a) zmeniť druh alebo výšku sankcie, aj keď orgán verejnej správy pri jej uložení nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy, ak táto sankcia je neprimeraná povahe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter,
- b) upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.

39. Podľa § 1 ods. 1 písm. a), b) zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov, v znení platom do 31.12.2019, tento zákon ustanovuje

- a) povinnosti prevádzkovateľa potravinárskeho podniku (v záujme podpory a ochrany zdravia ľudí a ochrany spotrebiteľa na trhu potravín),
- b) práva a povinnosti osôb vo vzťahu k potravinám.

40. Podľa § 2 písm. a) zákona o potravinách v znení neskorších predpisov, v znení platom do 31.12.2019, potravinou látka alebo výrobok, ktoré sú spracované, čiastočne spracované alebo nespracované a sú určené na ľudskú spotrebu alebo pri ktorých sa odôvodnene predpokladá, že budú požitú ľuďmi, vrátane nápojov, žuvačiek, všetkých látok vrátane pitnej vody, ktoré sú zámerne pridávané do potravín počas ich výroby, prípravy alebo úpravy, prídavných látok určených na predaj spotrebiteľom a potravín na osobitné výživové účely vrátane dietetických potravín na osobitné medicínske účely ustanovené osobitným predpisom.

41. Podľa § 18 ods. 1 písm. a), ods. 2 zákona o potravinách v znení neskorších predpisov, v znení platom do 31.12.2019, úradná kontrola potravín sa vykonáva

- a) na všetkých stupňoch výroby, spracúvania potravín a ich distribúcie
- Úradnou kontrolou potravín sa overuje dodržiavanie požiadaviek ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi v oblastiach a na účel uvedený v odseku 1; neuplatňuje sa, ak ide o metrologickú kontrolu a metrologický dozor, veterinárne kontroly podľa osobitného predpisu, ako aj kontrolu krmív podľa osobitného predpisu.

42. Podľa § 19 ods. 4 zákona o potravinách v znení neskorších predpisov, v znení platom do 31.12.2019, výroba potravín, manipulácia s nimi alebo ich umiestňovanie na trh, ktoré môžu poškodiť zdravie konečného spotrebiteľa, je osobitne závažným porušením tohto zákona a osobitných predpisov.

43. Podľa § 23 ods. 10 zákona o potravinách v znení neskorších predpisov, v znení platom do 31.12.2019, výkon úradnej kontroly potravín môžu vykonávať len kvalifikovaní a odborne spôsobilí zamestnanci s ukončeným stredným odborným vzdelaním v príslušnom odbore alebo s ukončeným vysokoškolským vzdelaním prvého alebo druhého stupňa v príslušnom odbore. Vzdelávanie zamestnancov zabezpečuje vzdelávacie zariadenie poverené ministerstvom alebo ministerstvom zdravotníctva v rámci svojej pôsobnosti podľa osobitného predpisu.

44. Podľa čl. 1, ods. 1, 2 Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín, toto nariadenie

poskytuje základ na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany zdravia ľudí a záujmov spotrebiteľov vo vzťahu k potravinám, pričom berie do úvahy najmä rozmanitosť v zásobovaní potravinami vrátane tradičných výrobkov a zároveň zabezpečuje účinné fungovanie vnútorného trhu. Stanovuje spoločné zásady a zodpovednosti, prostriedky na zabezpečenie silnej vedeckej základne, účinných organizačných programov a postupov na podporu rozhodovania v záležitostiach bezpečnosti potravín a krmív.

Na účely odseku 1, toto nariadenie ustanovuje všeobecné zásady, ktoré sa vzťahujú na potraviny a krmivá vo všeobecnosti, a najmä bezpečnosť potravín a krmív na úrovni spoločenstva a na vnútroštátnej úrovni.

45. Podľa čl. 2 ods. 1 cit. nariadenia, na účely tohto nariadenia "potraviny" znamenajú akékoľvek látky alebo výrobky, či už spracované, čiastočne spracované alebo nespracované, ktoré sú určené na ľudskú spotrebu alebo o ktorých sa predpokladá, že sú na ňu určené.

