

Súd: Správny súd v Bratislave  
Spisová značka: BA-2S/169/2021  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1021201112  
Dátum vydania rozhodnutia: 21. 08. 2025  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Jana Ondrejková  
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2025:1021201112.4

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Jany Ondrejkovej a členov senátu Mgr. Miroslavy Fodor a JUDr. Mgr. Juraja Štorcela, PhD., v právnej veci žalobkyne: TERNO real estate s. r. o., so sídlom Bratská 3, Bratislava, IČO: 50 020 188, právne zastúpený: SOUKENÍK - ŠTRPKA, s. r. o., so sídlom 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. 3982/2021 zo dňa 03. júna 2021, takto

### rozhodol:

I. Správny súd v Bratislave z r u š u j e rozhodnutie žalovaného Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 3982/2021 zo dňa 03. júna 2021 a rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava-mesto č. 533/2020/1/727/2021-163 zo dňa 30. marca 2021 a v e c v r a c i a orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.

II. Správny súd p r i z n á v a žalobcovi voči žalovanému nárok na náhradu trov konania v celom rozsahu.

### odôvodnenie:

I.  
Pribeh administratívneho konania

1. Rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (ďalej len „RVPS“) Bratislava - mesto č. k. 533/2020/1/727/2021-163 zo dňa 30. marca 2021 bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 1.000.000,- eur podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 18. januára 2020 v čase od 07:30 do 13:15 hod. v prevádzkarni žalobcu TERNO, Bajkalská 9/B, 831 04 Bratislava. Kontrola bola vykonaná v zmysle oprávnení zákona o potravinách a bola zameraná na hygienu predaja, skladovania, prevádzkovú a osobnú hygienu, stav údržby priestorov a zariadení, označovanie potravín, predaj potravín po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti, výsledovateľnosť potravín, dodržiavanie teplotných podmienok pri vystavovaní a skladovaní potravín a kontrolu dokumentácie.

2. Proti rozhodnutiu RVPS Bratislava - mesto č. k. 533/2020/1/727/2021-163 zo dňa 30. marca 2021 podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. 3982/2021 zo dňa 03. júna 2021 tak, že odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

II.  
Žaloba

3. Žalobou zo dňa 07. júla 2021, doručenou Krajskému súdu v Bratislave dňa 08. júla 2021, sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č. 3982/2021 zo dňa 03. júna 2021 ako aj prvostupňového rozhodnutia, vrátenia veci orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie a náhrady trov konania, eventuálne zmeny rozhodnutia žalovaného č. 3982/2021 zo dňa 03. júna 2021 v spojení s prvostupňovým rozhodnutím v časti výroku o výške uloženej pokuty tak, že sa mu ukladá pokuta vo výške 9.000,- eur a náhrady trov konania.

4. Žalobca namietal, že napadnuté rozhodnutia vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci a boli nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov, a že v konaní pred žalovaným a RVPS Bratislava - mesto došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať vplyv na zákonnosť oboch rozhodnutí.

5. Žalobca mal zato, 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 Bratislava - mesto plánuje uplatniť prísnu sadzbu podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách a ani to, aké skutočnosti bude hodnotiť ako priťažujúce/poľahčujúce okolnosti. RVPS Bratislava - mesto ani iným oznámením neinformovala žalobcu o tom, aké skutočnosti mienila hodnotiť na jeho ťarchu ako okolnosti podmieňujúce použitie vyššej sadzby pokuty a neposkytla mu možnosť adekvátne na to reagovať. Ako účastník konania pritom žalobca mal právo byť informovaný o tom, zo spáchania akého správneho deliktu bol podozrivý a aká sankcia mu za tento správny delikt hrozila a tiež právo riadne sa vyjadriť ku všetkým podkladom prvostupňového rozhodnutia orgánu verejnej správy.

6. Žalobca namietal tiež porušenie povinnosti prerušiť správne konanie z dôvodu prebiehajúceho konania o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s ústavným zákonom č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „Ústava SR“) a s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) vedeného na Ústavnom súde SR pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019. Podstatou uvedeného konania vedeného na Ústavnom súde SR bolo predovšetkým posúdenie, či dolná sadzba pokuty vo výške 1.000.000,- eur spĺňala ústavnoprávne požiadavky a nebola neprimeraná. Žalovaný správne konanie neprerušil, hoci sám mal pochybnosti o primeranosti dolnej sadzby pokuty vo výške 1.000.000,- eur. Neprerúšením správneho konania došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré malo za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej. Podľa žalobcu napadnuté rozhodnutie ani nebolo dostatočne odôvodnené, keďže z neho nebolo zrejmé, či žalovaný považoval otázku súladu § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom za predbežnú otázku.

