

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	2Sžo/46/2012
Identifikačné číslo spisu:	1010202095
Dátum vydania rozhodnutia:	18.09.2013
Meno a priezvisko:	JUDr. Alena Poláčková
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2013:1010202095.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Aleny Poláčkovej, PhD. a členov senátu JUDr. Eleny Kováčovej a JUDr. Jozefa Milučkého v právnej veci žalobcov: Kaufland Slovenská republika, v.o.s., so sídlom Trnavská cesta 41/A, 831 02 Bratislava, IČO: 35 790 164, zastúpeného: Advokátska kancelária ECKER-KÁN & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Námestie Martina Benku č. 9, 811 07 Bratislava, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, Botanická č. 17, 842 13 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1867/2010-120 z 24. septembra 2010, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 4S/341/2010-38 z 27. apríla 2012, v znení opravného uznesenia z 3. augusta 2012, č. k. 4S/341/2010 - 51, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/341/2010-38 z 27. apríla 2012, v znení opravného uznesenia č. k. 4S/341/2010-51 z 3. augusta 2012, m e n í tak, že žalobu z a m i e t a .

Účastníkom náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom č. k. 4S/341/2010-38 z 27. apríla 2012, v znení opravného uznesenia z 3. augusta 2012, zrušil rozhodnutie žalovaného č. 1867/2010-120 z 24. septembra 2010 podľa § 250j ods. 2 písm. d/, Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“), ktorým zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto (ďalej len „RVPS“) č. 336/4152/2010-163 z 26. júla 2010, ktorým uložila žalobcovi pokutu vo výške 10 000 € za porušenie § 10 ods. 1 písm. c/, § 6 ods. 4 písm. d/, § 12 ods. 1 písm. g/, § 4 ods. 1, ods. 2 písm. e/ bod 1, ods. 3, a Prílohy II Kapitoly I ods. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín (ďalej len „nariadenie“), ktorým konaním naplnil znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. a/, j/ zákona NR SR č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Z odôvodnenia rozsudku krajského súdu vyplýva, že z obsahu administratívneho spisu a to konkrétne zo

Záznamov o úradnej kontrole potravín č. 37/SM/2009 z 2. septembra 2009 a č. 28/9/2009-NK z 28. septembra 2009 mal krajský súd preukázané, že inšpektori RVPS, zistili porušenie zákona o potravinách a nariadenia tým, že dňa 2. septembra 2009 v prevádzkarni žalobcu neboli nevyradené včas potraviny po uplynutí dátumu spotreby z príručného chladiaceho zariadenia oddelenia lahôdok a neboli oddelené od čerstvých potravín, že žalobca ponúkal na predaj päť druhov výrobkov po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti a tri výrobky po uplynutí dátumu spotreby a následne 28. septembra 2009 dva druhy výrobkov po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti; v dňoch 2. septembra 2009 a 28. septembra 2009 neoznačil v oddelení lahôdok šaláty a syry pri manipulácii s nimi, čím nevedel preukázať ich trvanlivosť a znemožnil ich vysledovateľnosť; 2. septembra 2009 nevykonával čistenie priestoru prípravovne oddelenia lahôdok, kde bola na strope v blízkosti chladiaceho zariadenia - agregátu a na svietidle zistená pieseň. Upovedomením o začatí správneho konania č. 336/3575/2010 z 25. júna 2010, ktoré bolo doručené žalobcovi 1. júla 2010, žalovaný vyzval žalobcu, aby sa k zisteným skutočnostiam vyjadril v stanovenej lehote, čo však tento nevyužil. Dňa 26. júla 2010 prvostupňový správny organ vydal rozhodnutie, voči ktorému sa žalobca včas odvolal. Z obsahu odvolania vyplýva, že žalobca si je vedomý porušení citovaných zákonov, avšak namietal v zásade to isté, ako v žalobe, nedostatočné zdôvodnenie jednotlivých špecifikovaných, rozhodných a určujúcich skutočností závažnosti konania pri ukladaní sankcií za jednotlivé delikty. V tejto súvislosti vytýka okrem iného žalovanému, že pri posudzovaní miery jeho zavinenia nezvážil či bolo zistené úmyselné protiprávne konanie alebo sa jednalo o nedbanlivosť. Nevyhodnotil ani následky protiprávneho konania. Keďže nevyhodnotil protiprávne konanie žalobcu v súlade s § 28 ods. 6 zákona o potravinách, potom nepokladá ani určenie výšky pokuty za objektívne. Výšku pokuty pokladá za neprimerane vysokú, ktorá má skôr represívny charakter než nápravný, preto navrhol zníženie pokuty, resp. zrušenie rozhodnutia a zastavenie konania. Krajský súd poukázal na to, že žalovaný v napadnutom rozhodnutí podrobne analyzoval predchádzajúce konanie a s poukazom na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp. zn. 8Sžo/28/2007 zo 6. marca 2008) rozviedol svoju úvahu použitia analógie legis v správnom práve ako aj v predmetnom prípade pri sankcionovaní súbehu viacerých správnych deliktov. Uviedol, že v týchto prípadoch je potrebné použiť tzv. absorpčnú zásadu, ktorej podstata tkvie v absorpcii sadzieb, keď prísnejší trest pohlcuje miernejší. Zdôraznil, že ide o analógiu, ktorá delikventa nepoškodzuje, naopak, keďže neukladá za každé porušenie zákona samostatnú sankciu, čo by bolo pre delikventa prísnejšie, je táto analógia legis pre neho priaznivejšia.

