

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Stk/4/2025
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5023200084
Dátum vydania rozhodnutia: 28. 10. 2025
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Kristína Babiaková
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2025:5023200084.3

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa), sudkyne JUDr. Anity Filovej a sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD. v právnej veci žalobkyne: BILLA s.r.o., so sídlom Bajkalská 19/A, 821 02 Bratislava, IČO: 31 347 037, právne zastúpená advokátskou kanceláriou: soukeník - štrpka s.r.o., so sídlom Strážnická 8141/5, 811 08 Bratislava, proti žalovanej: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, 842 13 Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 5758/2022-2 zo dňa 26. januára 2023, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti rozsudku Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. ZA-32S/18/2023-198 zo dňa 23. októbra 2024, takto

rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Správneho súdu v Banskej Bystrici č. k. ZA-32S/18/2023-198 zo dňa 23. októbra 2024 zrušuje a konanie zastavuje.

II. Žalobkyni voči žalovanej priznáva právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania, ako aj konania pred správnym súdom.

odôvodnenie:

I.

Priebeh administratívneho konania a konania pred správnym súdom

1. Regionálna veterinárna a potravinová správa Liptovský Mikuláš (ďalej len „prvostupňový orgán“) rozhodnutím č. 212/2022-410 Z-r 2 zo dňa 24. novembra 2022 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) uznala žalobkyňu za vinnú zo spáchania správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. p), ods. 3 písm. g), ods. 4 písm. a) a i) zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách (ďalej len „zákon o potravinách“), za čo jej uložila pokutu 30.000,- EUR. Žalobkyňa mala porušiť povinnosti podľa § 6 ods. 5 písm. d) a písm. e) zákona o potravinách, keď umiestňovala na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti.

2. Žalovaná rozhodnutím č. 5758/2022-2 zo dňa 26. januára 2023 (ďalej len „rozhodnutie žalovanej“ alebo „napadnuté rozhodnutie“) prvostupňové rozhodnutie potvrdila.

3. Správnou žalobou zo dňa 24. marca 2023 sa žalobkyňa domáhala zrušenia rozhodnutia žalovanej ako aj prvostupňového rozhodnutia. Namietala posudzovanie umiestňovania potravín po uplynutí dátumu spotreby ako iný správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách. Žalovaná podľa jej názoru žiadnym spôsobom nepreukázala, že by potraviny po uplynutí dátumu spotreby nájdené na prevádzke počas úradnej kontroly potravín boli kontaminované hnilobným procesom, a teda že by boli naplnené kritériá v zmysle čl. 14 ods. 4 a 5 Nariadenia č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín. Namietala, že žalovaná len formalisticky konštatovala, že naplnením skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách ex lege dochádza aj k naplneniu skutkovej podstaty iného správneho

deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, čím prvostupňové rozhodnutie a rovnako aj rozhodnutie žalovanej vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci a skutkový stav týchto rozhodnutí je v rozpore s administratívnym spisom a nemá v ňom oporu.

4. Poukazovala tiež na neprimeranosť výšky uloženej pokuty a nepreskúmateľnosť napádaných rozhodnutí čo do odôvodnenia výšky pokuty. Namietala výšku uloženej pokuty, pretože je podľa jej názoru neprimeraná vzhľadom k sankcionovaným porušeniam, je v rozpore so zásadou ne bis in idem, je nedostatočne a zmätočne odôvodnená a je v rozpore s doterajšou rozhodovacou praxou žalovanej.

5. Žalobkyňa navrhovala zmeniť rozhodnutia správnych orgánov v časti výroku o výške uloženej pokuty tak, že jej bude uložená pokuta vo výške 4.000,- EUR.

6. Správny súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“), ako právny nástupca Krajského súdu v Žiline, rozsudkom č. k. ZA-32S/18/2023-198 zo dňa 23. októbra 2024 (ďalej len „napadnutý rozsudok“ alebo „rozsudok správneho súdu“) správnu žalobu ako aj návrh žalobkyne na sankčnú moderáciu zamietol a účastníckam konania náhradu trov konania nepriznal.

