

Súd: Správny súd v Bratislave  
Spisová značka: BA-5S/74/2021  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021200548  
Dátum vydania rozhodnutia: 18. 09. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Michal Davala, Ph.D., LL.M.  
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2024:1021200548.1

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Michala Davalu, Ph.D., LL.M. a členov senátu JUDr. Kataríny Kučerárovej, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Mgr. Juraja Štorcela, PhD., v právnej veci žalobcu: BILLA s.r.o., so sídlom: Bajkalská 19/A, Bratislava, IČO: 31 347 037, zastúpený: SOUKENÍK - ŠTRPKA, s. r. o., advokátska kancelária, Šoltésovej 14, Bratislava, IČO: 36 862 711, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom: Botanická 17, Bratislava, IČO: 00 156 426, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2670/2021 zo dňa 19.02.2021, takto

### rozhodol:

I. Súd z r u š u j e rozhodnutie Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 2670/2021 zo dňa 19.02.2021 a rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto č. 500/2684/2020-163 zo dňa 29.12.2020 a vec v r a c i a orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.

II. Súd p r i z n á v a žalobcovi právo na náhradu trov konania v celom rozsahu.

### odôvodnenie:

I.  
Priebeh administratívneho konania

1. Dňa 29.01.2020 v čase od 08:45 hod. do 13:00 hod. vykonali inšpektori Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto (ďalej len „RVPS“ alebo „prvostupňový orgán“) v prevádzke žalobcu, filiálka 123, Pestovateľská 13, 821 04 Bratislava, úradnú kontrolu potravín (ďalej len „úradná kontrola“). Účel úradnej kontroly bol vymedzený ako plánovaná úradná kontrola podľa zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) zameraná na hygienu predaja, skladovania, prevádzkovú a osobnú hygienu, stav údržby priestorov a zariadenia, označovanie potravín, predaj potravín po dátume spotreby a dátum minimálnej trvanlivosti, vysledovateľnosť potravín, dodržiavanie teplotných podmienok pri vystavovaní a skladovaní potravín, kontrolu dokumentácie.

Úradnou kontrolou boli zistené nasledovné nedostatky:

A) Nedostatky v prevádzkovej hygiene, hygiene skladovania a v stave údržby:

- v BK sklade znečistená podlaha,
- v chladenom sklade miestami znečistená stena, znečistená stena aj pred vstupom vedľa dverí a znečistená podlaha pri pántoch zárubne z vonkajšej strany dverí,
- v sklade čistiacich a dezinfekčných prípravkov a pomôcok bola na podlahe rozsypaná posypová soľ,

- v suchom sklade bola znečistená podlaha na ťažšie dostupných miestach, zaprášené spodné žlté kovové časti regálov a podlaha v okolí, znečistená podlaha pred vstupom do mraziaceho skladu a znečistená kanalizačná vpusť,
- nános nečistôt pod valcami fľaškomatu,
- nános nečistôt v zádverí vstupu na predajnú plochu a znečistená podlaha v okolí koša, znečistený a poškodený lamelový záves,
- znečistená podlaha pri vstupe do mraziarenskeho skladu pečiva, nános nečistôt pod regálmi, námraza na strope a zamrznutý kondenzát na podlahe, v zádverí vstupu nános nečistôt na podlahe.

#### B) Manipulácia s potravinami a výsledovateľnosť:

- nedodržanie vnútorného predpisu pri vykladaní dvoch druhov mäsových výrobkov do obslužného pultu, ku ktorým neboli uchované originálne etikety na celé vystavované množstvo (predajca má zavedený systém výsledovateľnosti lahôdkarských výrobkov formou uchovávaní originálnych etikiet výrobcov z vybaľovaných výrobkov ponúkaných obslužným pultom),
- nedodržanie doby predaja pri náreze jedného kusa výrobku – trvanlivý tepelne neopracovaný mäsový výrobok,
- absencia originálnych etikiet z produktov tepelného pultu v zmysle vnútorného predpisu ako dôkaz čerstvosti.

#### C) Dodržiavanie teplotného reťazca

- bez zistenia porušení.

#### D) Predaj potravín

- po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti zistený pri viacerých produktoch,
- s blížiacim sa ukončením doby spotreby u troch výrobkoch, ktoré neboli umiestnené oddelene a/alebo neoznačené informáciou pre spotrebiteľa o blížiacom sa ukončení doby spotreby.

#### E) Kontrola dokumentácií

- v oddelení prípravy a dopekání pekárskych výrobkov bol predložený formulár „Monitoring rozpracovanie, príprava, pečenie a senzorické posúdenie vybraných produktov backshopu“ za deň 29.01.2020, ktorý bol počítačom len formálne vyplnený, pravdepodobne sa jednalo o vzorový formulár vypracovaný manažérom kvality, v ktorom údaje neboli aktuálne pre daný deň (sortiment, počet kusov, čas prípravy). Uvedené sa týkalo aj ďalších predložených formulárov za predchádzajúce dni,
- v ponuke predaja boli dva pekárske výrobky ( Hnedý donut s rozdrvenými bonbónmi v počte 12 kusov a Gazdovské žemle salámové v počte 18 ks) konzumované po rozmrazení, čo nebolo v monitoringu zaznamenané.

2. V nadväznosti na zistené nedostatky inšpektori konštatovali porušenie § 6, § 10 a § 12 zákona o potravinách, Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29.04.2004 o hygiene potravín v platnom znení (ďalej len „Nariadenie č. 852/2004“) a Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28.01.2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín v platnom znení (ďalej len „Nariadenie č. 178/2002“). V rámci úradnej kontroly bola vyhotovená fotodokumentácia zistených nedostatkov prostredníctvom služobných mobilných telefónov.