Pokiaľ išlo o namietanú preklúziu práva na uloženie pokuty, krajský súd poukázal na to, že lehoty uvedené v § 49 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) zaväzujú správny organ a určujú dokedy je povinný rozhodnúť vo veci samej, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak. Osobitným zákonom v predmetnom prípade je už vyššie uvádzaný zákon o potravinách, ktorý v § 28 ods. 7 upravuje prekluzívne zákonné lehoty pre ukladanie pokút.

Krajský súd zohľadnil súvisiace normy obsiahnuté v zákone o potravinách a logické väzby medzi nimi a bral obsah administratívneho spisu v zreteľ, kde bolo jednoznačne preukázané, že subjektívna lehota na uloženie pokuty začala plynúť najsôr 2. septembra 2009, kedy orgán úradnej kontroly potravín už zistil porušenie povinností a prvostupňové rozhodnutie vydal už 26. júla 2010, pričom jednoročná lehota by uplynula až 2. septembra 2010. Z uvedeného vyplýva, že správny organ postupoval v súlade s citovaným

ustanovením a pokutu uložil včas. Preto krajský súd skonštatoval, že námietka žalobcu o preklúzii zákonnej subjektívnej lehoty v predmetnej veci bola vznesená bez právneho titulu.

K uplatneniu absorpčnej zásady pri uložení trestu krajský súd s poukazom na čl. 1 ods. 2 a čl. 154c Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (publikovaný pod č. 209/1992 Zb., ďalej len „Dohovor“), ako aj judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) uviedol, že trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy.

Podľa názoru krajského súdu, v preskúmaných prípadoch je z výsledku uloženia sankcie zrejmé, že žalovaný na jednej strane postupoval podľa uvedených zásad, ale na strane druhej, neumožnil žalobcovi preskúmať správnu úvahu, ktorú použil pri vyhodnocovaní všetkých okolností, ktoré mali za následok určenie sankcie za každé osobitné porušenie zákona, pretože takýto prehľad žalovaný vo svojom rozhodnutí neuviedol.

