

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: BA-5S/310/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021201816
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 05. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Monika Hrašnová
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2025:1021201816.3

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Moniky Hrašnovej a členiek senátu JUDr. Barbory Vrbovej a Mgr. Simony Kočišovej, PhD., v právnej veci žalobcu: TERNO real estate s.r.o., so sídlom Bratská 3, 851 01 Bratislava, IČO: 50 020 188, zastúpený: SOUKENÍK - ŠTRPKA, s. r. o., advokátska kancelária, so sídlom Šoltésovej 14, 811 08 Bratislava, IČO: 36 862 711, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, 842 13 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 5534/2021 zo dňa 07.10.2021, takto

rozhodol:

I. Súd rozhodnutie Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 5534/2021 zo dňa 07.10.2021 **z r u š u j e** a **v e c v r a c i a** žalovanej na ďalšie konanie.

II. Žalobcovi **p r i z n á v a** voči žalovanej právo na úplnú náhradu trov konania.

o d ô v o d n e n i e :

I. Priebeh administratívneho konania a dôvody preskúmaného rozhodnutia

1. Dňa 29.07.2020 vykonali inšpektori Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava-mesto (ďalej aj „RVPS“) na podnet spotrebiteľa úradnú kontrolu potravín v prevádzkarni TERNO 1016, Pivonková 1, 821 01 Bratislava, pri ktorej bolo zistené umiestňovanie na trh dvadsiatich druhov potravín po uplynutí dátumu spotreby (ďalej aj „DS“) a dátumu minimálnej trvanlivosti (ďalej aj „DMT“). Skutočnosti zistené počas úradnej kontroly potravín boli popísané v Zázname o úradnej kontrole potravín č. BA/2020/ML,LČ/57/347ST zo dňa 29.07.2020, ktorý bol prerokovaný so zástupcom vedúcej prevádzky, pani A. B., prítomnou pri úradnej kontrole, ktorá bola oboznámená s obsahom záznamu a uloženými opatreniami, voči ktorým nevzniesla námietky a záznam podpísala s vyjadrením: „Svojim podpisom nevyjadrujem stanovisko spoločnosti TERNO real estate s. r. o. k obsahu záznamu o úradnej kontrole a priebehu kontroly. Záznam preberám a zabezpečím jeho doručenie na centrálné oddelenie kvality. Spoločnosť TERNO real estate s. r. o. sa vyjadrí k záznamu a k priebehu kontroly v zákonom stanovenej lehote.“ Na základe týchto zistení začala RVPS Bratislava-mesto správne konanie a žalobcovi ako účastníkovi konania dala možnosť vyjadriť sa k podkladu pre rozhodnutie. Žalobca svoje procesné právo využil vyjadrením k upovedomeniu o začatí správneho konania zo dňa 14.07.2021.

2. Dňa 10.08.2021 RVPS Bratislava-mesto vydala prvostupňové rozhodnutie č. k.: 564/1766/2021-161, ktorým žalobcu uznala zodpovedným zo spáchania správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) opakovane a podľa § 28 ods. 4 písm. i) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách a uložila mu úhrnnú pokutu vo výške 1 000 000,- Eur podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 citovaného zákona. V odôvodnení rozhodnutia sa RVPS Bratislava-mesto vyjadrila k námietkami žalobcu konania zo dňa 14.07.2021.

3. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, ktoré bolo spolu so spisovým materiálom postúpené druhostupňovému správne mu orgánu (žalovanej). S poukazom na uplatnené námietky žiadal o zrušenie rozhodnutia.

4. Žalovaná Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky ako druhostupňový správny orgán v konaní o odvolaní rozhodla podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej aj „správny poriadok“) rozhodnutím č. k.: 5534/2021 zo dňa 07.10.2021, ktorým odvolanie žalobcu zamietla a prvostupňové administratívne rozhodnutie č. k.: 564/1766/2021-161 zo dňa 10.08.2021 potvrdila.

5. Správne orgány oboch stupňov na základe zisteného skutkového stavu zhodne ustálili hmotnoprávne závery, že z dôkazov získaných zákonným spôsobom počas úradnej kontroly potravín dňa 29.07.2020 vo vyššie uvedenej prevádzkarni žalobcu bolo preukázané, že žalobca v rozpore s § 6 ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách umiestňoval na trh 14 druhov potravín (špecifikovaných v prvostupňovom rozhodnutí) po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti (DMT), ktorým konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách. V súvislosti s výškou uloženej pokuty dôvodili, že rozhodnutím RVPS Bratislava-mesto č. k.: 158/653/2020-161 zo dňa 28.04.2020 (právo platným dňa 14.05.2020), bola žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta v sume 10 000,- Eur aj za opakované umiestňovanie na trh potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti (7 druhov), preto konajúci správny orgán konštatoval, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia (14.05.2020), došlo k opätovnému porušeniu tých istých povinností (29.07.2020), za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách, čím boli splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby sankcie podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