7. Výšku uloženej pokuty žalobca považoval za neprimeranú z viacerých hľadísk, jednak s ohľadom na závažnosť sankcionovaného porušenia ako aj z hľadiska predchádzajúcich sankcií, ktoré mu boli za obdobné porušenia uložené, a tiež za vybočujúcu z rozhodovacej praxe žalovaného a RVPS Bratislava - mesto. Posúdenie otázky neprimeranosti uloženej sankcie považoval žalobca za nesprávne právne posúdenie veci. Postup žalovaného a RVPS Bratislava - mesto nezohľadňoval požiadavku proporcionality trestu k povahe skutku a jeho následkom, tieto orgány verejnej správy pri ukladaní pokuty zohľadňovali najmä minulosť a opakovanosť jeho protiprávneho konania, ale nie závažnosť tohto konania. Uložená pokuta vo výške 1.000.000,- eur nebola úmerná závažnosti sankcionovaných porušení, mala tvrdý represívny charakter a bolo možné ju považovať za likvidačnú a neprimeranú aj z pohľadu porovnania predchádzajúcich sankcií, ktoré mu boli v minulosti uložené za obdobné porušenia. Z uvedených dôvodov žalobca požiadaval správny súd, aby uplatnil sankčnú moderáciu podľa § 198 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) a uloženú pokutu primerane znížil.

8. Žalobca vyjadril pochybnosť o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom, a to z dôvodu, že stanovenie sadzby pokuty vo výške 1.000.000,- eur bolo likvidačné a diskriminačné, neumožňovalo správne orgánu uplatniť správnu úvahu a prihliadnuť na okolnosti konkrétneho prípadu, bolo neprimerané z pohľadu porovnania výšky sankcií stanovených inými právnymi predpismi, ktorých cieľom je ochrana rovnakých spoločenských záujmov a bolo na úrovni sankcie za trestné činy právnických osôb, ktoré boli považované za najdôležitejšie protispoločenské činy. Pochybnosti žalobcu o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom vyplynuli aj z dôvodu, že ním došlo k paušalizácii závažnosti protiprávneho konania.

9. Uloženie pokuty vo výške 1.000.000,- eur zasiahlo do vlastníckych práv žalobcu tak značným spôsobom, že došlo k zmene jeho majetkových pomerov, ktoré viedli k tomu, že sankcia bola pre žalobcu likvidačná. Táto pokuta ohrozila podnikateľskú činnosť žalobcu a mala potenciál postihnúť nielen žalobcu, ale aj tretie osoby, napr. dodávateľov a konečných spotrebiteľov.

10. Žalobca považoval § 28 ods. 8 zákona o potravinách za nesúladný s čl. 1 a čl. 4 ods. 4 Listiny základných práv a slobôd z dôvodu nerovného dopadu úplne zhodných pokút na rôznych delikventov. Sankcie podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách zároveň žalobca považoval za diskriminačné, keďže boli ustanovené len pre prevádzkovateľov potravinárskych podnikov.

11. Žalobca namietal aj porušenie zásady zákazu dvojitého pričítania a nepreskúmateľnosť napádaných rozhodnutí. Ohľadom namietaného porušenia zásady zákazu dvojitého pričítania a nepreskúmateľnosti napádaných rozhodnutí žalobca poukázal na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/245/2014 zo dňa 25. marca 2015 ako aj § 195 písm. d/ SSP a § 38 ods. 1 a ods. 5 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov. Posúdenie rozhodnutia o uložení pokuty vo výške 2.500,- eur a rozhodnutia o uložení pokuty vo výške 7.000,- eur pre účely hodnotenia minulosti žalobcu, opakovanosti protiprávneho konania ako aj okolnosti podmieňujúcej použitie vyššej sadzby pokuty podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách považoval žalobca za nesprávne právne posúdenie veci.

III.