46. Podľa čl. 3 ods. 1 cit. nariadenia, "potravinové právo" znamená zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, upravujúce potraviny vo všeobecnosti, a najmä potravinovú bezpečnosť, či už na úrovni spoločenstva alebo na vnútroštátnej úrovni; vzťahuje sa na všetky stupne výroby, spracovania a distribúcie potravín a tiež krmív vyrábaných pre zvieratá určené na produkciu potravín alebo pre zvieratá určené na kŕmenie takýchto zvierat (t. j. určených na produkciu potravín).

47. Podľa § 47 ods. 1, 2, 3 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej aj „správny poriadok“), rozhodnutie musí obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade). Odôvodnenie nie je potrebné, ak sa všetkým účastníkom konania vyhovuje v plnom rozsahu. Výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia, než ustanovuje osobitný zákon. 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.

48. Podľa § 59 ods. 1, 2 správneho poriadku, odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni. Ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

VI. Posúdenie vecí správnym súdom

49. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „správny súd“) ako správny súd vecne príslušný podľa § 10 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) a mieste príslušným podľa § 13 ods. 1 SSP preskúmal žalobou napadnuté rozhodnutie, ako i jemu predchádzajúce rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, vrátane ich postupu v administratívnom konaní, a to v rozsahu žalobných námietok, 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), avšak žiadne pochybenia v postupe a rozhodnutí orgánov verejnej správy oboch stupňov v tomto smere nezistil. Správny súd žalobné námietky vyhodnotil ako nedôvodné, t. j. irelevantné privodiť zrušenie žalobou napadnutého rozhodnutia, pričom ani sám nezistil dôvod zrušenia rozhodnutia z hľadiska niektorého z dôvodov uvedených v § 195 SSP, na čo by správny súd musel prihliadať ex offo. Žalobu preto ako nedôvodnú zamietol podľa § 190 SSP.

50. Zistený skutkový stav tak, ako vyplýval z pripojeného administratívneho spisu žalovaného i správneho orgánu prvého stupňa správny súd nepovažoval za sporný. V prevádzke žalobcu bola dňa 12.04.2019 vykonaná plánovaná kontrola so zameraním, ako je uvedené v účele kontroly. Nedostatky, ktoré boli zistené, boli v Zázname o úradnej kontrole potravín, ktorý bol po jej skončení odovzdaný vedúcej predajne, ktorý uviedla, že ho doručí vedeniu spoločnosti. Z jej vyjadrenia nevyplýva, že by mala námietky k priebehu kontroly. Žalobca vo vyjadrení zo dňa 15.04.2019 k Záznamu o úradnej kontrole potravín neuviedol žiadne námietky, nenamietal priebeh kontroly, ani zistené nedostatky, len uviedol, že odstránil zistené nedostatky. Správny orgán prvého stupňa následne upovedomil žalobcu o začatí správneho konania na podklade vykonanej kontroly dňa 12.04.2019. Žalobca sa k upovedomeniu vyjadril

písomne v podaní zo dňa 23.05.2019, v ktorom tiež nenamietal priebeh kontroly, ani zistené nedostatky. Rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa zo dňa 18.06.2019 bola žalobcovi uložená pokuta v sume XX.XXX,- € za nedostatky zistené kontrolou dňa 12.04.2019.

51. Správny súd uvádza, že námietku týkajúcu sa absencie riadneho oznámenia účelu úradnej kontroly potravín považuje za nedôvodnú. Osobitným predpisom, ktorý sa na úradnú kontrolu vykonanú v prevádzke žalobcu vzťahoval a ktorý upravuje spôsob vykonávania úradných kontrol potravín je Nariadenie (ES) č. 882/2004 z 29.04.2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá. Podľa týchto pravidiel sa úradné kontroly vykonávajú bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku s výnimkou výkonu auditov. 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. V predmetnom prípade, zo Záznamu o úradnej kontrole potravín vyplýva, že úradnú kontrolu vykonali zamestnanci (inšpektori) správneho orgánu prvého stupňa, pričom v zázname sú uvedené ich mená, čísla služobných preukazov a číslo poverenia. Neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by inšpektorom ukladal povinnosť vyhotovovať pred začatím kontroly osobitný záznam o oboznámení prevádzkovateľa s účelom kontroly. Úradný záznam je vyhotovený 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.