3. Skutočnosti zistené počas výkonu úradnej kontroly uviedli do Záznamu o úradnej kontrole potravín č. BA/2020/KZ, LB, MP, EK, SP/6 zo dňa 29.01.2020 (ďalej len „záznam o úradnej kontrole“). Na základe zistených skutočností boli inšpektormi uložené štyri opatrenia na mieste, pričom tri mali byť odstránené bezodkladne, jedno opatrenie do 09.02.2020. S obsahom záznamu o úradnej kontrole bola oboznámená vedúca oddelenia servisu, ktorá ho podpísala a opatrla pečiatkou so znením, že svojím podpisom potvrdzuje len prevzatie tohto záznamu, ktorý doručí vedeniu spoločnosti a ďalšou pečiatkou so znením, že uložené opatrenie berie na vedomie a opatrenie bolo vykonané v záujme nemarenia výkonu kontroly. Zároveň v rámci námietok prevádzkovateľa bolo uvedené, že v čase úradnej kontroly zástupca prevádzkovateľa nevzniesol ústne námietky voči uloženým opatreniam.

4. Inšpektori RVPS uskutočnili dňa 18.02.2020 v čase od 12:10 hod. do 13:10 hod. dodatočnú úradnú kontrolu potravín na prevádzke Billa, filiálka č. 123, Pestovateľská 13, 821 04 Bratislava, ktorej účelom bolo overenie splnenia opatrení uložených na mieste pri kontrole vykonanej v kontrolovanom

subjekte dňa 29.01.2020. Dodatočnou úradnou kontrolou bolo zistené, že uložené opatrenia predajca splnil a zabezpečil odstránenie hygienických nedostatkov, dodržiavanie vlastných vnútorných postupov v oddelení lahôdok v rámci vysledovateľnosti a označovania potravín, dôkladné vedenie evidencie v súlade s vnútorným predpisom v oddelení dopekania a prípravy pekárskeho výrobku, ako aj dodržiavanie požiadaviek pri predaji potravín s blížiacim sa ukončením doby spotreby. Zistené skutočnosti inšpektori uviedli do Záznamu o dodatočnej úradnej kontrole potravín č. BA/2020/KZ, LB, MP, EK, SP/6/DÚKP/KZ, LB, MP zo dňa 18.02.2020 (ďalej len „záznam o dodatočnej úradnej kontrole“). S obsahom záznamu o dodatočnej úradnej kontrole bola oboznámená zástupkyňa vedúceho p. A. B., ktorá uviedla, že svojím podpisom potvrdzuje len prevzatie záznamu, ktorý doručí vedeniu spoločnosti.

5. RVPS na základe uvedeného začala voči žalobcovi správne konanie č. 500/2503/2020-163 zo dňa 08.12.2020 vo veci uloženia pokuty na základe skutočností zistených pri výkone úradnej kontroly uvedených v zázname o úradnej kontrole (ďalej len „upovedomenie o začatí správneho konania“), ktorými malo dôjsť k porušeniu zákona o potravinách účinného v čase výkonu úradnej kontroly, predpisov vydaných na jeho vykonanie alebo priamo aplikovateľných právnych aktov Európskej únie, a to pre podozrenie zo spáchania iných správnych deliktov a žalobcu vyzvala, aby sa pred vydaním rozhodnutia v lehote 5 pracovných dní od doručenia upovedomenia o začatí správneho konania vyjadril k podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhol jeho doplnenie. V upovedomení o začatí správneho konania RVPS popísala zistené nedostatky, ich predbežné právne posúdenie, účastníka konania poučila o jeho procesných právach a povinnostiach a v prílohe uviedla príslušnú fotodokumentáciu o zistených nedostatkoch.

6. Žalobca sa k upovedomeniu o začatí správneho konania vyjadril tak, že výrobky po uplynutí dátumu spotreby, resp. po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti stiahol z predaja, prijal preventívne opatrenia týkajúce sa systému kontroly uvedených dátumov už na príjme potravín a tiež prenosom dát zo skladu na filiálky. Uviedol, že sporadicky môže dôjsť k pochybeniu ľudského faktora. Žalobca zároveň tvrdil, že je vylúčené, aby umiestňovaním potraviny na trh po uplynutí dátumu spotreby automaticky došlo k porušeniu zákazu umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné, pričom podľa jeho názoru RVPS nepreukázala, že tieto potraviny bolo možné označiť za potraviny, ktoré nie sú bezpečné. Zároveň konštatoval, že nedostatky v hygiene boli odstránené ihneď, resp. v najbližšom možnom termíne po ukončení úradnej kontroly potravín, pričom sa jednalo o manipulačnú nečistotu vzniknutú pri bežnej činnosti na filiálke, čo však nepredstavuje riziko ohrozenia bezpečnosti potravín. Nedostatky stavebno-technického charakteru spôsobené opotrebovaním materiálov a vyplývajúce z bežnej prevádzky pri manipulácii s tovarom sú v rámci systémových opatrení nahlasované a zaraďované do údržby, pričom tieto nedostatky nepredstavovali hrozbu pre bezpečnosť manipulácie s potravinami a ani zdravotnú bezpečnosť potravín ako takú.

7. RVPS vydala rozhodnutie č. 500/2684/2020-163 zo dňa 29.12.2020 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým bolo konštatované, že žalobca porušil povinnosť prevádzkovateľa na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie vrátane predaja na diaľku, dodržiavať požiadavky upravené zákonom o potravinách a zabezpečiť čistotu skladovacích priestorov, manipulačného zariadenia a zabezpečiť skladovanie len v takých priestoroch a za takých podmienok, aby sa zachovala ich bezpečnosť, kvalita a biologická hodnota potravín, pričom nezabezpečil vyhovujúcu hygienu skladovania, vyhovujúci hygienický stav prevádzky a priestory prevádzkarne neudržiaval v dobrom stave údržby, pričom konaniami podrobne zadefinovanými v prvostupňovom rozhodnutí bol žalobca uznaný za zodpovedného zo spáchania opakovaných správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. p) v spojení s § 28 ods. 6, ako aj § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 7 a § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách a bola mu uložená úhrnná pokuta vo výške 18.000,- Eur podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách za to, že opakovane umiestňoval na trh potraviny nebezpečné, po uplynutí dátumu spotreby, nezabezpečil požadovanú hygienu potravinárskych priestorov, umiestňoval na trh potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, nezachoval postupy v rámci vnútornej vysledovateľnosti a označovania výrobkov predávaných na hmotnosť, a taktiež neumiestnil oddelene ani neoznačil potravinárske výrobky informáciou o blížiacom sa ukončení doby spotreby.