7. V napadnutom rozsudku uviedol, že umiestňovaním na trh potravín po uplynutí dátumu spotreby dochádza bez ďalšieho dokazovania k naplneniu všetkých znakov skutkovej podstaty iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) a písm. i) zákona o potravinách. Zdôraznil, že zákon o potravinách jednoznačne zakazuje predávať akékoľvek množstvo potravín po uplynutí dátumu spotreby. V prípade potravín po uplynutom dátume spotreby nie je potrebné preukazovať ich nebezpečnosť, pretože táto fikcia je priamo zakotvená v čl. 24 Nariadenia č. 1169/2011 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, smernice Komisie 2002/67/ES a 2008/5/ES a nariadenie Komisie (ES) č. 608/2004 (ďalej ako „Nariadenie č. 1169/2011“). Pre účely správneho trestania nie je rozhodujúce, či bola potravinová vyhodnotená ako nebezpečná pre predaj po uplynutí dátumu spotreby alebo bola vyhodnotená ako nebezpečná - nevhodná na ľudskú spotrebu či zdraviu škodlivá pre iné dôvody (napr. hnilobný proces, rozklad, atď.).

8. K neprimeranosti výšky pokuty s ohľadom na sankcionované skutky správny súd uviedol, že zodpovednosť prevádzkovateľa nijakým spôsobom nemeňte fakt, že dátum spotreby, prípadne minimálnej trvanlivosti, je uvedený na obale potraviny a spotrebiteľ si ho môže skontrolovať. V danom prípade žalobkyňa umiestňovala na trh tri druhy potravín po dátume spotreby a jeden druh potravín po dátume minimálnej trvanlivosti, kde mohlo prísť k zmene ich kvalitatívnych vlastností. Aj keď žalobkyňa odstránila protiprávny stav a stiahla uvedené potraviny z umiestňovania na trh, toto nie je možné chápať ako absenciu porušenia jej povinností. K minulosti žalobkyne zdôraznil, že žalovaná v rámci minulosti žalobkyne prihládala aj na rozhodnutie o uložení pokuty vo výške 15.000,- EUR, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 8. apríla 2022, to znamená až po úradnej kontrole v danom konaní. Podmienka opakovania správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách v danom prípade splnená nebola, avšak zákon pri určovaní výšky pokuty stanovuje ďalšie hľadiská, na ktoré má orgán verejnej správy prihliadať, a tým je aj minulosť prevádzkovateľa.

9. Poukázal na to, že rozhodovanie o výške pokuty sa realizuje v sfére voľného správneho uváženia, pričom uzavrel, že po oboznámení sa so skutkovými okolnosťami veci, obsahom administratívneho spisu, orgán verejnej správy svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca. Z tohto rámca nijakým spôsobom nevybočil, inštitút správnej úvahy nezneužil, pri určení výšky uloženej pokuty vychádzal zo zásad a kritérií obsiahnutých v ustanovení § 28 ods. 10 zákona o potravinách. Správna úvaha pri ukladaní pokuty bola správna a spĺňa kritéria preventívnej aj represívnej funkcie. Orgány verejnej správy nevybočili z medzí a hľadísk zákona a výšku pokuty dostatočne odôvodnili. Výška pokuty nie je neprimeraná povahe skutku. To, že by mala mať pre žalobcu likvidačný charakter, žalobca ani nenamietal. Na základe uvedeného správny súd zamietol návrh žalobcu na sankčnú moderáciu podľa § 198 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“).

II.

Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

10. Proti napadnutému rozsudku podala žalobkyňa (ďalej len „sťažovateľka“) kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP, žiadala zmeniť napadnutý rozsudok a zrušiť rozhodnutie žalovanej ako aj prvostupňového orgánu.

11. V podstatnom namietala, že hoci sa potraviny po uplynutom dátume spotreby považujú v zmysle čl. 24 ods. 1 Nariadenia č. 1169/2011 za nebezpečné, neznamená to automaticky, že sú aj nevhodné na ľudskú spotrebu, skazené a zdraviu škodlivé. Podľa jej názoru je nutné rozlišovať medzi porušením povinnosti umiestňovať na trh potraviny po uplynutom dátume spotreby a medzi umiestňovaním na trh potravín nie bezpečných z dôvodu nevhodnosti na ľudský konzum, zdravotnej škodlivosti a skazenosti.

Pre účely opakovanosti porušenia povinnosti a aplikácie sprísnenej sadzby orgány verejnej správy musia identifikovať totožné porušenie čo najkonkrétnejšej povinnosti.