52. Správny súd sa nestotožnil ani s námietkou žalobcu, že o účele kontroly bol žalobca upovedomený až v zázname o úradnej kontrole, pričom podľa žalobcu má mať možnosť si kedykoľvek v priebehu kontroly overiť účel kontroly. Toto tvrdenie žalobcu však nemá oporu v žiadnom predpise a jeho tvrdenie, že sa žalobca dozvedel o účele kontroly až z vyhotoveného záznamu o kontrole je len v rovine špekulácií.

53. Žalobca neuviedol žiadne konkrétne skutkové tvrdenia, ktoré by boli preukázané doloženými dôkazmi, a ktorými by vyvrátil hodnovernosť údajov zaznamenaných v Zázname o úradnej kontrole potravín.

54. 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 dorúčením upovedomenia o začatí administratívneho konania a v tomto konaní je vyvodzovaná zodpovednosť za porušenie povinností. Proces kontroly teda nie je administratívnym konaním, a preto sa naň nevzťahujú ustanovenia správneho poriadku. Výstupom kontroly je potom záznam, a nie rozhodnutie, a preto ani podľa názoru správneho súdu záznam z úradnej kontroly potravín nemusí mať formu zápisnice tak, ako to upravuje § 22 správneho poriadku. Z tohto dôvodu inšpektori neboli povinní poučovať zodpovedného zamestnanca žalobcu pri výkone úradnej kontroly potravín o procesných právach podľa správneho poriadku tak, ako to tvrdí žalobca v podanej žalobe. Nie je zrejmé, o čom mali byť zamestnanci žalobcu pri výkone kontroly poučení a akým spôsobom absencia poučenia zasiahla do práv žalobcu.

55. Nemožno akceptovať ani námietku žalobcu, že účel kontroly bol vymedzený široko. Účel kontroly bol vymedzený dostatočne, ak bolo v úradnom zázname uvedené - úradná plánovaná kontrola podľa zákona o potravinách zameraná na nakladanie s veľkými živočíšnymi produktami a bývalými potravinami cielená kontrola - VEĽKÁ NOC 2019 - kontrola tovaru s veľkonočnou tematikou. Kontrola bola zameraná na potraviny rastlinného, živočíšneho a zmiešaného pôvodu, ktoré sa tradične konzumujú počas veľkonočných sviatkov. Uvedenému účelu zodpovedá i popísaný priebeh kontroly, ale i zistené nedostatky v zázemí prevádzky a v skladových priestoroch. Žalobca uviedol, že príliš široko vymedzený účel kontroly neprimerane zasahuje do práv kontrolovaného subjektu, ale neuviedol, aké konkrétne práva žalobcu mali byť týmto ohrozené, resp. poškodené. Poukazovanie na judikatúru týkajúcu sa hospodárskej súťaže a zákaz tzv. „fishing expeditions“ len všeobecne, bez uvedenia, v čom sú skutkové zistenia v citovaných rozhodnutiach podobné s prejednávanou vecou, neumožňuje bez ďalšieho aplikovať žalobcom uvádzané rozhodnutia na prejednávanú vec.

56. Žalobca nepreukázal, že by úradná kontrola potravín bola vykonaná nezákonným spôsobom, resp. že dôkazy získané počas údajne nezákonne vykonanej úradnej kontroly potravín je nutné považovať za nezákonné. Okrem všeobecnej argumentácie, kedy je nutné považovať dôkaz za nezákonný, však žalobca žiadnym spôsobom nevymedzil, z akého dôvodu považuje dôkazy získané pri výkone kontroly potravín za nezákonné a rovnako tak nevymedzil, prečo a na základe akých skutkových zistení považuje skutkový stav, ktorý vzal žalovaný za základ rozhodnutia o odvolaní, má byť v rozpore s administratívnym spisom a nemá v ňom oporu. Žalobcom uplatnené námietky týkajúce sa nezákonnosti dôkazov získaných pri kontrole potravín a tvrdenia, že skutkový stav zistený žalovaným nemá oporu v administratívnom spise nemôžu obstáť pre svoju všeobecnosť.