8. Žalobca podal voči prvostupňovému rozhodnutiu odvolanie, v ktorom namietal nezákonnosť úradnej kontroly potravín najmä vzhľadom na absenciu oznámenia jej účelu a predloženia poverenia na jej výkon,

súčasne namieta široko vymedzený účel tejto kontroly a absenciu poučenia o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu. Ďalej v odvolaní namieta vážne procesné pochybenia v konaní o uložení pokuty, nesprávnu právnu kvalifikáciu skutkov a zmatečnosť a nepreskúmateľnosť prvostupňového rozhodnutia. RVPS po tom, ako odvolaniu sama nevyhovela, zaslala odvolanie spolu so spisovým materiálom žalovanému spolu so stanoviskom, že RVPS nesúhlasí s požiadavkou žalobcu napadnuté rozhodnutie zrušiť.

9. Žalovaný rozhodnutím č. 2670/2021 zo dňa 19.02.2021 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“) odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie RVPS potvrdil. Podľa jeho názoru bolo dostatočne preukázané a zdokumentované, že žalobca porušil povinnosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku, ktorý umiestňuje potraviny na trh, dodržiavať povinnosti týkajúce sa čistoty skladovacích priestorov a povinnosti zabezpečiť skladovanie potravín len v takých priestoroch a za takých podmienok, aby sa zachovala ich zdravotná neškodnosť, kvalita a biologická hodnota podľa § 4 ods. 1, § 10 písm. a) a b) zákona o potravinách, v nadväznosti na povinnosť dodržiavať potravinárske priestory v čistote a v dobrom stave údržby podľa Prílohy II Kapitoly I ods. 1 a ods. 2 písm. a) a b) Nariadenia č. 852/2004, a to tým, že nezabezpečil vyhovujúcu hygienu skladovania, vyhovujúci hygienický stav prevádzky a priestory prevádzkarne neudržiaval v dobrom stave údržby. Taktiež bolo podľa jeho názoru preukázané, že porušil povinnosť nebalený, predajcom vopred nakrájaný výrobok, predávať najneskôr do 24 hodín od jeho nakrájania, ak ide o trvanlivý mäsový výrobok do 48 hodín a viesť evidenciu o čase a dátume nakrájania mäsového výrobku, povinnosť zabezpečiť vysledovateľnosť potravín, ktoré sa umiestňujú na trh podľa čl. 18 ods. 4 Nariadenia č. 178/2002, a to tým, že v oddelení lahôdok bolo zistené, že pri vykladaní mäsových výrobkov do obslužného pultu u dvoch druhov neboli uchované originálne etikety na celé vystavované množstvo. Zároveň bolo podľa jeho názoru dostatočne preukázané a zdokumentované aj porušenie zákazu umiestňovať na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby, po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, porušenie povinnosti umiestňovať oddelene potraviny s končiacim sa dátumom spotreby a/alebo takýto výrobok označiť.

10. Žalovaný sa v napadnutom rozhodnutí podrobne vysporadúval s námietkami žalobcu uvedenými v odvolaní zo dňa 18.01.2021 týkajúcimi sa absencie riadneho oznámenia účelu úradnej kontroly potravín, široko vymedzeného účelu úradnej kontroly potravín, námietkou nezákonnosti úradnej kontroly z dôvodu absencie poučenia o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu, námietkou nesprávnej právnej kvalifikácie skutkov a zmatečnosťou prvostupňového rozhodnutia, a to najmä z dôvodu právnej kvalifikácie umiestňovania potravín po uplynutí dátumu spotreby ako iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, ďalej s námietkou absencie správnej úvahy ohľadom právnej kvalifikácie skutkov podľa zákona o potravinách v znení účinnom v čase vydávania prvostupňového rozhodnutia, ako aj aplikácie absorpčnej zásady. Zároveň poukázal na viaceré rozhodnutia krajských súdov, ako aj Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, v ktorých sa riešili námietky žalobcu obdobného charakteru, ako v prejednávanej veci a ktoré boli označené za nedôvodné. Žalovaný zdôraznil, že výšku pokuty ako priťažujúcu okolnosť ovplyvnila skutočnosť, že v konaní bolo spáchaných viac správnych deliktov, ako aj skutočnosť, že na trh boli umiestňované tri druhy potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, vrátane zohľadnenia možných následkov zistených protiprávných konaní a s prihliadnutím na ich spoločenskú neprijateľnosť, ako aj na minulosť žalobcu a opakovanosť jeho protiprávneho konania, pričom poukázal na to, že sa jedná o objektívnu zodpovednosť bez ohľadu na druh zavinenia, nakoľko účastník konania zodpovedá za protiprávny výsledok.

II.

Rozsah a dôvody žaloby  
(argumenty žalobcu)

11. Proti napadnutému rozhodnutiu podal žalobca včas správnu žalobu zo dňa 19.04.2021, doručení pôvodne na Krajský súd v Bratislave dňa 20.04.2021, ktorú odôvodňoval nesprávnym právnym posúdením veci [§ 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“)], ďalej namieta, že rozhodnutia správnych orgánov sú nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov (§ 191 ods. 1 písm. d) SSP), že zistenie skutkového stavu, z ktorého napadnuté rozhodnutie vychádzalo a ktoré vzala RVPS za základ prvostupňového rozhodnutia a žalovaný za základ napadnutého rozhodnutia, je v rozpore s obsahom administratívneho spisu a nemá v ňom oporu (§ 191 ods. 1 písm. f) SSP), a že v konaní správnych orgánov došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré

mohlo mať vplyv na zákonnosť oboch rozhodnutí (§ 191 ods. 1 písm. g) SSP). Navrhol, aby napadnuté rozhodnutie aj v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a priznal mu nárok na plnú náhradu trov konania.