Podľa názoru krajského súdu a to v zhode s názorom žalobcu, žalovaný potom čo zistil 4 vytýkané

nedostatky v konaní žalobcu, bol povinný pri posudzovaní každého jedného z nich podrobne v intenciách § 28 a nasl. zákona o potravinách ich vyhodnotiť (závažnosť, trvanie, mieru zavinenia, spôsob zavinenia - neobstarávanosť, úmysel - následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a na to, či ide o opakované protiprávne konanie) a určiť sankciu za každé previnenie osobitne. Až po uvedenom detailnom popise, správnej úvahe a určení sankcie, ktorú priamo uvedie do rozhodnutia, môže použiť vyššie popísanú absorpčnú zásadu a to pri záverečnom určení úhrnného trestu. V danom prípade teda niet podľa názoru krajského súdu pochyb o tom, že výsledkom rozhodnutia, čo do určenia záverečnej sankcie bude iba jedna (úhrnná) pokuta za správny delikt najprísnejšie postihnutelný, avšak táto skutočnosť - najprísnejšie postihnutelný - musí byť z rozhodnutia a jednotlivých sankcií čitateľná. Táto bude čitateľná a teda preskúmateľná iba po splnení načrtnutého postupu správneho orgánu, t.j. dostatočného zdôvodnenia správnej úvahy v každom bode zákonných podmienok a to v každom jednom vytknutom prípade, aby argumentácia žalovaného bola dostatočne prehľadná a dôveryhodná pre sankcionovaný subjekt - žalobcu a preto aj účinná ako v represii tak aj v očakávanej náprave a to rešpektovania zákonom určených pravidiel.

Krajský súd sa preto stotožnil s názorom žalobcu, že napadnuté rozhodnutie žalovaného je v časti týkajúcej sa uloženej pokuty nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, a preto ho v súlade s § 250j ods. 2 písm. d/ OSP zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že procesne úspešnému žalobcovi priznal nárok na ich náhradu a to trovy právneho zastúpenia spolu so súdnym poplatkom v celkovej výške 369,31 €. Pri určení základnej sadzby tarifnej odmeny advokáta vychádzal z ustanovenia § 11 ods. 4 vyhlášky č. 655/2004 Z. z. Takto základná tarifná odmena za 2 úkony vykonané v roku 2010 (prevzatie, príprava zastúpenia a podanie žaloby) je 120,23 x 2 € plus 19 % DPH, plus 2 x 7,21 € režijný paušál, plus súdny poplatok za žalobu vo výške 66 €.

Proti tomuto rozsudku podal v zákonnej lehote žalovaný odvolanie v ktorom namietal že použitie absorpčnej zásady pri ukladaní pokuty za spáchané delikty bolo podľa jeho názoru správne a aj jej použitie i výška pokuty (úhrnného trestu) je dostatočne odôvodnené. Poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/28/2007, podľa ktorého je pri súbehu viacerých správnych deliktov (viacčinný súbeh) pri nedostatku špeciálnej úpravy potrebné použiť „*analogiae legis*“ tzv. absorpčnú zásadu. Jej podstata tkvie v absorpcii sadzieb (teda prísnejší trest pohlcuje miernejší). Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov. Závažnosť pritom treba posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čiže záujem, proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená. Na základe analógie je v danom prípade potrebné aplikovať pravidlá pre ukládanie úhrnného trestu, t. j. správny orgán uloží za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný. Najprísnejšie postihnutelný správny delikt je delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou. Aplikácia tejto zásady je uplatňovaná v prospech delikventa.