57. V prejednávanej veci bol záznam z úradnej kontroly zrozumiteľný, zodpovedný zamestnanec záznam prevzal a voči jeho obsahu nevzniesol žiadne námietky. Za podstatné správny súd považuje to, že zaznamenanie priebehu úradnej kontroly potravín vo forme záznamu je zaznamenanie priebehu úradnej kontroly potravín v takej forme úkonu, ktorá zodpovedá zákonu o potravinách, tento záznam je zrozumiteľný a žalobca hodnovernosť údajov zaznamenaných v zázname nevyvrátil a nevyužil ani opravné prostriedky, ktorými sa voči obsahu záznamu mohol brániť. Žalobca v správnom konaní ani nenamietal vo vyjadrení k záznamu o úradnej kontrole priebeh kontroly ani zistené nedostatky. Námietky, ktoré uplatnil žalobca v podanej správnej žalobe týkajúce sa spôsobu vykonania kontroly, formy jej zaznamenania, široko vymedzenému účelu kontroly, absencii poučenia o právach a povinnostiach subjektu, ako i nezákonne získaným dôkazom z kontroly neuviedol ani vo svojom vyjadrení k upovedomeniu o začatí správneho konania, a správny súd uvedené námietky považoval za nedôvodné a účelové. Z vyššie uvedenej argumentácie vyplýva, že úradná kontrola potravín nebola nezákonná a nezákonnosťou nie sú postihnuté ani dôkazy zaobstarané počas úradnej kontroly potravín, ktorá bola u žalobcu vykonaná. Výsledky úradnej kontroly potravín mal príslušný orgán povinnosť zaznamenať spôsobom a vo forme určenej v osobitnom predpise a oboznámiť s nimi prevádzkovateľa, ktorému mal poskytnúť možnosť zaujať stanovisko k jednotlivým zisteniam alebo podať vysvetlenie. Inšpektori majú právo a nie povinnosť vyhotoviť fotodokumentáciu a samostatne rozhodujú aj o jej rozsahu. V uvedenom prípade inšpektori rozhodli, že fotodokumentáciu nevyhotovia a nedostatky zaznamenajú iba písomne. Žalobcovi bolo umožnené zúčastniť sa výkonu úradnej kontroly, zúčastniť sa fyzicky pri zaobstarávaní dôkazov. Dostatočným podkladom pre vydanie rozhodnutia bol uvedený úradný záznam z kontroly a nie fotodokumentácia, ktorá je len podporou popísaných zistení a samotná nemôže byť podkladom pre vydanie rozhodnutia.

58. Správny súd poukazuje na rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 4Asan/7/2018 zo dňa 02.04.2019, podľa ktorého: „ I. Sankčný mechanizmus vytvorený zákonom č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov musí spĺňať požiadavky ustanovené v čl. 55 ods. 1 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá, podľa ktorého musia byť ukladané sankcie účinné, primerané a odradzujúce. V tomto zmysle recidíva (§ 28 ods. 6 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov) napĺňa nielen požiadavku primeranosti, ale aj účinnosti, a to práve v situácii, ak predchádzajúce sankcie uložené prevádzkovateľovi za porušenie rôznych či rovnakých povinností nevedli k jeho náprave.....II. Kritériá na určenie výšky pokuty uloženej podľa zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov sú určené výpočtom skutočností, na ktoré je správny orgán povinný prihliadnúť (§ 28 ods. 9). Vzhľadom na to, že ide o výpočet taxatívny, správny orgán je povinný, realizujúc správne uváženie o konkrétnej výške ukladanej pokuty, sa týmito hľadiskami zaoberať, zohľadňovať ich a v dôvodoch rozhodnutia sa s nimi transparentne vysporiadať.....Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje za potrebné pripomenúť, že ukládanie pokút za správne delikty, a teda i rozhodovanie o ich výške sa realizuje vo sfére voľného správneho uváženia (diskrečné právo správneho orgánu). Správna úvaha, resp. voľná úvaha správneho orgánu vyjadruje určitý stupeň voľnosti rozhodovania správneho orgánu, ktoré mu umožňuje v medziach zákona prijať také rozhodnutie, aké uzná za najvhodnejšie, a to s prihliadnutím na konkrétne okolnosti veci. Ide teda o právomoc (na účely Odporúčania R (80) 2 Výboru ministrov o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi prijatého Výborom ministrov dňa 11. marca 1980 na 316. zasadaní zástupcov ministrov, možno hovoriť aj o právomoci voľnej úvahy - discretionary power), na základe ktorej má správny orgán istý stupeň slobody pri prijímaní rozhodnutia, pričom si môže vybrať z viacerých právne prijateľných rozhodnutí jedno, ktoré pokladá za najvhodnejšie. Podrobiť správne uváženie súdnemu prieskumu je možné iba vtedy, ak správny orgán buď prekročil zákonom stanovené medze tohto uváženia, alebo voľné uváženie zneužil.