Vyjadrenie žalovaného

12. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe zo dňa 22. septembra 2021 uviedol, že zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) neupravoval obsahové náležitosti upovedomenia o začatí správneho konania. Z tohto upovedomenia muselo byť zrejmé to, ktorý správny orgán začínal správne konanie, v akej veci a čo navrhoval. Oznámenie o začatí konania o uložení pokuty muselo obsahovať právny dôvod, pre ktorý sa začínalo konanie z úradnej povinnosti, teda odkaz na konkrétne ustanovenia zákona, ktoré boli podľa názoru správneho orgánu porušené, a ktoré zakladali kompetenciu správneho orgánu vo veci rozhodovať, vymedzenie veci, v ktorej sa konalo a popis skutku, ktorý bol dôvodom pre začatie správneho konania. Upovedomením o začatí správneho konania sa ešte len začínalo konanie, v ktorom malo prebehnúť dokazovanie, pričom niektoré skutočnosti v samotnom konaní nemuseli byť preukázané a mohlo dôjsť aj k prekvalifikácii skutkov. Definitívne sa o skutkoch, porušení právnych povinností a právnej kvalifikácii uvedením skutkových podstát iných správnych deliktov, ktoré mali byť spáchané, rozhodovalo až v rozhodnutí o veci. Žalobca bol riadne uzrozmeneý s predmetom prejednávanej veci, ako aj s jej predbežným skutkovým a právnym posúdením, pričom mu boli poskytnuté kópie úradných záznamov, vrátane fotodokumentácie.

13. Žalovaný uviedol, že upovedomenie o začatí správneho konania nemohlo obsahovať všetky žalobcom požadované údaje, pretože k výške pokuty mohol správny orgán dospieť až po záverečnom vyhodnotení všetkých dôkazov a kritérií určených zákonom. Správny orgán mohol až v konečnom rozhodnutí vysloviť záver, spáchanie ktorých skutkových podstát mal za preukázané a či zistil ich recidívu. Všeobecná informácia o možnej sankcii však bola zrejماً už z predbežného zaradenia jednotlivých konaní pod príslušné skutkové podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 zákona o potravinách v upovedomení o začatí správneho konania. Žalobca pritom musel mať vedomosť o sankciách, ktoré mu už boli uložené v minulosti.

14. S námietkou žalobcu ohľadom porušenia povinnosti prerušiť správne konanie až do právoplatného rozhodnutia Ústavného súdu SR vo veci vedenej na tomto súde pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019 sa žalovaný zaoberal už v odvolacom konaní, kde túto námietku vyhodnotil ako nedôvodnú. Postavenie správnych orgánov v otázkach prerušenia konania z dôvodu prebiehajúceho konania o súlade právnych predpisov na Ústavnom súde SR bolo rozdielne od súdu, ktorý by bol takéto konanie povinný prerušiť. Správny orgán obligatórnu povinnosť prerušiť správne konanie podľa § 29 ods. 1 správneho poriadku z uvedeného dôvodu nemal. Keďže správne orgány boli povinné vykonávať platné a účinné právne predpisy a Ústavný súd SR nepozastavil účinnosť napadnutých zákonných ustanovení, žalovaný zastával právny názor, že konanie vedené na Ústavnom súde SR pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019

nebolo samo osebe obligat6rnym d6vodom na prerušenie správneho konania vo veci odvolania žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu.

15. K výške uloženej sankcie žalovaný uviedol, že v danom prípade nemožno hovoriť o neprimeranosti sankcie, teda neprimerane prísnej sankcii, a to s poukázaním na predchádzajúce rozhodnutia správneho orgánu, keďže správny orgán uložil pokutu na úplne spodnej hranici zákonnej sadzby.

IV.

Replika

16. Žalobca v replike zo dňa 08. októbra 2021 konštatoval, že žalovaný mal pravdu v tom, že v správnom poriadku neboli ustanovené náležitosti upovedomenia o začatí správneho konania. Keďže však išlo o konanie na úseku správneho trestania, bolo potrebné primerane uplatniť zásady trestného konania a trestno-právne východiská. Upovedomenie o začatí správneho konania preto bolo možné analogicky prirovnať k uzneseniu o začatí trestného stíhania, resp. k uzneseniu o vznesení obvinenia v trestnom konaní. Povinnou náležitosťou týchto uznesení bol aj opis skutku, s ktorým sa spájala trestnoprávna zodpovednosť určitej osoby ako aj hroziaca sankcia a právna kvalifikácia skutku. Upovedomenie o začatí správneho konania neobsahovalo ani len tie náležitosti, ktoré podľa vyjadrenia samotnej žalovanej obsahovať malo, pretože nesprávne informovalo o tom, „čo sa navrhuje“. V upovedomení o začatí správneho konania nebol žalobca upozornený, že mu mala byť uložená sankcia v sprísnenej sadzbe podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Žalobca vytkol orgánom verejnej správy aj porušenie tzv. participačného princípu vyplývajúceho z odporúčaní Rady Európy upravujúcich princípy dobrej správy. Žalobca tiež poukázal na skutočnosť, že zákon o potravinách neobsahoval definíciu minulosti prevádzkovateľa potravinárskeho podniku ani zákonné splnomocnenie k tomu, aby RVPS Bratislava - mesto a žalovaný tento pojem definovali. Žalobca preto až do vydania rozhodnutia vo veci samej nemal vedomosť o tom, ktoré z predchádzajúcich rozhodnutí mienila RVPS Bratislava - mesto brať do úvahy.