12. Žalobca namietal právnu kvalifikáciu umiestňovania potravín po uplynutí dátumu spotreby ako iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách s tým, že RVPS žiadnym dôkazom nepreukázala, že by potraviny po uplynutí dátumu spotreby nájdené na prevádzke počas úradnej kontroly potravín boli kontaminované hnilobným procesom, resp. že by boli naplnené kritériá podľa čl. 14 ods. 4 a 5 Nariadenia č. 178/2002, ktoré určuje, ktoré potraviny sa považujú za nebezpečné. Zároveň poukázal na § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách, ktorý určuje, že RVPS uloží právnickej osobe pokutu, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, pričom zdôraznil, že porušením zákazu umiestňovať na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby nedochádza automaticky k porušeniu zákazu umiestňovať na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné, sú zdraviu škodlivé a nevhodné na ľudskú spotrebu alebo sú skazené.

13. Žalobca považuje prvostupňové a napadnuté rozhodnutie za nepreskúmateľné z dôvodu, že v nich absentuje správna úvaha, prečo správne orgány právne kvalifikovali všetky skutky podľa zákona o potravinách v znení účinnom v čase vydávania príslušného rozhodnutia a nie v čase spáchania deliktov. Za zmätočné ho označil aj vo vzťahu k zhodnoteniu tzv. absorpčnej zásady, ktorá spočíva v prípade súbehu správnych deliktov v uložení sankcie podľa sadzby najprísnejšie postihnutelného správneho deliktu a v prípade, že je takých deliktov viac, podľa správneho deliktu považovaného za najzávažnejší.

14. Žalobca v žalobe poukazuje tiež na jeho právo byť informovaný o tom, zo spáchania akého správneho deliktu je podozrivý a aká sankcia mu za tento správny delikt hrozí, pričom poukázal na to, že Upovedomenie o začatí správneho konania neobsahovalo informáciu o možnej sankcii, ktorá žalobcovi hrozí, a taktiež ani informácie o potenciálnom uložení sprísnenej sankcie. Nič nebránilo RVPS, aby mu po zhodnotení dôkazov zaslala ďalšie doplňujúce upovedomenie a tieto informácie mu poskytla s možnosťou vyjadriť sa, pričom by išlo o akési právo záverečného slova, ktoré by umožnilo zhodnotiť priebeh úradnej kontroly, konania, dokazovania i predloženie svojho právneho názoru na právnu stránku posudzovanej veci. Tento postup RVPS považuje za nezákonný a akceptáciu tohto postupu zo strany žalovaného za nesprávnu.

15. Žalobca namietal neoznámenie účelu úradnej kontroly a predloženia poverenia na výkon kontroly, kedy uviedol, že inšpektori sa nepreukázali povereniami, ktorými by si žalobca mohol overiť predmet a účel kontroly. Podľa žalobcu má kontrolovaný subjekt právo na upovedomenie o účele kontroly na jej začiatku, pretože týmto účelom je daný aj rozsah povinnosti kontrolovaného subjektu poskytovať správnejmu orgánu súčinnosť. Nestačí, aby bol účel kontroly vymedzený len v zázname o kontrole alebo oznámený ústne. Žalobca sa o účele kontroly dozvedel až pri predložení záznamu o kontrole. Vzhľadom na uvedené podľa žalobcu nemožno vylúčiť, že sa účel kontroly v jej priebehu menil. Napriek tomu, že v zákone o potravinách nie je upravená povinnosť preukazovať sa poverením pri každej kontrole potravín, žalobca zastáva názor, že výkon kontroly bez toho, aby sa správny orgán na úvod prezentoval poverením s jasne vymedzeným účelom kontroly, je neakceptovateľný, pretože to by znamenalo, že RVPS môže kontroly vykonávať bez pravidiel, čo je v právnom štáte neprípustné. V tomto smere poukázal na kontroly vykonávané Protimonopolným úradom Slovenskej republiky podľa § 22a zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZOHS“), pričom súčasné znenie ZOHS už náležitosti poverenia upravuje, a to vďaka rozhodovacej činnosti súdov, ktoré uznali aplikovateľnosť argumentácie zákazu tzv. „fishing expedition“. Z uvedeného prístupu je podľa žalobcu zrejmé, že atribútom zákonnosti neohlásených inšpekcií je, že správny orgán na začiatku výkonu úradnej kontroly predloží kontrolovanému subjektu poverenie s jasne a dostatočne určitým vymedzením účelu/predmetu kontroly. Podľa jeho vyjadrenia podnikateľ musí mať právnu možnosť si z poverenia okamžitým nahliadnutím odkontrolovať, či a na základe akého ustanovenia zákona sa voči nemu takto postupuje.

16. Žalobca ďalej namietal široko vymedzený účel kontroly potravín, kedy poukázal na predmet a účel kontroly vymedzený v zázname o kontrole, podľa ktorého malo ísť o úradnú kontrolu podľa zákona o potravinách zameranú na hygienu predaja, skladovania, prevádzkovú a osobnú hygienu, stav údržby priestorov a zariadení, označovanie potravín, predaj potravín po dátume spotreby a dátume minimálnej trvanlivosti, vysledovateľnosť potravín, dodržiavanie teplotných podmienok pri vystavovaní a skladovaní potravín, kontrolu dokumentácie. Takéto vymedzenie žalobca považoval za neprimerane široké, keďže pokrýva všetky oblasti prevádzkovania potravinového podniku, účel je vymedzený nekonkrétne a umožňuje inšpektorom kontrolovať čokoľvek a pre kontrolovaný subjekt nie je rozsah

kontroly predvídateľný a určitý, a teda podľa žalobcu uvedené vykazuje znaky tzv. „fishing expedition“. K zákazu tzv. „fishing expedition“ poukázal aj na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžnz/II/2015 zo dňa 25.06.2015, sp. zn. 4Sžnz/7/2015 zo dňa 03.05.2016, sp. zn. 8Sžnz/2/2015 zo dňa 28.04.2016 a rozhodnutie Súdneho dvora Európskej Únie vo veci C-682/15 Berlioz Investment Fund.