Riadne zdôvodnenie ukladanej sankcie v prípade správneho trestania je základným predpokladom pre preskúmateľnosť úvahy, ktorou bol správny orgán pri svojom rozhodovaní vedený. Zohľadnenie všetkých hľadísk, ktoré je možné v konkrétnej veci považovať za relevantné, potom určuje mieru zákonnosti stanoveného postihu. ...“

59. K námietke o porušení tzv. precedenčnej zásady tým, že správny orgán prvého stupňa určil lehotu na zaplatenie pokuty iným spôsobom ako v predchádzajúcich rozhodnutiach, t.j. jej plynutie naviazal na doručenie rozhodnutia a nie nadobudnutie právoplatnosti, správny súd uvádza, že ak by správne orgány určili lehotu na zaplatenie pokuty od doručenia rozhodnutia, konali by v rozpore so zákonom o správnom konaní. Dňom 01.05.2019 nadobudol účinnosť zákon č. 91/2019 Z. z., ktorým bol zmenený a doplnený zákon č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov. Podľa § 28 ods. 12 zákona o potravinách účinného odo dňa 01.05.2019 odvolanie proti rozhodnutiu o uložení pokuty nemá odkladný účinok. Preto správny orgán prvého stupňa žiadnym spôsobom nepochybil, keď začiatok plynutia lehoty na odvolanie určil od doručenia rozhodnutia. Pokiaľ by začiatok lehoty viazal na nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia, nerešpektoval by inštitút zákonného vylúčenia odkladného účinku odvolania, ako aj cieľ, ktorý zákonodarca novelizáciou zákona sledoval.

60. K námietke žalobcu o neprimeranosti výšky uloženej pokuty a nepreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia správny súd uvádza, že nepovažoval uloženie pokuty za neprimeranú, keďže bola uložená v zákonom rozpätí. Je nevyhnutné, aby správny orgán odôvodnil, prečo ukladá sankciu a súčasne odôvodnil aj jej výšku. Pokuty nesmú byť ukladané ľubovoľne, ale v rámci správneho uváženia, ktoré správny orgán náležitým spôsobom odôvodní. Pri preskúmaní výšky uloženej pokuty je potrebné vychádzať zo základných rovín pôsobenia sankcie - individuálnej a generálnej, pričom v preskúmvanej veci, podľa názoru správneho súdu, nebola pokuta uložená v zjavne neprimeranej výške vo vzťahu k spáchanému správnomu deliktu. Uložená pokuta je vzhľadom na všetky okolnosti prípadu primeraná a plní úlohu výchovnú aj represívnu. Uložená pokuta plní tiež preventívnu úlohu, najmä vo vzťahu k ostatným nositeľom totožných zákonných povinností (generálne pôsobenie), ktorých musí mať silu odradiť od protiprávneho postupu. Vzhľadom na uvedené považuje súd výšku uloženej pokuty za adekvátnu a dostatočne odôvodnenú. Na základe uvedeného súd dospel k záveru, že správny orgán svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca, z tohto rámca nijakým spôsobom nevybočil, inštitút správnej úvahy nezneužil, svoje rozhodnutie dostatočným spôsobom zdôvodnil, a preto správna úvaha pri výške a druhu pokuty (aj vzhľadom na represívno-výchovnú funkciu tejto pokuty) bola použitá v súlade so zákonom.