6. Ďalej správne orgány zhodne konštatovali v konaní dostatočné preukázanie konania žalobcu v rozpore s § 4 ods. 1, § 6 ods. 5 písm. a), d), § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách a čl. 14 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a ustanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (ďalej len „Nariadenie (ES) č. 178/2002“), keď v predmetnej prevádzkarni umiestňoval na trh 6 druhov potravín (špecifikovaných v prvostupňovom rozhodnutí) po uplynutí dátumu spotreby (DS), ktoré sa podľa čl. 24 ods. 1 druhá veta Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 z 25. októbra 2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a ktorým sa zrušuje smernica komisie 87/250/EHS, smernica Rady 90/496/EHS, smernica Komisie 1999/10/ES, smernica Európskeho parlamentu a Rady 2000/13/ES, smernica Komisie 2002/67/ES a 2008/5/ES a nariadenie Komisie (ES) č. 608/2004 (ďalej len „Nariadenie (EÚ) č. 1169/2011“) považujú za nebezpečné v súlade s článkom 14 ods. 2 až 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002. Vo vzťahu k tomuto konaniu správne orgány oboch stupňov ustálili kvalifikačný záver, že boli konaním žalobcu naplnené všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) v jednočinnom súbehu so správnym deliktom podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách.

II. Rozsah a dôvody žaloby

7. Včas podanou žalobou na Krajský súd v Bratislave sa žalobca domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovanej a prvostupňového rozhodnutia z dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. c), d), f) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) a vrátenia veci orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie. Zároveň si uplatnil právo na náhradu trov konania. Eventuálnym petitom navrhol moderáciu výšky pokuty tak, aby správny súd rozsudkom zmenil rozhodnutie žalovanej v spojení s prvostupňovým rozhodnutím v časti výšky uloženej pokuty tak, že sa žalobcovi ukladá pokutu v sume 15 000,- Eur.

8. Žalobca namietal porušenie zásady materiálnej pravdy, nedodržanie určeného procesného postupu pre porušenie práva na obhajobu a nedodržanie povinnosti prerušiť správne konanie, uloženie pokuty v rozpore so zásadou ne bis in idem a zákazu dvojitého pričítania a v neposlednom rade namietal neprimeranosť výšky uloženej pokuty a rozpor § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou Slovenskej republiky.

9. V súvislosti s napádaným nesprávnym právnym posúdením veci mal za to, že v predmetnom konaní nebolo preukázané naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákon o potravinách, dodajúc, že žalovaný v danej veci uplatnil extenzívny výklad uvedeného zákonného ustanovenia. Žalobný dôvod podporil poukazom na právne závery vyplývajúce z rozhodnutí správnych

súdov (rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/200/2017 z 02.05.2018, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky spis. zn. 6 Asan 1/2017 z 21.02.2018)

10. Vzhľadom k tomu, že konajúce správne orgány nepredložili žiaden dôkaz, ktorý by jasne dokumentoval, že 6 druhov potravín identifikovaných po uplynutí DS v čase úradnej kontroly potravín bolo zdraviu škodlivých, nevhodných na ľudskú spotrebu alebo skazených, žalobca považuje právnu kvalifikáciu umiestňovania týchto potravín ako iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách za nesprávnu, a teda napadnuté rozhodnutia oboch stupňov za nezákonné.

11. V súvislosti s porušením procesných práv žalobca namietal porušenie jeho práva na obhajobu a to tým, že bolo porušené jeho právo získať všetky relevantné informácie tvoriace podklad prvostupňového rozhodnutia a k nim sa vyjadriť, pretože v upovedomení o začatí správneho konania nebola uvedená zmienka o tom, že RVPS plánuje uplatniť sprísnenú sadzbu podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách a ani aké skutočnosti bude hodnotiť ako prirážajúce/poľahčujúce okolnosti.

12. Žalobca taktiež namietal porušenie povinnosti prerušiť správne konanie až do právoplatného rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci týkajúcej sa vyslovenia súladu/nesúladu ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, vedenom na Ústavnom súde SR pod č. PL. ÚS 3/2019.

13. V tejto súvislosti napádal, že žalovaná nevyhodnotila postup RVPS za nesprávny, keď RVPS neprerušila správne konanie a ani sama žalovaná správne konanie neprerušila, hoci bola nato povinná. Týmto postupom došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré má za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej. Zároveň žalobca považuje za nesprávne právne posúdenie názor žalovanej vyjadrený v rozhodnutí o odvolaní, že prebiehajúce konanie o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd nie je dôvodom pre obligatórne prerušenie správneho konania. V nadväznosti na uvedené žalobca argumentoval, že žalovaná interpretuje definíciu predbežnej otázky podľa § 40 správneho poriadku izolovane bez súvislosti s § 29 ods. 1 správneho poriadku, pritom však § 40 správneho poriadku upravuje viazanosť správneho orgánu predbežnými otázkami, nie podmienky pre prerušenie konania.

14. V vzťahu k právnej otázke povinnosti prerušenia administratívneho konania žalobca považuje rozhodnutie žalovanej taktiež za nedostatočne odôvodnené, pretože nie je ani jasné, či žalovaná považuje otázku súladu § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd za predbežnú otázku. Žalovaná sa dostatočne nevysporiadala s argumentom žalobcu a nereagovala tak na jeho podstatný argument.

15. Žalobca argumentoval, že ustanovenie § 29 ods. 1 správneho poriadku upravuje podmienky pre obligatórne prerušenie správneho konania, t. j. situácie, v ktorých je správny orgán povinný prerušiť správne konanie. Takým je aj prípad, keď sa začalo konanie o predbežnej otázke. Žalobca mal za to, že pre aktivovanie povinnosti správneho orgánu prerušiť konanie postačuje, že sa začalo konanie o predbežnej otázke, nie je nevyhnutné, aby o predbežnej otázke bolo právoplatne rozhodnuté, dodajúc poukaz na záver Krajského súdu v Nitre z rozhodnutia sp. zn. 15S/90/2012 zo dňa 31.01.2013.

16. V rámci porušenia zásad trestania namietal žalobca porušenie zásady ne bis in idem a zákaz dvojitého pričítania. V tejto súvislosti poukázal na skutočnosť, že už pri určovaní pokuty rozhodnutím RVPS Bratislava-mesto č. k.: 158/653/2020-161 zo dňa 28.04.2020 boli ako prirážajúce okolnosti zohľadnené predchádzajúce rozhodnutia RVPS Bratislava-mesto č. k.: 147/1263/2018-161 zo dňa 18.04.2018, č. k.: 190/734/2019-161 zo dňa 11.03.2019, č. k.: 352/1962/2019-161 zo dňa 13.06.2019.

17. S poukazom na § 195 písm. d) SSP a na § 38 ods. 1 až 5 Trestného zákona dal žalobca do pozornosti právny záver, podľa ktorého okolnosť, ktorá podmieňuje použitie vyššej trestnej sadzby, nemožno znovu hodnotiť ako všeobecnú prirážajúcu okolnosť, ktorá ovplyvňuje výmer trestu v rámci tejto vyššej trestnej sadzby.

18. V nadväznosti na uvedené poukázal na to, že porovnaním hodnotenia minulosti obsiahnutého v rozhodnutí o odvolaní (str. 19-20) a hodnotenia minulosti obsiahnutého v rozhodnutí o uložení pokuty 10 000,- Eur (str. 10) možno konštatovať, že žalovaná a RVPS prihliadali na totožné staršie rozhodnutia ako na prirážajúce okolnosti. To podľa názoru žalobcu znamená, že žalovaná pri ukladaní pokuty prirážila žalobcovi s ohľadom na tie isté rozhodnutia o uložení pokuty (Rozhodnutie o uložení pokuty 1 000,- Eur, rozhodnutie RVPS č. k. 147/1263/2018-161, rozhodnutie RVPS č. k. 352/1962/2019-161), ktoré už v minulosti v rámci ukladania pokuty zohľadnila a na základe ktorých už žalobcovi sankciu sprísnila.

19. Vo vzťahu k deliktuálnej minulosti žalobca tiež namietal, že rozhodnutie žalovanej nie je v súvislosti s hľadiskom minulosti dostatočne odôvodnené, pretože správny orgán iba mechanicky opísal predchádzajúce rozhodnutia bez toho, aby vyhodnotil, či je badateľný progres v plnení určených povinností zo strany žalobcu.

20. V súvislosti so žalobným bodom napádajúcim neprimeranosť výšky uloženej sankcie (s prihliadnutím na závažnosť sankcionovaného porušenia a predchádzajúce sankcie) a rozpor aplikovaného ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, žalobca argumentoval, že pokuta je neprimeraná aj s ohľadom na menej závažný charakter umiestňovania na trh potravín po DMT, ktoré sú stále potravinami bezpečnými. Rovnako tak považuje žalobca za neprimeranú uloženú pokutu aj z pohľadu porovnania predchádzajúcich sankcií, ktoré mu boli uložené v minulosti za obdobné porušenia.

21. Taktiež podľa názoru žalobcu konajúce správne orgány oboch stupňov nezohľadnili požiadavku proporcionality trestu k povahe skutku a jeho následkom. Zastal názor, že správne orgány pri ukladaní pokuty zohľadňujú najmä minulosť a opakovanosť protiprávneho konania žalobcu, a nie závažnosť protiprávneho konania. S poukazom na znenie § 198 ods. 1 Správneho súdneho poriadku argumentoval, že hoci môže dôjsť k zníženiu kvality potravín, potraviny po uplynutí DMT nie sú automaticky považované za nebezpečné a ani zo strany RVPS nebolo preukázané porušenie zdravotnej bezpečnosti. V tejto súvislosti dal do pozornosti konštatovanie žalovanej na str. 18 napadnutého rozhodnutia o odvolaní, „priame následky na zdravie spotrebiteľa umiestňovaním na trh takýchto potravín neboli preukázané.“

22. V nadväznosti na uvedené žalobca dôvodil, že uložená pokuta vo výške 1 000 000,- Eur teda nie je úmerná závažnosti sankcionovaných porušení, má tvrdý represívny charakter a je možné považovať ju za likvidačnú. Ak je minimálna sadzba pokuty stanovená v neprimeranej výške, ktorá neumožňuje správnomu orgánu pri ukladaní pokuty prihliadnúť na všetky okolnosti prípadu a posúdiť celkovú závažnosť skutku, dochádza tým zároveň k eliminácii ďalšej dôležitej zásady, na ktorej je Európska únia a každý právny štát postavený, a to zásady spravodlivosti.

23. Žalobca zároveň vyjadril dôvodné pochybnosti o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a to z dôvodu, že stanovenie spodnej sadzby pokuty vo výške 1 000 000,- Eur

- je likvidačné a diskriminačné,
- neumožňuje správnomu orgánu uplatniť správnu úvahu a prihliadnúť na okolnosti konkrétneho prípadu,
- dochádza k paušalizácii závažnosti protiprávneho konania a môže byť neprimeranou sankciou za protiprávne konanie,
- neprimerané z pohľadu porovnania výšky sankcií stanovených inými právnymi predpismi, ktorých cieľom je ochrana rovnakých spoločenských záujmov,
- je na úrovni sankcie za trestné činy právnických osôb, ktoré sú považované za najzávažnejšie protispoločenské činy.

24. V tejto súvislosti namietal, že uloženie pokuty vo výške 1 000 000,- Eur zasahuje do vlastníckych práv žalobcu tak značným spôsobom, že dochádza k zmene jeho majetkových pomerov, ktoré vedú k tomu, že sankcia je pre žalobcu likvidačná. Výšku uloženej pokuty ako aj pokuty legislatívne vymedzenej v § 28 ods. 8 zákona o potravinách je podľa jeho názoru potrebné vnímať ako neprimeranú aj z pohľadu porovnania výšky sankcií stanovených inými právnymi predpismi, ktorých cieľom je ochrana rovnakých spoločenských záujmov a tiež aj z pohľadu porovnania výšky sankcií stanovených právnymi predpismi trestného práva.

25. Záverom žaloby žalobca navrhol Krajskému súdu v Bratislave, aby prerušil správne súdne konanie o tejto správnej žalobe buď postupom podľa § 100 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku, ak pred rozhodnutím vo veci dospel k záveru, že sú splnené podmienky na konanie o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a aby podal na Ústavný súd SR príslušný návrh, alebo postupom podľa § 100 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku, a to do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde SR vedeného pod spis. zn.: PL. ÚS 3/2019.

III. Vyjadrenia žalovanej a žalobcu

26. Žalovaná vo vyjadrení k podanej žalobe navrhla, aby správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietol.

27. Zrekapitulovala priebeh administratívneho konania predchádzajúci vydaniu napadnutých rozhodnutí a zotrvala na ich správnosti a zákonnosti.

28. S poukazom na aplikované zákonné ustanovenia a ustanovenia Nariadenia (ES) č. 178/2002 a Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 zotrvala na správnosti skutkového a právneho záveru konajúcich správnych orgánov. Zopakovala, že zisteným konaním žalobcu v skutku 1. boli naplnené všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách a v skutku 2. (umiestňovanie na trh 6 druhov potravín, špecifikovaných v prvostupňovom rozhodnutí, po uplynutí dátumu spotreby - DS) boli naplnené všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) citovaného zákona v jednočinnom súbehu so správnym deliktom podľa § 28 ods. 4 písm.

a) zákona o potravinách, pričom pri skutku 1. (umiestňovanie na trh 14 druhov potravín, špecifikovaných v prvostupňovom rozhodnutí, po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti - DMT) boli splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby sankcie podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, ktorú správny orgán prvého stupňa uložil na spodnej hranici zákonného rozpätia pokuty vo výške 1 000 000,- Eur.

29. V súvislosti s námietkou napádajúcou porušenie procesných práv žalobcu žalovaná poukázala na obsah administratívneho spisu, že RVPS Bratislava-mesto listom č. k. 564/1498/2021-161 zo dňa 28.06.2021 upovedomila prevádzkovateľa o začatí správneho konania a dala mu možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia v lehote 5 pracovných dní od doručenia upovedomenia o začatí správneho konania vyjadril k skutočnostiam, zisteným pri výkone úradnej kontroly dňa 29.07.2020, uvedeným v Zázname o úradnej kontrole potravín č. BA/2020/ML,LČ/57/347ST, aby navrhol dôkazy, prípadne navrhol doplnenie dokazovania vo veci, pričom uviedla a popísala zistené skutočnosti, ktorými malo dôjsť k porušeniu zákona o potravinách, predpisov vydaných na jeho vykonanie alebo priamo aplikovateľných právnych aktov Európskej únie, ich predbežné právne posúdenie a dotknuté právne predpisy; zároveň poučila účastníka konania o jeho procesných právach a povinnostiach. Záznam o úradnej kontrole potravín a vyhotovená fotodokumentácia boli žalobcovi poskytnuté počas kontroly. Samotné upovedomenie bolo žalobcovi doručené dňa 14.07.2021 a tento sa k upovedomeniu vyjadril listom zn. 32-2021-1016 zo dňa 14.07.2021.

30. Vyjadrila nesúhlas s tvrdením žalobcu, že bolo porušené jeho právo získať všetky relevantné informácie tvoriace podklad prvostupňového rozhodnutia a k nim sa vyjadriť, pretože v upovedomení o začatí správneho konania nebola uvedená zmienka o tom, že RVPS plánuje uplatniť sprísnenú sadzbu podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách a ani aké skutočnosti bude hodnotiť ako priťažujúce/poľahčujúce okolnosti. V tejto súvislosti žalovaná zastala názor, že vyhodnocovanie priťažujúcich a poľahčujúcich okolností, minulosti, či opakovanosti protiprávneho konania už v upovedomení, je irelevantné. Upovedomenie o začatí správneho konania nemôže obsahovať tieto účastníkom konania požadované údaje, pretože k výške pokuty môže správny orgán dospieť až po záverečnom vyhodnotení všetkých dôkazov a kritérií určených zákonom (závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa, opakovanosť konania, súbeh viacerých deliktov). Až v konečnom rozhodnutí správny orgán vysloví záver, spáchanie ktorých skutkov má za preukázané a či zistil ich recidívu. Všeobecná informácia o možnej sankcii je však zrejmá už z predbežného zaradenia jednotlivých konaní pod príslušné skutkové podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 zákona o potravinách v upovedomení o začatí konania. Žalovaná mala zo to, že žalobca, čo sa týka sankcií a zohľadňovania minulosti, musí mať vedomosti o pokutách ukladaných mu v minulosti, dodajúc poukaz na právne závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžo/262/2015 zo dňa 27.09.2017 v spojení s rozsudkom Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 141/2014-117 zo dňa 18.06.2015.

31. K námietke napádajúcej neprerušenie preskúmaného administratívneho konania žalovaná uviedla, že postavenie správnych orgánov v otázkach prerušenia konania z dôvodu prebiehajúceho konania o súlade právnych predpisov na ústavnom súde je rozdielne od konania súdneho, kedy je súd povinný takéto konanie prerušiť. Vyjadrila názor, že správny orgán obligatórnu povinnosť prerušiť správne konanie podľa § 29 ods. 1 zákona o správnom konaní z tohto dôvodu nemá.

32. V nadväznosti na uvedené dodala, že žalovanej je známe, že v čase vydávania preskúmaného rozhodnutia o odvolaní boli návrhy o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, prijaté na ďalšie konanie, argumentujúc, že uznesenie o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov podľa § 38 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, však neboli v danom prípade zatiaľ vydané. Dodala, že správne orgány sú povinné vykonávať platné a účinné právne predpisy a Ústavný súd Slovenskej republiky nepozastavil účinnosť napadnutých zákonných ustanovení, preto žalovaná s poukazom na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky III. ÚS 290/2014-17 zo dňa 24.04.2014 a uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. 10Sžo/4/2015 zo dňa 30.03.2016 vyjadrila právny názor, že dôvod, že na Ústavnom súde Slovenskej republiky prebieha konanie o súlade uvedených právnych predpisov, nie je sám osebe obligatórnym dôvodom na prerušenie správneho konania vo veci odvolania účastníka konania TERNO real estate s. r. o. proti rozhodnutiu RVPS Bratislava-mesto č. k.: 564/1766/2021-161 dňa 10.08.2021 o uložení pokuty vo výške 1 000 000,- Eur podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Ak Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodne o pozastavení účinnosti napadnutých zákonných ustanovení alebo vydá nález o ich nesúlade, jeho rozhodnutia budú záväzné aj pre príslušné správne orgány.

33. Vo vzťahu k neprimeranosti výšky uloženej pokuty žalovaná dôvodila poukazom na zásadu legality (čl. 2 ods. 2 Ústavy SR), uplatňovanú v konaní a rozhodovaní štátnych orgánov, ako aj poukazom na platné a účinné ustanovenia zákona o potravinách v relevantnom čase, upravujúce právne povinnosti prevádzkovateľov, skutkové podstaty predmetných správnych deliktov a ukladanie trestov.

34. Žalobca v replike na vyjadrenie žalovanej zotrval na rozsahu a dôvodoch správnej žaloby, pričom vo vzťahu k eventuálnemu petitu na uplatnenie moderačného práva správneho súdu navrhol znížiť pokutu na 9 000,- Eur.

IV. Relevantná právna úprava

35. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmavajú 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.

36. Podľa § 493e SSP 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.

37. Podľa § 135 ods. 1 SSP na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy.

38. Podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP, správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci.

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

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

41. 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.

42. Podľa čl. 50 ods. 6 Ústavy SR 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.

43. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

44. Podľa § 2 ods. 1 Trestného zákona trestnosť činu sa 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.

45. Podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách 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.

46. Podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000 eur do 500 000 eur, ak umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti okrem bezodplatného prevodu podľa § 6 ods. 7.

47. Podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta

podľa odseku 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

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

49. 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.

50. 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.

51. 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. Konanie na správnom súde a právne posúdenie vecí

52. Krajský súd v Bratislave uznesením č. k. 5S/310/2021-125 zo dňa 04.07.2022 rozhodol o prerušení konania sp. zn. 5S/310/2021 do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde Slovenskej republiky vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019 o návrhu Krajského súdu v Bratislave podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. d) Ústavy Slovenskej republiky na konanie o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

53. Na základe § 3 ods. 1 a ods. 3 zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov začal od 1. júna 2023 činnosť Správny súd v Bratislave a súčasne výkon súdnictva prešiel z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. júna 2023 daná právomoc správnych súdov. Predmetná vec bola zo zákonných dôvodov podľa predchádzajúcej vety, v súlade s platným a účinným rozvrhom práce Správneho súdu v Bratislave na rok 2023 a podľa § 51 ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, v júni 2023 náhodným výberom pridelená pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky na prejednanie a rozhodnutie do senátu 1S Správneho súdu v Bratislave (ďalej v texte rozsudku aj „správny súd“, príp. „súd“). Pred Správnym súdom v Bratislave je prejednávaná vec vedená pod sp. zn. BA-5S/310/2021.

54. Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol o návrhu Krajského súdu v Bratislave vo veci sp. zn. 5S/161/2017 uznesením č. k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022, ktorým konanie zastavil z dôvodu, že preskúmané ustanovenie zákona o potravinách stratilo platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci. Konkrétne, napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona o potravinách stratilo platnosť dňa 30.06.2022, a to prijatím zákona č. 211/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 491/2001 Z. z. o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami v znení neskorších predpisov.

55. Predsedníčka senátu 1S Správneho súdu v Bratislave uznesením č. k. č. k. 5S/310/2021-142 zo dňa 15.05.2025 rozhodla podľa § 100 ods. 3 SSP o pokračovaní v konaní z dôvodu, že odpadol dôvod prerušenia konania vzhľadom na to, že vo veci vedenej na Ústavnom súde Slovenskej republiky pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019 bolo vydané uznesenie č. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022, ktorým Ústavný súd Slovenskej republiky konanie o návrhu Krajského súdu v Bratislave vo veci sp. zn. 5S/161/2017 zastavil, a teda odpadla prekážka, pre ktorú bolo konanie prerušené.

56. Správny súd po oboznámení sa s obsahom spisového materiálu a administratívneho spisu, preskúmal v medziach žalobného návrhu a podstatných žalobných bodov (§ 134 ods. 1 SSP, § 183 SSP) napadnuté rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov, ako aj postup predchádzajúci ich vydaniu, vychádzajúc zo stavu existujúceho v čase právoplatnosti rozhodnutia (§ 135 ods. 1 v spojení s § 493e SSP), za splnenia procesných podmienok (§ 107 ods. 2 SSP v spojení s § 137 ods. 4 SSP) vec prejednal bez nariadenia pojednávania a dospel k záveru o dôvodnosti žaloby.

57. Správny súd sa tak pri prieskume zákonnosti žalobou napadnutého rozhodnutia zameril na posúdenie zásadnej právnej otázky, či došlo konaním žalobcu k naplneniu skutkovej podstaty iného správneho deliktu, a teda, či žalobca svojim konaním porušil povinnosti uložené zákonom, za ktoré porušenie právnej povinnosti, spočívajúcej v zákaze umiestňovať na trh potravinu iné ako bezpečné, po uplynutí dátumu spotreby alebo dátume minimálnej trvanlivosti, okrem výnimiek stanovených zákonom (§ 6 ods. 5 písm. a/ a d/ zákona o potravinách). Taktiež, či boli splnené podmienky na zvýšenie sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách v nadväznosti na opakované porušenie už opakovane sankcionovaného porušenia povinnosti. Správny súd dospel k záveru, že žalovaná v konaní postupovala v súlade so zákonom (v tom čase v účinnom znení), svoje rozhodnutie dostatočne odôvodnila, pričom vychádzala z dostatočne zisteného skutkového stavu a vec správne právne posúdila. Správny súd, hoci sa nestotožnil s námietkami žalobcu a tieto považoval za nedôvodné či irelevantné, žalobou napadnuté rozhodnutie považoval za potrebné, vzhľadom na zmenu právnej úpravy, zrušiť a vec vrátiť žalovanej na ďalšie konanie.

58. Správny súd prihliadol na právnu skutočnosť, že v priebehu konania zákonodarca prijal zákon, ktorý s účinnosťou od 01.07.2022 (okrem iného) v ustanovení § 28 ods. 8 zákona o potravinách vypustil spodnú hranicu pokuty vo výške 1 000 000,- Eur. 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. K podstatnej zmene právneho predpisu, ktorý bol aplikovaný na predmetnú vec, došlo v súvislosti so sadzbou pokuty, ktorú môže správny orgán v rámci správnej úvahy aplikovať.

59. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022 zastavil konanie v súlade s § 87 prvej vety zákona o ústavnom súde, pretože preskúmaný právny predpis stratil platnosť pred vyhlásením nálezu vo veci. Napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona o potravinách stratilo platnosť dňa 30.06.2022 prijatím zákona č. 211/2022 Z. z. a bolo nahradené novou právnou úpravou - aktuálne § 28 ods. 9 zákona o potravinách. Ústavný súd zdôraznil vôľu zákonodarcu zmeniť neprimerané sankcie a poukázal na dôvodovú správu k zákonu č. 211/2022 Z. z. k bodu 17 tohto zákona: „V ustanovení dochádza k úprave dolnej hranice sadzby pokuty pri opakovanom porušení povinností podľa § 28 ods. 8, za ktoré bola orgánom úradnej kontroly potravín uložená pokuta, a to z dôvodu, že ustanovená dolná hranica pokuty by mohla byť pre viaceré subjekty likvidačná a neumožňovala v rámci správnej úvahy aplikovanej príslušným správnym orgánom uložiť primeranú pokutu. Napríklad aj pri subjektoch s obrátom pod 1 000 000 Eur ukladalo ustanovenie orgánu úradnej kontroly potravín povinnosť uložiť minimálnu pokutu 1 000 000 Eur. Od roku 2014 bolo uložených podľa predmetného paragrafu 33 miliónových pokút, pričom nenadobudli právoplatnosť a sú v súčasnosti predmetom konania na vecne a miestne príslušných súdoch a na Ústavnom súde Slovenskej republiky.“

60. Ústavný súd ďalej konštatoval, že podstatou plnej jurisdikcie je požiadavka, aby správny súd nebol viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a aby disponoval právomocou napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy preskúmať v plnom rozsahu. Správny súd teda musí mať právomoc v takom rozsahu, aby bol objektívne schopný posúdiť všetky relevantné skutkové, ako aj právne okolnosti (rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 2. apríla 1995 vo veci Fischer v. Rakúsko, sťažnosť č. 16922/90). Plná jurisdikcia predstavuje dôležitý atribút práva na spravodlivý proces a význam tohto inštitútu sa osobitne prejavuje práve v oblasti správneho trestania. Skutočnosť, že správny delikt má trestnú povahu, nebráni tomu, aby o vine a sankcii za protiprávne konanie rozhodoval správny orgán. ESLP však k tomu dôvodí, že pre nastolenie súladu s dohovorom prichádzajú do úvahy dve alternatívy. Tou prvou je, že orgány vyvodzujúce zodpovednosť za správne delikty majú povahu nezávislého a nestranného tribunálu (súdu), a teda spĺňajú požiadavky zakotvené 6 ods. 1 Dohovoru. V opačnom prípade (absencia postavenia nezávislého a nestranného súdu), ako to je aj v podmienkach Slovenskej republiky, musia ich rozhodnutia byť preskúmateľné nezávislým a nestranným súdom v plnom rozsahu (rozhodnutie ESLP z 28. 1. 1983 vo veci Albert Le Compte v. Belgicko, sťažnosť č. 7299/75, 7496/76). Práve preto je nevyhnutná plná jurisdikcia správnych súdov. 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 prísnymi 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. Od krajských súdov sa tak očakáva, že ustanovenie § 31a ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. zinterpretujú rozširujúco, nie formalisticky, s prísnyim rešpektom k podústavne definovanej kategórii právoplatnosti, a tým aj ústretovo k základným právam, vyslovenia porušenia ktorých sa napadnutým ustanovením navrhovateľa (krajské súdy) domáhali. (bod 19, 20, 26 uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12.10.2022).

61. Správny súd v tejto súvislosti poukazuje aj na právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovený v rozsudku sp. zn. 4Asan/2/2019 zo dňa 05.11.2019, publikovaný tiež 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 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 nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správných orgánov vo veci samej.“

62. Správnym trestaním sa na účely Správneho súdneho poriadku rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie (§ 194 ods. 1 SSP). Deliktom je protiprávne konanie, ktorého znaky sú uvedené v zákone, za ktoré orgán verejnej správy, resp. správny orgán ukladá sankcie ustanovené administratívno-právnou formou.

63. 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. 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.

64. 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 jej neprimeranosť a neproporcionálnosť, je povinnosťou správneho súdu prihliadať na zmenu v právnej úprave sankcie, a to aj v prípade, že táto zmena nastala až po právoplatnosti rozhodnutí správných orgánov vo veci samej. Správny súd preto nad rámec žalobných bodov prihliadol na zmenu právnej úpravy.

65. Správny súd po oboznámení sa s obsahom súdneho a administratívneho spisu konštatuje, že žalobca namietol neprimeranosť (neproporcionálnosť) peňažnej sankcie uloženej mu napadnutým rozhodnutím žalovanej a rozhodnutím prvostupňového orgánu. So zreteľom na základnú zásadu trestania upravenú v článku 50 ods. 6 Ústavy Slovenskej republiky je potrebné uzavrieť, že napadnuté rozhodnutie žalovanej ako aj prvostupňové rozhodnutie trpia vadou, pre ktorú je potrebné ich zrušiť, keďže vzhľadom na vývoj v právnej úprave je potrebné na uloženie trestu žalobcovi použiť neskorší zákon, ktorý je pre žalobcu priaznivejší.

66. Na základe vyššie uvedených skutočností správny súd, postupujúc v súlade s čl. 50 ods. 6 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 2 ods. 1 Trestného zákona a § 195 písm. d) SSP aplikujúc ustanovenie § 191 ods. 1 písm. c) SSP per analogiam v spojení s čl. 4 ods. 1 Civilného sporového poriadku, zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie žalovanej z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci a vec jej vrátil na ďalšie konanie, v ktorom sa žalovaná vysporiada s novou právnou úpravou, pre žalobcu priaznivejšou vo vzťahu k výške sankcie.

67. V súvislosti s ďalším administratívnym konaním správny súd dáva žalovanej taktiež do pozornosti, že v zmysle zásad posudzovania trestnosti skutku a ukladania trestu (pri zohľadnení čl. 50 ods. 6 a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 2 ods. 1 Trestného zákona), bude potrebné, aby konajúce správne orgány prihliadli na zmenu skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) v spojení s § 6 ods. 5 písm. d) zákona o potravinách v znení účinnom od 01.07.2022 (body 6. a 26. Čl. I zákona č. 211/2022 Z. z.).

68. Vzhľadom k tomu, že správny súd zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie podľa § 191 ods. 1 SSP, sankčná moderácia v zmysle § 198 SSP sa stala bezpredmetnou, rovnako tak, ako aj ďalšie žalobné body.

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

70. Žalovaná, s poukazom na právny názor správneho súdu vyslovený v tomto rozsudku, bude po vrátení veci povinná sa vysporiadať s novou právnou úpravou, ktorá je priaznivejšia pre žalobcu, postupovať v konaní v súlade so znením prechodných ustanovení v zákone o potravinách k úpravám účinným od 01.07.2022, a teda opätovne posúdiť zistené nedostatky v kontexte priaznivejšej právnej úpravy. Ide tu o rešpektovanie princípov správneho trestania a aplikáciu nepravej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatela. 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.

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

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

73. Správny súd, vo vzťahu k námietke žalobcu o neprimeranosti výšky uloženej sankcie považuje za potrebné uviesť, že žalovaný v čase vydania rozhodnutia postupoval pri ukladaní sankcie za zistené porušenia v súlade s vtedy platným a účinným zákonom o potravinách, účelom ktorého bolo zabezpečiť ochranu ľudského života a zdravia a potravinovej bezpečnosti ako najvyššej hodnoty verejného záujmu sledovaného legislatívou komunitárneho a vnútroštátneho potravinového práva. Tomu zodpovedala dôsledná kontrola dodržiavania zákonných povinností prevádzkovateľmi potravinových podnikov a dôsledné sledovanie nápravy, ktorá by sa mala prejavovať elimináciou protiprávnych konaní kontrolovaných subjektov. Odstupňovanie sprísnenia administratívneho trestania pri opakovanom porušovaní vyššie uvedených zákonných povinností, resp. zákazov v priebehu relevantného časového obdobia kontrolovaným subjektom, je vyjadrením vysokej hodnoty uvedených objektov chránených zákonom, čo bolo i dôvodom na uzákonenie týchto kvalifikovaných skutkových podstat administratívneho trestania podľa § 28 ods. 7 a ods. 8 zákona o potravinách. Zároveň správny orgán riadne odôvodnil uloženie pokuty na spodnej hranici zákonom prípustnej sadzby. Dôsledkom zmeny právnej úpravy sa správne orgánu naskytá možnosť na základe svojej riadne odôvodnenej správnej úvahy uložiť páchatelom iného správneho deliktu pokutu v takej výške, aby nebola likvidačná a aby bola primeraná.

74. O náhrade trov v konaní úspešného žalobcu rozhodol súd podľa § 167 ods.1 SSP s tým, že podľa § 175 ods. 2 SSP o výške tejto náhrady bude rozhodnuté samostatným uznesením po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí.

75. 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 (§ 443 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 493e 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 (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva

(sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

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.