17. Žalobca s poukazom na § 31 ods. 2 zákona o potravinách a § 3 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) namietal absenciu poučenia o právach a povinnostiach kontrolovaného subjektu počas výkonu úradnej kontroly, pričom tieto tvrdenia podporuje skutočnosť, že v zázname o úradnej kontrole absentuje akákoľvek zmienka o splnení si týchto povinností zo strany RVPS. Nestotožnil sa so záverom žalovaného, že sa na úradnú kontrolu potravín neaplikuje správny poriadok, pričom poukázal na § 21 ods. 1 písm. c) a d) a § 31 ods. 2 zákona o potravinách.

18. Žalobca ďalej namietal nezákonnosť dôkazov získaných počas kontroly a absenciu protiprávneho konania. Namietal, že vady v priebehu kontroly potravín, na ktoré poukazoval vyššie, sú tak závažného a neodstrániteľného charakteru, že celý priebeh kontroly možno označiť za nezákonný, s tým následkom, že dôkazy získané takýmto postupom sú nezákonné a nemožno na ne prihliadať.

III.

Vyjadrenie žalovaného a ďalšie podania vo veci

19. Žalovaný sa k žalobe vyjadril v podaní doručenom Krajskému súdu v Bratislave dňa 12.08.2021 s tým, že zásadne nesúhlasí s tvrdeniami a dôvodmi uvedenými v správnej žalobe a žalobu žiada zamietnuť.

20. V súvislosti námietkou nesprávnej kvalifikácie skutkov uviedol, že cieľom príslušnej legislatívy Európskej únie bolo jednoznačne preventívne charakterizovať potraviny po uplynutí dátumu spotreby ako tie, ktoré môžu predstavovať riziko pre zdravie spotrebiteľov a odlišiť závažnosť umiestňovania na trh potravín po dátume spotreby od umiestňovania na trh potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti. V prípade potravín po uplynutí dátumu spotreby nie je potrebné preukazovať ich nebezpečnosť, pretože táto fikcia je priamo zakotvená v tomto článku. K zmätočnosti a nepreskúmateľnosti prvostupňového, ako aj napadnutého rozhodnutia okrem iného uviedol, že nesúhlasí s názorom žalovaného, podľa ktorého sa skutok posúdi podľa právnej úpravy platnej a účinnej v čase spáchania skutku, ale nakoľko je nutné rešpektovať a dodržiavať zásadu zákonnosti v správnom konaní, rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi. Zároveň sa vyjadroval k aplikácii tzv. absorpčnej zásady pri ukladaní pokuty. K námietke porušenia práva vyjadriť sa k podkladu prvostupňového, ako aj napadnutého rozhodnutia uviedol, že zákon o správnom konaní neupravuje obsahové náležitosti upovedomenia o začatí správneho konania. Zastáva názor, že vyhodnocovanie minulosti, či opakovateľnosti protiprávneho konania už v upovedomení o začatí správneho konania, je irelevantné. Vo vzťahu k námietke nezákonnosti výkonu úradnej kontroly potravín konštatoval, že úradné kontroly potravín sa vykonávajú bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku okrem prípadov, keď je takéto oznámenie potrebné a riadne odôvodnené na to, aby sa úradná kontrola mohla vykonať. 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 prejednávanej veci sa podľa vyjadrenia žalovaného inšpektori pred začatím úradnej kontroly preukázali služobnými preukazmi, čo je zdokumentované na str. 1 záznamu o úradnej kontrole, kde sú uvedené čísla preukazov, ktoré boli predložené zástupcovi spoločnosti, na ktorých sú jasne a zreteľne uvedené ich identifikačné údaje a oprávnenia. Žalovaný uvádza, že inšpektori sa pri začatí úradnej kontroly nepreukazujú poverením, ale preukazom. K námietke široko vymedzeného účelu kontroly žalovaný uviedol, že tento bol vymedzený jasne, stručne a zreteľne a inšpektori sa od neho neodchýlili, vykonali kontrolu vo všetkých vymedzených oblastiach.

21. Žalovaný zároveň konštatuje, že neexistuje žiadny predpis, ktorý by inšpektorom ukladal povinnosť vyhotovovať pred začatím úradnej kontroly osobitný zápis o hlásení ich príchodu a záznam o oboznámení prevádzkovateľa s účelom úradnej kontroly. Zároveň uviedol, že inšpektori nevyhotovujú priebežné záznamy o jednotlivých krokoch a zisteniach, pričom ak má zodpovedný zamestnanec akékoľvek výhrady k postupu inšpektorov, má možnosť uviesť tieto námietky do záznamu o úradnej kontrole. Žalovaný zároveň uviedol, že s tvrdeniami žalobcu o nezákonnosti dôkazov získaných úradnou kontrolou zásadne nesúhlasí. Úradná kontrola bola vykonaná v zmysle oprávnení zákona o potravinách. V tejto súvislosti odkázal na viaceré rozhodnutia krajských súdov, ako aj Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. V súvislosti s tvrdeným nezákonným postupom prvostupňového správneho

orgánu pri úradnej kontrole potravín žalovaný odkázal na viaceré rozhodnutia, v rámci ktorých súdy rozhodovali o návrhoch na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy.