61. Nakoľko zákon o správnom konaní neupravuje postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých správnych deliktov, správny orgán má pri ukladaní pokuty uplatniť na základe analógie legis tzv. absorpčnú zásadu, ktorej podstata tkvie v absorpcii sadziieb (prísnejší trest pohlcuje miernejší) a uloženie pokuty podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na iný správny delikt najprísnejšie postihniteľný. Najprísnejšie postihniteľný správny delikt je delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou. Pri rovnakej sadzbe pokút správny orgán uloží úhrnnú sankciu podľa toho ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na najzávažnejší delikt. Účastník konania spáchal 2 správne delikty, ktoré možno postihnúť rovnakou sankciou, preto žalovaný posúdil závažnosť jednotlivých konaní a správne rozhodol, že za najprísnejšie postihniteľný iný správny delikt treba považovať umiestňovanie na trh potravín po dátume spotreby a dátume minimálnej trvanlivosti, teda správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách a to vzhľadom na jeho rozsah (týkal sa až 6. druhov potravín). Správny delikt spáchaný v jednočinnom súbehu (§ 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách), týkajúci sa 5. druhov potravín, považoval žalovaný za priťažujúcu okolnosť. Žalovaný zohľadnil, že žalobca, ako predávajúci, je povinný dodržiavať všetky zákonom stanovené podmienky a za ich dodržiavanie zodpovedá objektívne, tzn. bez ohľadu na akékoľvek okolnosti, ktoré spôsobili ich porušenie. Zavinenie sa v tomto prípade neskúma. Má teda aj povinnosť dodržiavať základné požiadavky pri umiestňovaní potravín na trh a vyradiť z trhu potraviny po dátume spotreby a dátume minimálnej trvanlivosti. V súvislosti s hľadiskom závažnosti žalovaný odkázal na svoje úvahy popísané pri kvalifikácii jednotlivých protiprávnych konaní. Poukázal predovšetkým na počet potravín po dátume spotreby/dátume minimálnej trvanlivosti a čas, ktorý uplynul od určených dátumov, najmä v prípade potravín označených dátumom spotreby, pričom išlo aj o 29 dní. Podľa jeho názoru predaj potravín po dátume spotreby predstavuje vysoké riziko pre zdravie ľudí, poškodzuje záujmy konečného spotrebiteľa na trhu potravín a porušuje jeho právo na zakúpenie bezpečných a kvalitných potravín.

62. Námieta žalobcu o nespreskúmateľnosti napadnutého rozhodnutia v časti určenia výšky pokuty je nedôvodná. Žalovaný uviedol, z čoho pri určení výšky pokuty vychádzal a ktoré skutočnosti zohľadňoval. Ako priťažujúcu okolnosť zobral do úvahy množstvo/počet rizikových mäsových výrobkov nezodpovedajúcich určeným požiadavkám a dlhý čas, ktorý uplynul od určeného dátumu spotreby. Na druhej strane ako poľahčujúca okolnosť zohľadnil minulosť žalobcu, skutočnosť, že neboli preukázané reálne následky na zdravie spotrebiteľa, aj keď pre vyvodenie zodpovednosti za jednotlivé správne delikty nie je potrebné preukázanie aj skutočného poškodenia zdravia spotrebiteľov. Žalovaný mal za to, že pokuta vo výške XX.XXX,-€ (2 % z maximálnej pokuty) nevybočuje z medzí ustanovených zákonom je vzhľadom na jej represívno-výchovnú funkciu, ako aj s prihliadnutím na zákonom stanovené medze (od 1.000,- do 500.000,- €) pokutou primeranou. Uložená pokuta plní ako úlohu výchovnú, tak aj represívnu a postihovať za protiprávne konanie, a preto je žiaduce, aby bola citeľná v majetkovej sfére páchatela správneho deliktu. Nemôže sa jednať o sankciu v zanedbateľnej výške, inak sa nedá predpokladať, že by splnila svoj účel. Pokuta v uloženej výške takúto funkciu spĺňa, rovnako ako plní taktiež preventívnu úlohu.