Podľa názoru žalovaného, prvostupňový správny orgán postupoval správne, keď pri ukladaní pokuty uplatnil na základe analógie legis tzv. absorpčnú zásadu a uložil pokutu za správny delikt najprísnejšie postihnutelný a spáchanie viacerých správnych deliktov považoval za príťažujúcu okolnosť. Najprísnejšie postihnutelný správny delikt je delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou. Pri rovnakej sadzbe pokút správny orgán uloží úhrnnú sankciu podľa toho ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na najzávažnejší delikt, pričom poukázal na judikáтуру slovenských a českých súdov (napr. rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/28/2007, rozsudok Nejvyššího správního soudu č. j. 6 As 57/2004 - 54, č. j. 4 As 47/2004 - 87, č. j. 1 As 27/2008 - 67, č. j. 8 As 17/2007 -135, č. j. 5 A 98/2001 - 36, usnesení Nejvyššího správního soudu č.j. 2 As 34/2006-73). Bolo by podľa názoru žalovaného v rozpore s uvedenými zásadami vyjadriť pri súbehu správnych deliktov výšku pokuty za každé protiprávne konanie, túto výšku odôvodniť zo všetkých ustanovených hľadísk a následne vyjadriť celkovú pokutu ako súčet čiastkových sankcií - teda uložiť súhrnnú sankciu tak, ako to požaduje žalobca, len aby mohol refakturovať pokutu dodávateľom nevyhovujúcich výrobkov. Uložením úhrnnej sankcie sa sleduje primeranosť postihu, nakoľko uplatnenie kumulačnej (sčítacej) zásady by mohlo viesť k neúmerne vysokej pokute a tým v neprospech účastníka konania.

Z rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu i rozhodnutia žalovaného je zrejmé, ktoré skutkové podstaty deliktov a akým konaním žalobca naplnil, pričom trest bol uložený za najprísnejšie postihnutelný delikt a tak úvaha o jeho výške bola odôvodnená. Žalovaný mal za to, že pri ukladaní pokuty postupovali správne orgány v súlade so zákonom o potravinách a Správnym poriadkom. Rozhodnutie žalovaného i rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu sú zákonné, zrozumiteľné, obe vychádzajú z náležite zisteného skutkového stavu veci a ani žalovaný ani prvostupňový správny orgán sa nedopustili vady správneho konania, ktorá by mala vplyv na zákonnosť ich rozhodnutí. Rozhodnutie žalovaného i rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu sú zákonné, pretože rozhodnutia sú v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, vydali ich orgány na to príslušné, vychádzali zo spoľahlivo zisteného stavu veci a obsahovali všetky predpísané náležitosti. Preto žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil, alebo zmenil tak, že žalobu žalobcu zamietne.

Žalobca sa k odvolaniu vyjadril podaním z 9. augusta 2012, v ktorom žiadal napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť. Podľa jeho názoru, krajský súd správne ustálil, že žalovaný neumožnil žalobcovi preskúmať správnu úvahu, ktorú použil pri vyhodnocovaní všetkých okolností, ktoré mali za následok sankcie za každé osobitné porušenie zákona, pretože takýto prehľad žalovaný vo svojom rozhodnutí neuviedol. Žalovaný bol preto povinný pri posudzovaní každého jedného z nich podrobne v intenciách § 28 a nasl. zákona o potravinách ich vyhodnotiť (závažnosť, trvanie, mieru zavinenia, spôsob zavinenia - nedbanlivosť, úmysel - následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a na to, či ide o opakované protiprávne konanie) a určiť sankciu za každé previnenie osobitne. Tento záver prijatý krajským súdom je v súlade s ustanoveniami čl. 6 Dohovoru, § 28 a nasl. zákona o potravinách, ako aj príslušnými ustanoveniami zákona o priestupkoch.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací, podľa § 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 prvá veta OSP, preskúmal rozsudok krajského súdu v rozsahu napadnutom v odvolaniach, v zmysle § 212 ods. 1 OSP a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného je dôvodné. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle § 250ja ods. 2 OSP rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil 18. septembra 2013 s tým, že termín verejného vyhlásenia rozsudku bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli najvyššieho súdu a na jeho internetovej stránke www.nsud.sk v súlade s § 156 ods. 1 a 3 v spojení s § 246c ods. 1 prvá veta OSP.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa ods. 3 rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu ako nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva ide.

Predmetom súdneho prieskumu v danom prípade je rozhodnutie žalovaného, ktorým bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 10 000 € za porušenie viacerých ustanovení zákona o potravinách.