22. K vyjadreniu žalovaného sa žalobca vyjadril podaním zo dňa 27.08.2021, v ktorom zotrval na stanovisku o nesprávnej právnej kvalifikácii skutku v tom smere, že na naplnenie skutkovej podstaty podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách nestačí, aby boli potraviny nebezpečné, také potraviny musia byť zdraviu škodlivé, nevhodné na ľudskú spotrebu alebo skazené v zmysle kritérií podľa článku 14 Nariadenia č. 178/2002. K namietanej zmatečnosti a nepreskúmateľnosti prvostupňového a napadnutého rozhodnutia uviedol, že zotráva na svojom argumente, že v napadnutých rozhodnutiach absentuje vyhodnotenie, ktorý správny delikt – umiestňovanie na trh potravín po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti – považovali správne orgány ako najzávažnejší a z akých dôvodov pri hodnotení absorpčnej zásady. V súvislosti s porušením práva účastníka konania vyjadriť sa k podkladu rozhodnutí poukázal na odporúčania Rady Európy upravujúce tzv. dobrú správu v správnom konaní, ktoré by mal prvostupňový správny orgán, ako aj žalovaný, dodržiavať. Zároveň poukázal aj na požiadavku, aby v upovedomení o začatí správneho konania informovali žalobcu o tom, aké okolnosti budú hodnotiť ako priťažujúce, resp. poľahčujúce pre účely vymierania výšky pokuty. Žalobca zopakoval argumenty a námietky identifikované v žalobe, konkrétne preukazovanie inšpektorov služobnými preukazmi, oboznámenie žalobcu s účelom úradnej kontroly potravín na začiatku úradnej kontroly.

23. Žalovaný dňa 15.07.2022 iniciatívne doručil Krajskému súdu v Bratislave vyjadrenie v súvislosti s prijatou novelou zákona o potravinách, ktorá môže mať podľa jeho tvrdenia zásadný vplyv na výsledok konania berúc do úvahy povinné uplatnenie nepravnej retroaktivity. Uvádza, že dňa 01.07.2022 nadobudla účinnosť novela zákona o potravinách č. 211/2022 Z. z., ktorou sa mení ukladanie sankcií za umiestňovanie na trh potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, pričom

- akceptovala premisu o nutnosti rozlišovať medzi umiestňovaním na trh potravín po uplynutí dátumu spotreby a potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, keďže dátum minimálnej trvanlivosti indikuje kvalitu potravín, nie ich bezpečnosť,

- sankcionovaný je predaj potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, ak správne orgány preukážu, že nie sú bezpečné a/alebo po uplynutí 45 dní po dátume minimálnej trvanlivosti,

- skutková podstata umiestňovania na trh potravín po dátume minimálnej trvanlivosti je preklasifikovaná na menej závažný správny delikt podľa § 28 ods. f) zákona o potravinách v rozmedzí od 500,- Eur do 200.000,- Eur (namiesto doterajšieho rozpätia sadzieb od 1.000,- Eur do 500.000,- Eur),

- v prípade zistenia opätovného porušenia zákazu umiestňovania na trh potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty, je možné uložiť pokutu do dvojnásobku sadzieb podľa § 28 ods. 3 zákona o potravinách, t. j. v rozmedzí od 1.000,- Eur do 400.000 Eur (namiesto doterajšieho rozpätia sadzieb od 2.000,- Eur do 1.000.000,- Eur, resp. od 1.000.000,- Eur do 5.000.000,- Eur).

24. V tejto súvislosti žalobca konštatoval, že došlo k zmene systému sankcií na priaznivejši, a to čo sa žalobcu týka vo vzťahu k umiestňovaniu na trh 1 druhu potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, zmene kvalifikácie skutku, ako aj zmene sadzby pokút.

25. V nadväznosti na uvedené žalobca poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Asan/2/2019 zo dňa 05. novembra 2019, z ktorého vyplýva, že: „rešpektujúc princípy správneho trestania, ak správne orgány v rámci konania o správnom delikte uložili sankciu v súlade s právnou úpravou účinnou v čase, keď o tejto sankcii rozhodovali, avšak následne v priebehu súdneho prieskumu došlo k zmene právnej úpravy v prospech páchatel'a, ktorý namietol neprimeranosť (neproporcionálnosť) peňažnej sankcie, pôvodne uloženej správnym orgánom, je povinnosťou správneho súdu prihliadať na zmenu v právnej úprave sankcie, a to aj v prípade, že táto zmena nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej.“

26. Taktiež poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Asan/9/2017 zo dňa 21. február 2018, z ktorého vyplýva, že: „žalovaný správny orgán sa musí nanovo vysporiadať s novou právnou úpravou a skúmať, či táto novšia právna úprava nie je priaznivejšia pre sťažovateľa. Ide tu o rešpektovanie princíпов správneho trestania a aplikácie nepravnej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatel'a. Uvedené skutočnosti vyplývajú i z čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky, ako i z príslušných medzinárodných dokumentov.“

27. Záverom žalobca skonštatoval, že zotrvaním na pôvodnej právnej úprave je zasiahnuté do jeho majetkovej sféry s tým, že mu je uložená neprimerane prísna sankcia.

IV.

Konanie pred správnym súdom a relevantná právna úprava

28. Podľa § 3 ods. 1 a ods. 3 zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, začal s účinnosťou od 01.06. 2023 vykonávať svoju činnosť Správny súd v Bratislave, na ktorý prešiel od 01.06.2023 výkon súdnictva v správnej agende z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Trnave a Krajského súdu v Nitre. V súlade s platným a účinným rozvrhom práce správneho súdu bola vec v zmysle § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky pridelená do senátu 5S Správneho súdu v Bratislave, následne bola vec v súlade s Rozvrhom práce Správneho súdu v Bratislave na rok 2024 v znení Dodatku č. 4, účinného od 21.05.2024, náhodným výberom prerozdelená a pridelená senátu 7S a je vedená sp. zn. BA-5S/74/2021.

29. Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa § 10, § 13 ods. 1 SSP nariadil podľa § 107 ods. 1 písm. a) SSP na prejednanie veci pojednávanie na deň 18.09.2024 s tým, že žalobca svoju neúčast' na pojednávaní ospravedlnil podaním doručeným dňa 03.09.2024, súhlasil s prejednaním veci v jeho neprítomnosti a naďalej zotrval na svojom žalobnom návrhu. Žalovaný svoju neprítomnosť na pojednávaní ospravedlnil podaním doručeným dňa 06.09.2024 a požiadal o pojednávanie v jeho neprítomnosti. V predmetnom podaní zároveň zotrval na svojich stanoviskách a žalobu žiadal zamietnuť.

30. Podľa § 493e SSP, v znení účinnom od 01.07.2023, konania začaté a neskončené do 30. júna 2023 sa dokončia podľa tohto zákona v znení účinnom do 30. júna 2023; ustanovenie § 493f tým nie je dotknuté.

31. Podľa § 195 písm. d) SSP, správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.

32. Podľa čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky, trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie.

33. Podľa § 6 ods. 5 písm. d) zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022, na trh je zakázané umiestňovať potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo dátumu minimálnej trvanlivosti okrem bezodplatného prevodu podľa odseku 7.

34. Podľa § 6 ods. 5 zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022, na trh je zakázané umiestňovať potraviny

- a) iné ako bezpečné,
- b) klamlivo označené alebo ponúkané na spotrebu klamlivým spôsobom,
- c) neznámeho pôvodu,
- d) po uplynutí dátumu spotreby,
- e) po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti okrem

1. bezodplatného prevodu podľa odseku 7,

2. predaja podľa odseku 12.

35. Podľa § 6 ods. 12 písm. e) zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (zákon č. 211/2022 Z. z.), prevádzkovateľ môže potraviny, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti, predávať najviac po dobu 45 dní od uplynutia dátumu minimálnej trvanlivosti.

36. Podľa § 28 ods. 4 a) zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022, orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000 eur do 500 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné, sú zdraviu škodlivé a nevhodné na ľudskú spotrebu alebo sú skazené.

37. Podľa § 28 ods. 4 písm. f) zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (zákon č. 211/2022 Z. z.), orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 500 eur do 200 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi nedodržia podmienky bezodplatného prevodu potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti podľa § 6 ods. 7 alebo predaja potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti podľa § 6 ods. 12 alebo ods. 13.

38. Podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022, orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000 eur do 500 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti.

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

40. Podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola pokuta uložená podľa odsekov 1 až 3, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku výšky súm uvedených v odsekoch 1 až 3.

41. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (zákon č. 211/2022 Z. z.), ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opätovnému porušeniu tých istých povinností, za ktoré bola pokuta uložená podľa odsekov 1 až 3, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku výšky súm uvedených v odsekoch 1 až 3.

42. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022, 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.

43. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (zákon 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.

44. Podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022, 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.

45. Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (zákon 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.

46. Podľa § 31ai ods. 1 zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (zákon č. 211/2022 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 30.06.2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 01.07.2022.

## V.

### Právne posúdenie

47. Predmetom súdneho prieskumu správnym súdom je napadnuté rozhodnutie a prvostupňové rozhodnutie, ktorými bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 18.000,- Eur podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojitosti s § 28 ods. 7 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022 za nedostatky zistené pri dodatočnej úradnej kontrole potravín v prevádzke žalovaného vykonanej dňa 29.01.2020.

48. S odkazom na vyššie uvedené skutočnosti považuje správny súd za podstatné uviesť, že došlo k zásadnej zmene právneho predpisu vzťahujúceho sa na preskúvanú vec, a to tak v otázke rozpätia sadzby pokuty, ktorú môže správny orgán v rámci správnej úvahy aplikovať, ale aj v súvislosti s povahou porušených povinností, za ktoré môže správny orgán uložiť pokutu – nová právna úprava umožňuje prevádzkovateľovi predávať potraviny, ktorým uplynul dátum minimálnej trvanlivosti najviac po dobu 45 dní od uplynutia dátumu minimálnej trvanlivosti, taktiež s účinnosťou od 01.07.2022 došlo k novelizácii § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách vo vzťahu k uloženiu pokuty za predaj potravín po dátume minimálnej trvanlivosti, ako aj k novelizácii § 28 ods. 8 zákona o potravinách (po novele označený ako § 28 ods. 9 zákona o potravinách), ktorým došlo k úprave výšky pokuty pri opakovanom porušení povinností, za ktoré už bola uložená pokuta. Zákonodarca zároveň do zákona o potravinách zakomponoval prechodné ustanovenie, podľa ktorého sa konania o uložení pokuty začaté a právoplatne neskončené do 30.06.2022 dokončia podľa zákona o potravinách v znení novely.

49. Správny súd uvádza, že výnimkou zo všeobecného princípu zákazu retroaktivity je zásada prípustnosti retroaktivity v prospech páchatel'a, v zmysle ktorej, ak je v budúcnosti prijatá právna úprava, podľa ktorej by bolo možné sankcionovať miernejšie, resp. je v iných ohľadoch pre páchatel'a priaznivejšia, prihliada sa práve na túto neskoršiu právnu úpravu, a to aj v prípade, že táto zmena nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej. Tým má byť zaručená aj predvídateľnosť rozhodovania, pretože páchatel'ovi musí byť v dobe jeho konania zrejmé, aký postih mu hrozí. Rozhodujúci je stav právnej úpravy v dobe spáchania deliktu, s možnosťou neskoršej priaznivejšej právnej úpravy. Podľa článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky trestnosť činu sa posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. Neskorší zákon sa použije, ak

je to pre páchatela priaznivejšie. Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) sa trestnosť činu posudzuje a trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase, keď bol čin spáchaný. 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 páchatela priaznivejší.

50. Správny súd poukazuje na závery Ústavného súdu Slovenskej republiky v uznesení sp. zn.: PL. ÚS 3/2019 zo dňa 12.10.2022, ktoré sa aplikujú na právnu úpravu zákona o potravinách, o ktorej použitie ide aj v predmetom súdnom konaní, pričom v bode 20 konštatoval, že: „požiadavka konania súdu v plnej jurisdikcii oslabuje rozhraničovacý význam pojmu právoplatnosť použitý v § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. natoľko, že záujem na ochrane základných práv a slobôd podnikateľov postihnutých neprimerane prísnyimi sankciami, ktorí sa obrátili na navrhovateľov (krajské súdy), vyžaduje interpretáciu slovného spojenia „konanie o uložení pokuty, ... ktoré sa právoplatne neskončilo“ tak, že toto konanie zahŕňa nielen správne konanie, v ktorom sa ukladala sankcia podľa napadnutého ustanovenia, ale aj správny súdny prieskum na základe správnej žaloby podanej vo veci správneho trestania.“ V bode 21 odôvodnenia tohto uznesenia je zároveň konštatované, že „odôvodnenosť rozširujúceho výkladu § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. zároveň dokresľuje § 195 písm. d) SSP, podľa ktorého 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 páchatela priaznivejšie (čl. 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky). 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.“

51. Je nepochybné, že k zmene právnej úpravy došlo od 01.07.2022, teda v čase po právoplatnosti napadnutého rozhodnutia. Žalovaný pri ukladaní sankcie postupoval na základe právnej úpravy účinnej v čase rozhodovania, čo pre neho explicitne vyplývalo z čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Správny súd riadiac sa vysloveným právnym názorom Ústavného súdu Slovenskej republiky poukazuje aj na právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovený v rozsudku sp. zn. 4Asan/2/2019 zo dňa 05.11.2019, a zároveň publikovaný v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 20/2021, 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 zmena nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej.“ Správny súd dospel k záveru, že ak v období medzi konaním žalobcu a rozhodovaním správneho súdu došlo k nahradeniu aplikovanej právnej normy ustanovením priaznivejším pre žalobcu, je potrebné umožniť orgánu verejnej správy nanovo posúdiť a prípadne uložiť sankciu.

52. Správny súd v tejto súvislosti opäť poukazuje na závery vyplývajúce z vyššie uvedeného rozsudku sp. zn.: 4Asan/2/2019 zo dňa 05.11.2019, ktorý vo vzťahu k prípustnosti aplikácie inštitútu retroaktivity v správnom trestaní uviedol, že na priaznivejšiu právnu úpravu musí správny súd prihliadať ex lege, aj keby túto skutočnosť žalobca ani nenamietal. V bode 76 konštatoval, že „ide tu o rešpektovanie princíпов správneho trestania a aplikácie inštitútu nepravej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatela, ktoré skutočnosti vyplývajú z článku 50 ods. 6 Ústavy SR, ako i z príslušných medzinárodných dokumentov“.

53. Správny súd pri rozhodovaní o žalobe vo veciach správneho trestania postupuje v zmysle § 195 písm. d) SSP tak, že nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania a k takýmto zásadám patrí aj zásada, že trest sa ukladá podľa zákona účinného v čase spáchania skutku a podľa neskoršieho zákona len vtedy, ak je to pre páchatela priaznivejšie. Niet pochýb o tom, že zákon o potravinách v znení novely vykonanej zákonom č. 211/2022 Z. z. účinnej od 01.07.2022, je pre žalobcu priaznivejší. Z uvedeného dôvodu tak správny súd vyhodnotil žalobu ako dôvodnú a s odkazom na § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil napadnuté rozhodnutie ako aj prvostupňové rozhodnutie.

54. S poukazom na uvedené okolnosti posudzovanej veci už správny súd nepovažoval za potrebné zaoberať sa ďalšími žalobnými dôvodmi, nakoľko by nepriniesli iný záver správneho súdu, ako potrebu zrušiť napadnuté, ako aj prvostupňové rozhodnutie postupujúc analogicky podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP a vec vrátiť RVPS na nové konanie, keďže tento orgán rozhoduje o sankcii v prvom stupni. V tejto súvislosti však dáva do pozornosti, že obsahom správnej žaloby sú aj námietky žalobcu, ktoré už boli zo strany správneho súdu v obdobných prípadoch riešené.

55. Žalovaný, s poukazom na právny názor správneho súdu vyslovený v tomto rozsudku, bude po vrátení veci povinný sa vysporiadať s novou právnou úpravou zákona o potravinách, a teda opätovne posúdiť zistené nedostatky v kontexte priaznivejšej právnej úpravy v súlade so znením prechodných ustanovení v zákone o potravinách k úpravám účinným od 01.07.2022. Zároveň je orgán verejnej správy 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 s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia. Odôvodnenie má presvedčiť účastníkov konania o správnosti postupu správneho orgánu a o zákonnosti jeho rozhodnutia.

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

57. Správny súd zdôrazňuje, že ukládanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu (diskrečná právomoc), zákonom dovoľeného 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).

58. Žalobca bol v konaní pred správnym súdom úspešný, preto mu správny súd priznal náhradu dôvodne vynaložených trov konania v celom rozsahu podľa § 167 ods. 1 SSP. O výške trov konania rozhodne súdny úradník samostatným uznesením po právoplatnosti tohto rozsudku podľa § 175 ods. 2 SSP.

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

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu je prípustná kasačná sťažnosť, ktorú je možné podať prostredníctvom Správneho súdu v Bratislave na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v lehote 30 dní od jeho doručenia (§ 493e SSP v spojení s § 145 ods. 2 písm. c) SSP). Zmeškanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti nemožno odpustiť (§ 443 ods. 5 SSP).

Kasačná sťažnosť proti tomuto rozhodnutiu má odkladný účinok (§ 446 ods. 2 písm. c) SSP).

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť a) označenie napadnutého rozhodnutia, b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené, c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva (ďalej len „sťažnostné body“), d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh) (§ 445 ods. 1 SSP).

Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti (§ 445 ods. 2 SSP).

Kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že a) na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve, b) ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu, c) účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred správnym súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník, d) v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie, e) vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený správny súd, f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, g) rozhodol na základe

nesprávneho právneho posúdenia veci, h) sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, i) nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo j) podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 SSP).

Dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v odseku 1 písm. g) až i) sa vymedzí tak, že sťažovateľ uvedie právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom (§ 440 ods. 2 SSP).

Sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania 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; ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); je žalovaným Centrum právnej pomoci (§ 449 ods. 1 a 2 SSP).

V Bratislave, dňa 18. septembra 2024