12. Podľa názoru sťažovateľky napádané rozhodnutia obsahujú len všeobecné hodnotenia kritérií stanovených v § 28 ods. 10 zákona o potravinách, v rozhodnutiach úplne absentuje objasnenie, ako jednotlivé okolnosti hodnotené v rámci zákonom stanovených hľadísk a poľahčujúce okolnosti, ktoré správne orgány údajne vzali do úvahy, ovplyvnili výšku pokuty.

13. Výšku uloženej sankcie namietala z dôvodu neprimeranosti vzhľadom k sankcionovaným porušeniam, rozporu so zásadou ne bis in idem, nedostatočného a zmätočného odôvodnenia a rozporu s doterajšou rozhodovacou praxou žalovanej.

14. Porušenie práva na spravodlivý proces videla sťažovateľka najmä v nedostatočnom odôvodnení napadnutého rozsudku, keď vyslovene namietala, že správny súd sa dostatočne nevysporiadal s vplyvom kritérií uvedených v § 28 ods. 10 zákona o potravinách na konečnú výšku pokuty, s neprimeranosťou výšky pokuty v porovnaní s majetkovými pomermi jednotlivjej jej filiálky a vôbec nereagoval na argument o neprimeranosti vymeranej pokuty s ohľadom na minimálne množstvo potravín dotknutých porušením. Reagoval len na argumentáciu sťažovateľky týkajúcu sa prípadov iných filiállok, pričom ku skutočnostiam vyjadreným na str. 15 správnej žaloby správny súd neposkytol žiadne právne stanovisko a nie je jasné, na základe akých úvah sa správny súd uspokojil s rapidným zvýšením sankcie oproti predchádzajúcim sankciám uloženým za obdobné porušenia.

15. Počas kasačného konania sťažovateľka kasačnému súdu oznámila, že rozhodnutím žalovanej č. 5758/2022-3 zo dňa 2. júna 2025 podľa § 62 ods. 1 písm. e) zákona č. 71/1961 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) bola na návrh sťažovateľky povolená obnova konania, ktorého výsledkom je napadnuté rozhodnutie žalovanej. Kasačnému súdu bolo dňa 9. júla 2025 predložené rozhodnutie o povolení obnovy konania a následne sťažovateľka a žalovaná zhodne navrhli prerušenie kasačného konania.

16. Kasačný súd uznesením sp. zn. 8Stk/4/2025 zo dňa 14. augusta 2025 prerušil kasačné konanie o kasačnej sťažnosti sťažovateľky podľa § 100 ods. 1 písm. e) v spojení s § 452 ods. 1 SSP do právoplatného skončenia obnoveného konania.

17. Kasačnému súdu bolo dňa 9. októbra 2025 doručené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Liptovský Mikuláš zo dňa 20. augusta 2025, č.s. 479/2025-420 H; 212/2022-410 Z, č. z. 1760/2025 (ďalej len „nové rozhodnutie“), ktorým bola v obnovenom konaní za tie isté skutky sťažovateľka opäť uznaná za vinnú zo spáchania správnych deliktov podľa § 28 ods. 4 písm. a) v jednočinnom súbehu s § 28 ods. 4 písm. i), § 28 ods. 3 písm. g) a § 28 ods. 2 písm. p) zákona o potravinách, za čo jej bola uložená pokuta vo výške 12.000,- EUR. Proti tomuto novému rozhodnutiu nepodala sťažovateľka odvolanie. Po márnom uplynutí lehoty na podanie odvolania nadobudlo nové rozhodnutie právoplatnosť dňa 5. septembra 2025.

18. Vzhľadom na nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia vydaného v obnovenom konaní, kasačný súd uznesením zo dňa 16. októbra 2025 pokračoval v kasačnom konaní.

III.

Posúdenie kasačného súdu

19. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „kasačný súd“), po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

20. Hoci sťažovateľka žiadala kasačný súd, aby konanie podľa § 99 písm. d) SSP zastavil z dôvodu zrušenia napadnutého rozhodnutia po povolení obnovy konania, tento zoberúc do úvahy ustanovenie § 454 SSP, keď na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase vyhlásenia alebo vydania napadnutého rozhodnutia správneho súdu, preskúmal dôvodnosť podanej kasačnej sťažnosti.

21. Otázka, ku ktorej zodpovedaniu bol kasačný súd sťažovateľkou vyzvaný, bola, či správny súd správne právne posúdil jednak právnu kvalifikáciu preskúmaných skutkov a výšku uloženej pokuty, pričom sťažovateľka namietala aj nedostatočné odôvodnenie posúdenia (ne)primeranosti uloženej pokuty v súvislosti s jej žiadosťou o vykonanie sankčnej moderácie správnym súdom.

22. V súvislosti so žiadosťou žalobkyne o vykonanie sankčnej moderácie je potrebné uviesť, že zákon výslovne možnosť sankčnej moderácie v správnom súdnom konaní podľa § 198 ods. 1 SSP umožňuje iba správne súdu. Ten ju môže v konaní o správnej žalobe vo veciach správneho trestania na základe výsledkov vykonaného dokazovania na návrh žalobcu vykonať rozsudkom tak, že (i) zmení druh alebo výšku sankcie, aj keď orgán verejnej správy pri jej uložení nevybočil zo zákonného rámca správnej úvahy, ak táto sankcia je neprimeraná povahe skutku alebo by mala pre žalobcu likvidačný charakter

a dokonca (ii) upustiť od uloženia sankcie, ak účel správneho trestania možno dosiahnuť aj samotným prejednaním veci.

23. Ustálenou judikatúrou, zaoberajúcou sa možnosťou uplatnenia sankčnej moderácie kasačným súdom, bol prijatý záver, že kasačný súd nie je ani v konaní o kasačnej sťažnosti, v rámci prieskumu rozsudku správneho súdu, realizujúceho moderačné oprávnenie, obdobne oprávnený nahradiť už súdnu úvahu správneho súdu o moderácii výšky pokuty. Vo vzťahu k diskreácii správneho súdu môže kasačný súd hodnotiť len skutočnosť, či správny súd neprekročil zákonom stanovené medze správneho uváženia, či z nich nevybočil alebo voľné uváženie nezneužil, či je jeho súdna úvaha preskúmateľná (rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6Asan/14/2017 z 9. mája 2017, R 65/2019, rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 2Asan/13/2019 zo 16. decembra 2021).

24. Pokiaľ teda správny súd konajúci o správnej žalobe vo veciach správneho trestania nevzhladol splnenie zákonných predpokladov pre vydanie rozhodnutia o realizácii moderačného oprávnenia zakotveného v § 198 SSP, kasačný súd už tento záver nemôže zmeniť. V záujme ochrany práva na spravodlivý proces však môže kasačný súd zhodnotiť, či súdna úvaha správneho súdu bola v súvislosti s návrhom na sankčnú moderáciu vykonaná v súlade s požiadavkami na sankčnú moderáciu a zároveň na odôvodnenie súdneho rozhodnutia.

25. V posudzovanom prípade správny súd návrh žalobkyne na sankčnú moderáciu zamietol, pričom sťažovateľka namieta, že sa nevysporiadal s jej zásadnými námietkami, ktoré mali/mohli viesť k záveru o neprimeranosti uloženej sankcie (§ 198 ods. 1 písm. a) SSP).

26. Žalobkyňa v žalobe poukazovala na to, že uložená sankcia je neprimeraná vzhľadom k sankcionovaným porušeniam. V tejto súvislosti argumentovala najmä tým, že určitá chybovosť je prirodzená ľudskej činnosti, že išlo o malé množstvo potravín a doba umiestňovania bola nepatrná, že spotrebiteľovi nebola spôsobená žiadna ujma. Neprimeranosť uloženej pokuty videla aj v porušení precedenčnej zásady, keď uložená pokuta je 7,5x až 20x vyššia než bola sťažovateľke uložená za obdobné nedostatky predchádzajúcimi rozhodnutiami žalovanej, pričom vyslovene poukázala na pokuty uložené za porušenia zákona o potravinách na dotknutej filiálke č. 334, keď sťažovateľka v tu posudzovanej veci umiestňovala menej druhov potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti a aj uplynutá doba od expirácie bola výrazne kratšia.

27. Hoci mal kasačný súd za preukázané, že sa správny súd v dostatočnej miere venoval námietkam sťažovateľky týkajúcim sa množstva potravín, doby umiestňovania či spôsobenej ujmy, námietke neprimeranosti výšky uloženej pokuty z dôvodu porušenia precedenčnej zásady sa nevenoval v miere namietanej sťažovateľkou. Hoci správny súd v bode 30 napadnutého rozsudku argumentuje, že precedenčná zásada nie je v prípade sťažovateľky aplikovateľná, keď nie je možné porovnávať pokuty uložené iným filiálkam sťažovateľky a sťažovateľka nepodložila svoju žalobu obdobnými rozhodnutiami postavenými na obdobnom skutkovom základe, uvedený záver správneho súdu nekorešponduje s podanou správnu žalobou, ako správne namieta sťažovateľka. Sťažovateľka v správnej žalobe totiž vyslovene poukázala na pokuty uložené za porušenia zákona o potravinách na dotknutej filiálke č. 334 a porovnala, že v posudzovanej veci umiestňovala menej druhov potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti a aj uplynutá doba od expirácie bola výrazne kratšia.

28. Povinnosť stanovená v § 3 ods. 5 Správneho poriadku, podľa ktorej správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely, patrí medzi základné pravidlá správneho konania. Otázka primeranosti uloženej pokuty, ktorú nastolila sťažovateľka, poukazujúc na precedenčnú zásadu a konkrétne rozhodnutia týkajúce sa dotknutej filiálky, je tak významným kritériom, ktorého vyhodnotenie môže mať vplyv na stanovenie konečnej výšky sankcie. Ak sťažovateľka v správnej žalobe riadne argumentovala a žiadala napadnuté rozhodnutie žalovaného preskúmať aj z hľadiska porovnania už v minulosti uložených pokút, bolo povinnosťou správneho súdu, aj z dôvodu žiadosti o realizáciu sankčnej moderácie, sa touto jej argumentáciou zaoberať. Kasačný súd nie je oprávnený vykonať sankčnú moderáciu, ale len preskúmať zákonnosť rozhodnutia o nej, čo v danom prípade vzhľadom na absenciu vysporiadania sa s kľúčovou argumentáciou sťažovateľky nebolo možné. Preto rozsudok správneho súdu vyhodnotil ako nepreskúmateľný, keďže sa nevysporiadal s časťou kľúčovej argumentácie sťažovateľky, ktorá bola spôsobilá ovplyvniť záver správneho súdu o neprimeranosti uloženej sankcie, a teda aj záver o prípadnej aplikácii sankčnej moderácie.

29. Absenciu reakcie na túto kľúčovú argumentáciu vyhodnotil kasačný súd tak, že došlo k zásahu do procesných práv sťažovateľky v takej miere, že došlo k porušeniu jej práva na spravodlivý proces. S poukazom na vyššie uvedené vzhladol kasačný súd námietku sťažovateľky podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP za dôvodnú, a preto podľa § 462 ods. 1 SSP rozhodol o zrušení rozsudku správneho súdu. Z uvedeného dôvodu sa už nemohol venovať iným vecným kasačným bodom sťažovateľky.

30. Kasačný súd tiež zohľadnil, že v súlade s § 64 ods. 3 Správneho poriadku nadobudnutím právoplatnosti nového rozhodnutia došlo k zrušeniu pôvodného rozhodnutia žalovanej č. 5758/2022-2 zo dňa 26. januára 2023, ktorého zákonnosť je predmetom prieskumu v tomto konaní. Vzhľadom na to, že napadnuté rozhodnutie žalovanej bolo zrušené, kasačný súd v súlade s § 99 písm. d) SSP konanie o správnej žalobe sťažovateľky s ohľadom na hospodárnosť konania priamo zastavil.

31. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 4 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že plne úspešnej žalobkyni/sťažovateľke priznal právo na úplnú náhradu trov kasačného konania. O náhrade trov konania pred správnym súdom kasačný súd rozhodol podľa § 171 ods. 1 SSP vzhľadom na to, že žalovaná vydaním nového rozhodnutia a zrušením napadnutého rozhodnutia žalovanej po povolení obnovy konania procesne zavinila zastavenie konania pred správnym súdom, preto kasačný súd priznal žalobkyni voči žalovanej právo na náhradu trov konania aj pred správnym súdom. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

32. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.