63. Žalobca napokon navrhol, aby správny súd aplikoval príslušné ustanovenia o moderácii, avšak len v prípade, ak by konštatoval danosť zodpovednosti žalobcu (za správny delikt). Správny súd uvádza, že žalobca tento návrh bližšie nešpecifikoval (napr. označením príslušného ustanovenia SSP upravujúceho sankčnú moderáciu). Uviedol len, že výška pokuty je neodôvodnená, neprimerane vysoká a likvidačná. Neoznačil dôkazy a ani nenavrhol vykonať dokazovanie potrebné pre rozhodnutie o tomto jeho (všeobecnom a neodôvodnenom) návrhu. Žalobca v žalobe neuviedol dôvody, pre ktoré navrhol aplikovať príslušné ustanovenia o sankčnej moderácii (§ 198 ods. 1 písm. a), b) SSP). Správny súd navyše uvádza, že v tomto prípade by ani nemohol aplikovať predmetné ustanovenie SSP, keďže v zmysle § 198 ods. 2 SSP môže správny súd rozhodnúť podľa § 198 ods. 1 SSP len tak, ako mohol podľa osobitného predpisu (zákona o potravinách) rozhodnúť orgán verejnej správy (v tomto prípade bola žalobcovi uložená pokuta na dolnej hranici zákonnej sadzby - 2% a osobitný predpis neumožňuje orgánu verejnej správy upustiť od uloženia sankcie).

64. Správny súd konštatuje, že žiadne žalobcom uvedené žalobné body nie sú relevantné privodiť zrušenie napadnutého rozhodnutia. Nad rozsah žalobných bodov správny súd posudzoval, či v konaní pred orgánom verejnej správy nedošlo k niektorej z väd vymedzených v § 195 písm. a) až e) SSP, pričom správny súd konštatuje, že nezistil ani niektorú z týchto väd, ktoré by odôvodňovali postupovať v zmysle § 196 SSP a následne by mohli viesť k zrušeniu žalobou napadnutého rozhodnutia.

65. Na základe uvedených skutočností a citovaných právnych predpisov správny súd dospel k záveru, že žalovaný, ako i správny orgán prvého stupňa, riadne zistili skutkový stav veci, poskytli žalobcovi priestor na písomné vyjadrenie k oznámeniu o začatí administratívneho konania o uložení pokuty aj k podkladom rozhodnutia, záznam o úradnej kontrole potravín je kompletný a tento bolo odovzdaný vedúcej predajne po skončení kontroly. Rozhodnutie žalovaného spĺňa formálne a materiálne náležitosti rozhodnutia vyplývajúce z § 47 správneho poriadku, orgány oboch stupňov vec správne právne posúdili podľa zákona č. 125/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších a vyvodili zaň postih v podobe pokuty, ktorá bola náležite zdôvodnená.

66. Z dôvodov vyššie uvedených, správny súd nevyhovel žalobe, žalobu v súlade s § 190 SSP ako nedôvodnú zamietol.

67. O trovách konania správny súd rozhodol tak, že žalovanému, ktorý mal v konaní plný úspech, nepriznal náhradu trov konania, a to s poukazom na ust. § 168 SSP vychádzajúc z toho, že žalovaný v zásade nemá právo na náhradu trov konania a túto mu možno priznať len vo výnimočných prípadoch. O takýto prípad sa v predmetnej veci nejednalo a zo súdneho spisu ani nevyplýva, že by žalovanému v súvislosti s týmto súdnym konaním trovy konania vznikli.

68. Toto rozhodnutie senát Krajského súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť. Kasačná sťažnosť musí byť podaná v lehote 30 dní od doručenia rozhodnutia súdu. Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy (§ 443 SSP).

Kasačná sťažnosť sa podáva na krajskom súde, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

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, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa.

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania 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 a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh).