



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 88/2024-28

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky obchodnej spoločnosti **BILLA s. r. o.**, Bajkalská 19/A, Bratislava, IČO 31 347 037, zastúpenej **SOUKENÍK – ŠTRPKA, s. r. o.**, Šoltésovej 14, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Stk/10/2022 z 18. augusta 2023 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 21. novembra 2023 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 49 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojich práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 7 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1Stk/10/2022 z 18. augusta 2023 (ďalej aj „napadnutý rozsudok“). Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správnenému súdu na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že Krajský súd v Nitre rozsudkom č. k. 11S/118/2019-171 z 1. decembra 2021 zamietol ako nedôvodnú [§ 190 Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)] správnu žalobu, ktorou sa sťažovateľka (prevádzkovateľ potravinárskeho podniku) domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky (ďalej len „druhostupňový orgán verejnej správy“) sp. zn. 2322/2019 z 19. júla 2019, ktorým zmenila rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Nitra (ďalej len „prvostupňový orgán verejnej správy“) č. j. 1114/2019 z 3. júna 2019 o uložení pokuty sťažovateľke vo výške 40 000 eur podľa § 28 ods. 2 písm. o) v spojení s § 28 ods. 6 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách

v znení účinnom v danom čase (ďalej len „zákon o potravinách“) za nedostatky zistené úradnou kontrolou potravín vykonanou 17. apríla 2019 v čase od 9.00 h do 12.15 h v prevádzkarni sťažovateľky – filiálke 211, Hviezdoslavova 35, Nitra, tak, že sťažovateľke uložila úhrnnú pokutu vo výške 40 000 eur podľa § 28 ods. 2 písm. o) v spojení s § 28 ods. 6 zákona o potravinách, keďže v prevádzkarni sťažovateľky opätovne došlo k porušeniu povinností na všetkých stupňoch výroby, spracovania a distribúcie vrátane predaja na diaľku dodržiavať požiadavky upravené týmto zákonom a osobitnými predpismi (Nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín v platnom znení) podľa § 4 ods. 1 zákona o potravinách, teda aj skladovania potravín podľa § 10 písm. a) a b) zákona o potravinách, ktorý prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku ukladá povinnosť zabezpečiť skladovanie len v takých priestoroch a za takých podmienok, aby sa zachovala ich bezpečnosť, kvalita a biologická hodnota potravín a surovín na ich výrobu, ako aj povinnosť zabezpečiť čistotu skladovacích priestorov a manipulačného zariadenia a vykonávanie dezinfekcie, dezinfekcie a deratizácie podľa všeobecne záväzných právnych predpisov.

3. Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f) a písm. g) SSP.

3.1. Sťažovateľka opätovne namietala, že úradná kontrola potravín a dôkazy ňou získané sú nezákonné, pretože prvostupňový orgán verejnej správy sťažovateľku vopred neinformoval o jej vykonaní, úradná kontrola bola vykonaná bez prítomnosti zástupcu sťažovateľky a bez poučenia sťažovateľky o jej právach a povinnostiach podľa § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (všeobecnej právnej úpravy), pričom účel úradnej kontroly bol vymedzený veľmi široko.

3.2. Sťažovateľka ďalej namietala, že druhostupňový orgán verejnej správy pri ukladaní pokuty porušil zásadu zahľadania správnych deliktov a zásadu *ne bis in idem* tým, že prihliadol na predchádzajúce protiprávne konanie sťažovateľky na úseku potravinového práva a že nedostatočne odôvodnil svoju správnu úvahu týkajúcu sa uloženej pokuty.

3.3. V súvislosti s uvedenými pochybeniami orgánov verejnej správy sťažovateľka krajskému súdu vytkla, že vo svojom rozhodnutí vôbec nezohľadnil, že druhostupňový orgán verejnej správy sa pri vymeriavaní sankcie nezaoberal individualizáciou sankcie a nezohľadnil majetkové pomery dotknutej prevádzkarne. Ďalšie kasačné námietky sa týkali toho, že krajský súd svoje rozhodnutie nedostatočne odôvodnil a že rozsudku krajského súdu chýba presvedčivé vysporiadanie sa s návrhom na sankčnú moderáciu.

4. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú (§ 461 SSP).

4.1. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu krajský súd sa s námietkami sťažovateľky (bod 3.1.) náležite vysporiadal, pričom vychádzal zo záverov rozsudkov Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Asan/29/2018 z 13. novembra 2019 a sp. zn. 1Asan/32/2018 z 30. júna 2020 týkajúcich sa zákonnosti úradných kontrol vykonaných v iných prevádzkach sťažovateľky, z ktorých vyplýva, že podľa osobitnej právnej úpravy – nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá (ďalej len „nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) o úradných kontrolách“) úradné kontroly sa 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 zodpovednému pracovníkovi (vedúcemu prevádzkarne) účel kontroly, ktorý následne aj písomne uvedú do úradného záznamu. 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 majú uvedené subjekty akékoľvek výhrady k postupu inšpektorov, majú možnosť v zázname tieto námietky popísať. To v danom prípade vedúci prevádzkarne sťažovateľky neurobil.

4.2. Najvyšší správny súd sa nestotožnil s námietkou sťažovateľky, že druhostupňový orgán verejnej správy nedostatočne odôvodnil svoju správnu úvahu týkajúcu sa uloženej pokuty (bod 3.2.), keďže z bodu III jeho rozhodnutia jasne vyplýva, že s uvedenými argumentmi sťažovateľky sa náležite vysporiadal, pričom vychádzal z osobitnej právnej úpravy, podľa ktorej sankcie za nedodržiavanie potravinového práva musia byť účinné, úmerné a odradzujúce prevádzkovateľa potravinárskeho podniku od protiprávneho konania, t. j. majú zaistiť tzv. „užitočný účinok“ (l'effet utile) únievého práva, a to tak z hľadiska prípadnej recidívy zo strany samotného delikventa, ako aj z hľadiska ostatných subjektov (napríklad rozsudok Súdneho dvora Európskej únie zo 7. júna 1983, C-100/80 až 103/80, SA Musique Diffusion française a iní proti Komisii Európskych spoločenstiev, bod 106, citovaný v rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 10Asan/2/2016 z 24. januára 2018). Druhostupňový orgán verejnej správy svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca, z ktorého nijakým spôsobom nevybočil a inštitút správnej úvahy nezneužil, keďže správnu úvahu pri výške a druhu pokuty (vzhľadom na jej represívno-výchovnú funkciu) použil v súlade s § 28 ods. 2 písm. o a § 28 ods. 9 zákona o potravinách, a teda neporušil zásadu *ne bis in idem*.

4.3. Aj krajský súd sa podľa názoru najvyššieho správneho súdu náležite vysporiadal s kasačnými námietkami sťažovateľky (bod 3.3.), pričom nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde.

II.

Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] opakovane vznáša námietky proti rozhodnutiu druhostupňového orgánu verejnej moci o uložení pokuty a tvrdí, že arbitrárnym výkladom § 28 ods. 6 a 9 zákona o potravinách došlo k porušeniu jej základného práva vlastníť majetok, ako aj základného práva na súdnu ochranu, resp. práva na spravodlivý súdny proces zo strany najvyššieho správneho súdu. Podľa názoru sťažovateľky neustálym (bez časového obmedzenia) prihliadaním orgánov verejnej správy na ich predchádzajúce rozhodnutia pri hodnotení opakovaného porušenia povinností sťažovateľkou na úseku potravinového práva sú jej ukladané sankcie neúmerne vysoké, čo je v rozpore so zásadou zahľadania správnych deliktov a zásadou *ne bis in idem* (aplikovanou pri ukladaní trestov), s čím sa najvyšší správny súd dostatočne nevysporiadal a svoje rozhodnutie v tomto smere náležite neodôvodnil.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

6. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základných práv sťažovateľky podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 49 ústavy a jej práv podľa čl. 6 ods. 1 a čl. 7 ods. 1 dohovoru rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1Stk/10/2022 z 18. augusta 2023 (body 4 až 4.3.), ktorý sťažovateľka považuje na arbitrárny a nedostatočne odôvodnený vo vzťahu k § 28 ods. 6 a 9 zákona o potravinách (bod 5).

7. Za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd je na prvom mieste zodpovedný všeobecný súd. Ústavný súd vo svojej judikatúre konštantne zdôrazňuje, že pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov, a že jeho úloha sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách najmä v tom smere, či závery všeobecných súdov sú dostatočne odôvodnené, resp. či nie sú arbitrárne s priamym dopadom na niektoré zo základných ľudských práv (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05, III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

8. Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že východiská rozhodovania ústavného súdu o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy sú sťažovateľke známe (II. ÚS 218/07, II. ÚS 30/08, II. ÚS 195/2018, I. ÚS 538/2020, II. ÚS 242/2020, II. ÚS 440/2023 a iné), preto ich v danom prípade nepovažoval za potrebné opakovať.

9. Ústavný súd preskúmaním napadnutého rozsudku zistil, že najvyšší správny súd postupoval v medziach svojej právomoci, pričom sa nedopustil takého výkladu a aplikácie príslušnej zákonnej právnej úpravy (zákona o potravinách a Správneho súdneho poriadku) a nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) o úradných kontrolách, ktorými by poprel ich účel a význam. Prijatý záver najvyššieho správneho súdu založený na konštatovaní splnenia podmienok na uloženie pokuty sťažovateľke podľa § 28 ods. 2 písm. o) v spojení s § 28 ods. 6 zákona o potravinách z dôvodu opakovaného porušenia povinností a požiadaviek na hygienu pri manipulovaní s potravinami, pri ich skladovaní a pri ich umiestňovaní na trh nemožno z pohľadu ústavného súdu považovať vzhľadom na skutkový a právny stav vo veci za zjavne nelogický, arbitrárny či zjavne neodôvodnený. V danom prípade nič nenasvedčuje ani tomu, že by sťažovateľka v správnom konaní nemala možnosť právne argumentovať, prípadne predkladať také dôkazy, ktoré by sa z hľadiska záverov najvyššieho správneho súdu javili ako právne významné pre zrušenie rozsudku krajského súdu.

10. Aj v danom prípade ústavný súd považuje odpoveď najvyššieho správneho súdu na ťažiskovú námietku sťažovateľky, že za opätovné porušenie povinností na úseku potravinového práva nebolo na mieste použitie zvýšenej sadzby pokuty podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách, za vyčerpávajúcu bez zjavných logických protirečení, plne zodpovedajúcu kritériám stanoveným pre presvedčivé a zrozumiteľné odôvodnenie rozhodnutí všeobecných súdov judikatúrou ústavného súdu (bod 7).

11. Ústavný súd opätovne pripomína, že základnou podmienkou použitia absorpčnej zásady pri ukladaní úhrnného trestu v správnom konaní je, že o všetkých správnych deliktoch tej istej

zodpovednej osoby sa rozhoduje v spoločnom konaní a spoločným rozhodnutím. Ak by správny orgán v prípade viacčinného súbehu viacerých správnych deliktov pri ukladaní sankcie za ne neaplikoval absorpčnú zásadu, uložil by sťažovateľke za každý zo zbíhajúcich sa správnych deliktov samostatnú sankciu, čo by bolo v konečnom dôsledku v jej neprospech (bod 8).

12. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dospel k záveru, že námietky sťažovateľky proti napadnutému rozsudku najvyššieho správneho súdu neobstoja a napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nesignalizuje takú príčinnú súvislosť medzi jeho obsahom a označenými právami sťažovateľky garantovanými ústavou a dohovorom, ktorá by zakladala reálnu možnosť vysloviť ich porušenie po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie. Z uvedeného dôvodu ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky pri jej predbežnom prerokovaní ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

13. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľky uvedenými v petite nezaoberal.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Bratislave (detašované pracovisko) 15. februára 2024

Miloš Mad'ar
predseda senátu