Porušenie zákona o potravinách zistil žalovaný pri úradnej kontrole vykonanej 2. septembra 2009 a následne 28. septembra 2009, pri ktorej bol zistené porušenie:

1. § 10 ods. 1 písm. c/ zákona o potravinách, podľa ktorého ten, kto skladuje potraviny je povinný kontrolovať skladované potraviny a zložky a ukladať ich spôsobom, ktorý umožní bezpečné vykonávanie ich kontroly, manipulácie s nimi, včasné zistenie zdraviu škodlivých potravín, potravín po dátume spotreby a po dátume minimálnej trvanlivosti a ich vyradenie z obehu a oddelené uloženie a zreteľné označenie výrobkov na iný než pôvodný účel. Uvedeným konaním podľa žalovaného

prevádzkovateľ naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. a/ zákona o potravinách a to tým, že dňa 2. septembra 2009 v prevádzkarni Kaufland na Trnavskej ceste v Bratislave nevyradil včas potraviny po uplynutí dátumu spotreby z príručného chladiaceho zariadenia oddelenia lahôdok a neoddelil ich od čerstvých potravín;

2. § 6 ods. 4 písm. d/ a § 12 ods. 1 písm. g/ zákona o potravinách, ktoré upravujú zákaz umiestniť na trh potraviny po uplynutom dátume spotreby a dátume minimálnej trvanlivosti. Uvedeným konaním podľa žalovaného prevádzkovateľ naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. j/ zákona o potravinách a to tým, že dňa 2. septembra 2009 v prevádzkarni Kaufland na Trnavskej ceste v Bratislave ponúkal na predaj päť druhov výrobkov po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti a tri výrobky po uplynutí dátumu spotreby a následne dňa 28. septembra 2009 dva druhy výrobkov po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti;

3. § 4 ods. 2 písm. e/ bod 1 zákona o potravinách, ktorý zakotvuje povinnosť zabezpečiť výsledovateľnosť potravín, ktorú je žalobca povinný plniť vo všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie podľa § 4 ods. 3 zákona o potravinách. Uvedeným konaním prevádzkovateľ podľa žalovaného naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. a/ zákona o potravinách a to tým, že dňa 2. septembra 2009 a následne dňa 28. septembra 2009 v prevádzkarni Kaufland na Trnavskej ceste v Bratislave neoznačil v oddelení lahôdok šaláty a syry pri manipulácii s nimi, čím nevedel preukázať ich trvanlivosť a znemožnil ich výsledovateľnosť;

4. § 4 ods. 1 zákona o potravinách - povinnosť na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie dodržiavať požiadavky upravené týmto zákonom, potravinovým kódexom a osobitnými predpismi a nesplnil tiež požiadavku udržiavať potravinárske priestory v čistote podľa PRÍLOHY II, Kapitoly I, bod 1. Nariadenia (ES) č. 852/2004. Uvedeným konaním prevádzkovateľ podľa žalovaného naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. a/ zákona o potravinách a to tým, že dňa 2. septembra 2009 v prevádzkarni Kaufland na Trnavskej ceste v Bratislave nevykonával čistenie priestoru prípravovne oddelenia lahôdok, kde bola na strope v blízkosti chladiaceho zariadenia - agregátu a na svetidle zistená pieseň.

Vzhľadom na obsah a rozsah odvolania a jeho špecifikáciu sa odvolací súd pri preskúvaní rozsudku krajského súdu sústredil len na tú jeho časť, v ktorej krajský súd vytkol žalovanému nesprávnu aplikáciu absorpčnej zásady s tým, že správny orgán pochybil, keď v rozhodnutí neuviedol, akú vysokú pokutu by uložil za ktoré konkrétne porušenie zákona o potravinách, podľa výšky pokuty určil najzávažnejšie porušenie zákona a následne zaň uložil úhrnnú pokutu.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o potravinách prevádzkovatelia sú povinní na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie dodržiavať požiadavky upravené týmto zákonom, potravinovým kódexom a osobitnými predpismi.

Podľa ods. 2 písm. e/ bod 1 prevádzkovatelia potravinárskych podnikov sú ďalej povinní viesť záznamy o všetkých dodávateľoch a odberateľoch zložiek potravín a potravín a zaviesť výsledovateľnosť potravín.

Podľa § 6 ods. 4 písm. d/ na trh je zakázané umiestňovať potraviny po uplynutom dátume spotreby alebo dátume minimálnej trvanlivosti.

Podľa § 10 ods. 1 písm. c/ ten, kto skladuje potraviny a zložky na ich výrobu, je povinný dodržiavať ustanovenia osobitného predpisu a kontrolovať skladované potraviny a zložky a ukladať ich spôsobom, ktorý umožní bezpečné vykonávanie ich kontroly, manipulácie s nimi, včasné zistenie zdraviu škodlivých potravín, potravín po dátume spotreby a po dátume minimálnej trvanlivosti a ich vyradenie z obehu a oddelené uloženie a zreteľné označenie výrobkov na iný než pôvodný účel.

Podľa § 12 ods. 1 písm. g/ ten, kto predáva potraviny, nesmie predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti.

Podľa § 28 ods. 1 orgán úradnej kontroly potravín uloží prevádzkovateľovi pokutu do 1 000 000 Sk, ak v rozpore s týmto zákonom, potravinovým kódexom a osobitnými predpismi

- a) porušuje zásady, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulácie s nimi a pri ich umiestňovaní na trh;
- j) umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo dátumu minimálnej trvanlivosti.

Vychádzajúc z čl. 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), z Odporúčania výboru ministrov č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách schváleného Výborom ministrov 13. februára 1991 (ďalej aj „odporúčanie o správnych sankciách“) ako aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. rozsudok Neumeister v. Rakúsko z júla 1976) Najvyšší súd Slovenskej republiky zastáva názor, že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívno-právna zodpovednosť, čo napokon vyplýva aj zo zásady čl. 6 odporúčania o správnych sankciách, podľa ktorej je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie (77) 31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní. Nemožno pritom opomenúť, že hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a správnymi deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi.

Právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktov a disciplinárnych deliktov ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť (výstižne to určuje zákon o priestupkoch). Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnym orgánom za určité nedovolené konanie (či opomenutie). Je potrebné zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvozené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov ako aj prísnosti postihu delikventa.

Z týchto hľadísk je potrebné vychádzať pri posúdení nevyhnutnosti konkretizácie skutku a jeho miesta v rozhodnutí. Zákonná úprava je jednoznačná pokiaľ ide o konanie o trestných činoch, pretože podľa trestného zákona musí výrok rozsudku presne označovať trestný čin, ktorého sa týka, a to nielen zákonným pomenovaním a uvedením príslušného zákonného ustanovenia, ale aj uvedením miesta, času a spôsobu spáchania, poprípade i iných skutočností potrebných, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Pri priestupkoch je obdobná právna úprava. Výrok rozhodnutia o priestupku musí obsahovať tiež popis skutku s označením miesta a času jeho spáchania, vyslovenie viny, druh a výmeru sankcie. Široká oblasť iných správnych deliktov však takéto jednoznačné vymedzenie výroku rozhodnutia nemá. Odkazuje sa len na správny poriadok (§ 47 ods. 2 správneho poriadku), čo však neznamená, že pri iných správnych deliktoch táto požiadavka dodržaná byť nemusí.

Podľa § 47 ods. 2 Správneho poriadku výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého sa rozhodlo, prípadne aj rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť na plnenie, správny orgán určí pre ňu lehotu; lehota nesmie byť kratšia než ustanovuje osobitný zákon.

I keď citované zákonné ustanovenie explicitne neprikazuje, že výrok rozhodnutia musí obsahovať vecné, časové a miestne určenia konania, z ktorého správny delikt vyplýva, je nespochybniteľné, že vo výroku

rozhodnutia o správnom delikte musí vymedzenie predmetu konania spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Tento záver je z ustanovenia § 47 ods. 2 Správneho poriadku nesporne priamo vyvoditeľný.

V rozhodnutiach trestného charakteru, ktorými sú nepochybne i rozhodnutia o iných správnych deliktoch, je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania a to aj pre zabezpečenie riadneho práva na obhajobu. Až vydané rozhodnutie jednoznačne určí, čoho sa páchatel dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. Jednotlivé skutkové údaje sú rozhodné pre určenie totožnosti skutku, vylučujú pre ďalšie obdobie možnosť zámeny skutku a možnosť opakovaného postihu za rovnaký skutok, pritom je potrebné odmietnuť úvahu o tom, že postačí, ak tieto náležitosti sú uvedené len v odôvodnení rozhodnutia. Význam výrokovej časti rozhodnutia spočíva v tom, že iba táto časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Riadne formulovaný výrok a v ňom v prvom rade konkrétny popis skutku je nezastupiteľná časť rozhodnutia, z ktorého je možné zistiť, či a aká povinnosť bola porušená a aké opatrenia či sankcie boli uložené. Len rozhodnutie obsahujúce takýto výrok môže byť vynútiteľné exekúciou.

Z administratívneho spisu je zrejmé, že rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, ktoré v celom rozsahu žalovaný napadnutým rozhodnutím potvrdil, obsahuje vo výroku presne opísané skutky ktorých sa žalobca dopustil s uvedením miesta, času, ako aj spôsobu akým, a ktoré, ustanovenie zákona porušil. Je nepochybné, že identita skutkov je určená tak, že tieto nie sú zameniteľné s inými skutkami a každý skutok je označený právnou kvalifikáciou, konkrétne právne posúdený. Výrok takisto obsahuje aj sankciu uloženú za spáchané správne delikty.

Z vyššie uvedených ustanovení zákona o potravinách je taktiež zrejmé, že žalobca sa dopustil viacerých skutkov, ktoré však zákonodarca zaradil pod rovnaké ustanovenie paragrafu § 28 ods. 1 zákona o potravinách a sankcionuje tieto konania rovnakou sankciou, pokutou do výšky 33 193,91 € (resp. do 1 000 000 Sk podľa zákona o potravinách v znení účinnom v rozhodnom čase), pričom výška pokuty je daná na uváženie správneho orgánu.

Z ustálenej judikatúry najvyššieho i ústavného súdu týkajúcej sa správneho trestania vyplýva, že pokiaľ subjekt spácha viacero deliktov, správny orgán uloží sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Najprísnejšie postihnuteľný správny delikt je delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou. Pri rovnakej sadzbe pokút správny orgán uloží úhrnnú sankciu podľa toho ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na najzávažnejší delikt.

Z napadnutého rozhodnutia žalovaného vyplýva, že žalovaný sa síce explicitne nezaoberal vyhodnotením závažnosti každého jednotlivého porušenia zákona tým, že by určil výšku sankcie, avšak toto vyhodnotenie urobil na záver, keď uložil úhrnnú sankciu za porušenie § 28 ods. 1 písm. a/ zákona o potravinách. V odôvodnení rozhodnutia zdôvodnil, že toto porušenie považoval za najzávažnejšie z toho dôvodu, že išlo o porušenie povinnosti zabezpečiť hygienu predaja, čistotu skladovacích priestorov a porušenie povinnosti zabezpečiť hygienické skladovanie potravín, nedodržanie ktorých má závažný vplyv na bezpečnosť potravín. Táto úvaha je uvedená v rozhodnutí žalovaného na str. 8 a 9, na ktorých doplnil dôvody uvádzané v rozhodnutí prvostupňového správneho orgánu (str. 4 a 5).

Je zrejmé, že správne orgány posúdili ako najzávažnejšie porušenie § 28 ods. 1 písm. a/ zákona o potravinách, nakoľko z hľadiska dôsledkov zistených nedostatkov tieto porušenia môžu priamo zasiahnuť do práv spotrebiteľov na predaj výrobkov zdravotne bezpečných a v neporušenej kvalite a tým priamo porušiť ich základné práva na trhu potravín, podľa rozsahu porušení, keď žalobca porušil § 28 ods. 1 písm. a/ v troch druhoch prípadov, kým ustanovenie § 28 ods. 1 písm. j/ iba v jednom prípade, vzali do úvahy aj minulosť prevádzkovateľa - neustále sa opakujúce rovnaké porušenia povinností žalobcu, keď za porušenie tých istých ustanovení zákona bol už sankcionovaný v minulosti (konkrétne v predmetnej prevádzkovej boli zistené a právoplatne uložené pokuty v roku 2008 vo výške 350 000 Sk (11 618 €), a 132 000 Sk (4380 €) a v marci 2010 pokuta vo výške 2500 €), ako aj tú skutočnosť, že

žalobca, ako predávajúci, je povinný dodržiavať všetky zákonom stanovené podmienky umiestňovania výrobkov na trh a za ich dodržiavanie zodpovedá objektívne, tzn. bez ohľadu na akékoľvek okolnosti, ktoré spôsobili ich porušenie.

Za týchto okolností nemožno považovať rozhodnutie žalovaného za nepreskúmateľné. Nevyčíslenie parciálnej pokuty pri každom jednom skutku, ktorým žalobca porušil totožné ustanovenie zákona, ktorej výška tak v prípade parciálnych ako aj úhrnnej pokuty závisí od voľnej úvahy správneho orgánu ohraničenej jedinou možnou sankciou, nemôže mať za následok nezákonnosť rozhodnutia o uložení pokuty (§ 250i ods. 3 OSP).

Po preskúmaní predloženého spisového materiálu a postupu a rozhodnutia krajského súdu odvolací súd s prihliadnutím na všetky individuálne okolnosti daného prípadu dospel k záveru, že krajský súd pochybil, keď považoval tento nedostatok za tak vážny, že by spôsobil nezákonnosť rozhodnutia žalovaného.

Pokiaľ krajský súd vytýkal správnym orgánom, že nevyhodnotili závažnosť, trvanie, mieru zavinenia, spôsob zavinenia, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a to, či ide o opakované protiprávne konanie, vzhľadom na vyššie uvedené má odvolací súd za to, že tieto tvrdenia krajského súdu nezodpovedajú skutočnostiam uvedeným v spisovom materiály.

Skutočnosti, ktorými žalovaný v odvolaní spochybňuje predmetné rozhodnutie krajského súdu boli zistené v odvolacom konaní, a preto Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolaniu žalovaného vyhovel a rozsudok Krajského súdu v Bratislave zmenil podľa § 220 OSP, nakoľko neboli splnené podmienky na jeho potvrdenie ani zrušenie a žalobu žalobcu zamietol, podľa § 250j ods. 1 a 250ja ods. 2 OSP.

O trovách konania rozhodol odvolací súd podľa § 250k ods. 1 v spojení s § 224 ods. 1 OSP a účastníkom ich náhradu nepriznal, nakoľko žalobca v konaní nebol úspešný a žalovanému zo zákona náhrada trov neprináleží.

Pokiaľ ide o zmenu v osobe žalovaného, táto nastala v dôsledku prijatia zákona č. 349/2011 Z. z. účinného od 1. novembra 2011, ktorým boli zrušené Krajské veterinárne a potravinové správy a Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky rozhoduje v druhom stupni vo veciach, o ktorých v prvom stupni rozhoduje regionálna veterinárna a potravinová správa.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.