17. Žalobca zotrval na stanovisku, že predmetné správne konanie bolo potrebné prerušiť z dôvodu začatia konania o predbežnej otázke. V § 29 ods. 1 správneho poriadku boli upravené podmienky pre obligatórne prerušenie správneho konania, t. j. podmienky, za ktorých bol správny orgán povinný prerušiť správne konanie. Z uvedeného ustanovenia správneho poriadku vyplývalo, že správny orgán bol povinný prerušiť správne konanie z dôvodu začatia konania o predbežnej otázke. Žalobca ohľadom právnej úpravy ustanovenej v § 29 ods. 1 správneho poriadku poukázal na stanovisko Najvyššieho súdu SR prezentované v rozsudku sp. zn. 8Sžo/153/2010 zo dňa 28. apríla 2011.

V.

Konanie na správnom súde

18. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 2S/169/2021-93 zo dňa 26. októbra 2021 priznal žalobe odkladný účinok, a to až do právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu vo veci samej.

19. Krajský súd v Bratislave uznesením č.k. 2S/169/2021-98 zo dňa 26. januára 2022 podľa § 100 ods. 2 písm. a/ SSP prerušil konanie až do právoplatného skončenia konania na Ústavnom súde SR vedenom pod sp. zn. Rvp 1159/2018 o návrhu Krajského súdu v Bratislave podanom vo veci vedenej pod sp. zn. 5S/161/2017 podľa čl. 125 ods. 1 písm. a/ a čl. 130 ods. 1 písm. d/ Ústavy SR na konanie o súlade ustanovenia § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z.z. s čl. 1 ods. 1, čl. 20 ods. 1 a ods. 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 Ústavy SR, ako aj s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

20. 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. júna 2023 vykonávať svoju činnosť Správny súd v Bratislave, na ktorý prešiel od 01. júna 2023 výkon súdnictva v správnej agende z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Trnave a Krajského súdu v Nitre. Pred Správnym súdom v Bratislave je prejednávaná vec vedená pod sp. zn. BA-2S/169/2021. 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 a o zmene a doplnení niektorých zákonov náhodným výberom pomocou technických prostriedkov a programových prostriedkov schválených Ministerstvom spravodlivosti SR pridelená do senátu 8S správneho súdu.

21. Správny súd v Bratislave uznesením č.k. BA-2S/169/2021-133 zo dňa 16. júla 2025 rozhodol o pokračovaní v konaní vedenom na tunajšom súde pod sp. zn. BA-2S/169/2021 s odôvodnením, že vo veci vedenej na Ústavnom súde SR pod sp. zn. PL. ÚS 3/2019 bolo vydané uznesenie č.k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12. októbra 2022, ktorým Ústavný súd SR konanie o návrhoch Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Prešove a Krajského súdu v Trenčíne zastavil, a teda odpadla prekážka, pre ktorú sa konanie prerušilo.

VI.

Pojednávanie

22. Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“), ako súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci podľa § 10, § 13 ods. 1 SSP preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného vrátane konania, ktoré mu prechádzalo a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná. O žalobe rozhodol na pojednávaní dňa 21. augusta 2025 rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil v neprítomnosti účastníkov konania. Účastníci konania sa z pojednávania ospravedlnili, súhlasili konať a rozhodnúť bez ich prítomnosti.

VII.

Relevantné právne predpisy

23. 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.

24. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

25. 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.

26. 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.

27. 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.

28. 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.

29. 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.

30. 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 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.

31. 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.

32. Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách v znení účinnom do 30.06.2022, orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a na to, či ide o opakované protiprávne konanie.

33. 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 povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

34. 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.

#### VIII.

##### Posúdenie vecí správnym súdom

35. Úlohou správneho súdu v tomto správnom súdnom konaní bolo preskúmať zákonnosť rozhodnutia žalovaného č. 3982/2021 zo dňa 03. júna 2021, ktorým zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie RVPS Bratislava - mesto č. 533/2020/1/727/2021-163 zo dňa 30. marca 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 za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 18. januára 2020, vykonanej v prevádzkarni žalobcu TERNO, Bajkalská 9/B, 831 04 Bratislava.

36. Z prvostupňového rozhodnutia RVPS Bratislava - mesto vyplýva, že žalobca bol uznaný zodpovedným za spáchanie správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. p/ a § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách, a že mu za to bola uložená úhrnná pokuta vo výške 1.000.000,- eur podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 uvedeného zákona.

37. Správny súd v prvom rade uvádza, že v priebehu správneho súdneho konania zákonodarca prijal zákon, ktorý s účinnosťou od 01. júla 2022 (okrem iného) spodnú hranicu pokuty vo výške 1.000.000,- eur vypustil. Zákonodarca zároveň do zákona o potravinách zakomponoval prechodné ustanovenie, podľa ktorého sa konania o uložení pokuty začaté a právoplatne neskončené do 30. júna 2022 dokončia podľa zákona o potravinách v znení novely. K podstatnej zmene právneho predpisu, ktorý bol aplikovaný na predmetnú vec, došlo (okrem iných) v súvislosti so sadzbou pokuty, ktorú môže správny orgán v rámci správnej úvahy aplikovať.

38. Správny súd ďalej poukazuje na uznesenie Ústavného súdu SR č. k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12. októbra 2022, ktorým Ústavný súd SR 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. júna 2022 prijatím zákona č. 211/2022 Z. z. a bolo nahradené novou právnou úpravou - aktuálne § 28 ods. 9 zákona o potravinách. Ústavný súd SR 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 obratom 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.“

39. Ústavný súd SR 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 02. 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. januára 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 rozhraničovací význam pojmu právoplatnosť použitý v § 31a ods. 1 zákona o potravinách natoľko, že záujem na ochrane základných práv a slobôd podnikateľov postihnutých neprimerane prísnymi sankciami, ktorí sa obrátili na navrhovateľov (krajské sudy), 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 o potravinách 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 sudy) domáhali. (bod 19, 20, 26 uznesenia Ústavného súdu SR PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12. októbra 2022 ).

40. Správny súd v tejto súvislosti poukazuje aj na právny názor Najvyššieho súdu SR vyslovený v rozsudku sp. zn. 4Asan/2/2019 zo dňa 05. novembra 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 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 správnych orgánov vo veci samej.“

41. 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.

42. 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 hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej.

43. 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.

44. So zreteľom na základnú zásadu trestania upravenú v článku 50 ods. 6 Ústavy SR je potrebné konštatovať, že napadnuté rozhodnutie žalovanej trpí vadou, pre ktorú je potrebné ho zrušiť, keďže vzhľadom na vývoj v právnej úprave je potrebné na uloženie trestu žalobcovi použiť neskorší zákon, ktorý je pre žalobcu priaznivejší.

45. Na základe vyššie uvedených skutočností správny súd zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie ako aj prvostupňové rozhodnutie z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.

46. 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.

47. Žalovaný, s poukazom na právny názor správneho súdu vyslovený v tomto rozsudku, bude po vrátení veci povinný 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. júla 2022, a teda opätovne posúdiť zistené nedostatky v kontexte priaznivejšej právnej úpravy. Ide tu o rešpektovanie princípov správneho trestania a aplikáciu nepravnej retroaktivity, ktorá je prípustná, ak je v prospech páchatel'a. Zároveň je povinná 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. Nestačí len citácia príslušného právneho predpisu, ale je žiaduce, aby správny orgán vyložil aj obsah právnej normy tak, aby bol zrejмый vzťah medzi skutkovým zistením a právnym posúdením veci.

48. 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).

49. V súvislosti s ďalšími námietkami žalobcu správny súd osobitne poukazuje na rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Asan/18/2020 zo dňa 31. januára 2023, ktorý sa nimi v obdobnej veci podrobne zaoberal, a preto na jeho právne závery uvedené v bodoch 38 - 47 v ďalšom odkazuje (§ 140 SSP).

50. O trovách konania súd rozhodol podľa § 167 ods.1 SSP, podľa ktorého úspešnému žalobcovi priznal voči žalovanej právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, o ktorej výške rozhodne správny súd po právoplatnosti tohto rozsudku samostatným uznesením, ktoré vydá vyšší súdny úradník podľa § 175 ods. 2 SSP.

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

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote 30 dní od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave. Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejмый, 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.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho

na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa (písm. a/); ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c/ a d/ (písm. b/); je žalovaným Centrum právnej pomoci (písm. c/).