

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Sžo/44/2016
Identifikačné číslo spisu: 1015200448
Dátum vydania rozhodnutia: 29.01.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015200448.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a členov senátu JUDr. Jarmily Urbancovej a JUDr. Milana Moravu, v právnej veci žalobcu: Kaufland Slovenská republika v.o.s., so sídlom Trnavská cesta 41/A, Bratislava, IČO: 35 790 164, právne zastúpený: Advokátska kancelária ECKER - KÁN & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Námestie Martina Benku 9, Bratislava, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.k.151/2015 zo dňa 13. februára 2015, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/68/2015-85 zo dňa 21. apríla 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/68/2015-85 zo dňa 21. apríla 2016 p o t v r d z u j e .

Žalobcovi sa náhrada trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č.k. 1S/68/2015-85 zo dňa 21. apríla 2016 podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zamietol žalobu žalobcu a nepriznal mu právo na náhradu trov konania. Žalobca sa podanou žalobou domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.k. 151/2015 zo dňa 13.02.2015, ktorým podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) prvostupňové rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza č.k. Ro-31/2014-RK, 3429/2014 zo dňa 12.12.2014 zmenil tak, že žalobca:

- porušil povinnosť na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie, vrátane internetového predaja, dodržiavať požiadavky upravené zákonom č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) a osobitnými predpismi a povinnosť umiestňovať na trh potraviny označené množstvom zložky alebo kategóriou zložiek v hmotnostných percentách alebo v objemových percentách, ak názov zložky alebo názov kategórie zložiek sa použije v názve potraviny, pod ktorým sa potravina uvádza na trh alebo ju spotrebiteľ obvykle s týmto názvom spája podľa § 4 ods. 1 a § 9 ods. 1 písm. j/ zákona o potravinách, § 3 ods. 3 písm. j/ a § 9 ods. 8 písm. a/ Výhlášky

Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 127/2012 Z.z. o označovaní potravín (ďalej len „Výhláška č. 127/2012 Z.z.“) a to tým, že dňa 27.10.2014 v čase od 15.00 hod. do 20.30 hod. v prevádzke: OD Kaufland, G. Svobodu 1099/58, 958 01 Partizánske, umiestňoval na trh dva druhy potravín v celkovom množstve 24,4 kg a cene 38,79 €, ktoré neboli označené v zložení množstvom zložky (zemiaky), ktorá je uvedená v názve a to: 1. Amylon Zemiakové halušky v prášku 400g, v množstve 13ks v cene 0,99 €/ks, DMT: 04.06.15, krajina pôvodu: Česká republika, distribútor: Amylon Slovakia, s.r.o., SNP 129, Žiar nad Hronom, zloženie: pšeničná múka, sušená zemiaková kaša, jedlá soľ (max 5%), emulgátor E471, antioxidant E304, konzervant E223, farbivo E100 a Mammita Zemiakové knedle v prášku, zmes na prípravu hotových pokrmov 400g v množstve 48 ks v cene 0,54 €/ks, DMT: 24.07.15, výr. dávka 0112, krajina pôvodu: Česká republika, zloženie: pšeničná múka, pšeničná krupica, sušená zemiaková kaša, jedlá soľ, sušené vajcia, emulgátor E471, antioxidant E304, konzervant E223, farbivo E100. Žalobca tiež porušil povinnosť umiestňovať na trh potraviny označené údajmi o konkrétnych podmienkach skladovania, ak je potravina označená dátumom spotreby a to tým, že dňa 27.10.2014 v čase od 15.00 hod. do 20.30 hod. v predmetnej prevádzke umiestňoval na trh výrobok LA VITA Liči v mierne sladkom náleve 565g, v množstve 3 ks v cene 1,30 €/ks, distribútor LA VITA foods Slovakia, Kopčianska 20, Bratislava, krajina pôvodu: Thajsko, na ktorom bol uvedený dátum spotreby: 20.04.2016, pričom na obale nebol uvedený údaj o konkrétnych podmienkach skladovania, čo je v rozpore s § 7 ods. 9 Výhlášky č. 127/2012 Z.z.. Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. f/ zákona o potravinách. Vzhľadom na to, že rozhodnutím Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 2156/2014 zo dňa 21.07.2014 (nadobudlo právoplatnosť dňa 29.07.2014), ktorým bolo zmenené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza č.k.Ro-56/2014-ŽK zo dňa 05.06.2014, bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta vo výške 5000 eur aj za umiestňovanie na trh jedného druhu potravín s nedostatkami v označení, čo bolo zistené úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 13.04.2014 v prevádzke Kaufland, G. Svobodu 1099/58, Partizánske, žalovaný konštatoval, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia došlo k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta, čím sú splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách.

- porušil zákaz umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné podľa § 6 ods. 5 písm. a/ zákona o potravinách a článku 15 bod 1 v nadväznosti na bod 2 písm. b/ a bod 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 28.01.2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (Mimoriadne vydanie Ú. v EÚ, kap. 15/zv.6), v platnom znení (ďalej len „Nariadenie (ES) č. 178/2002“) a to tým, že dňa 27.10.2014 v čase od 15.00 hod. do 20.30 hod. v predmetnej prevádzke umiestňoval na trh dva druhy čerstvého ovocia a čerstvej zeleniny v množstve 2,85 kg v predajnej cene 3,87 € nevhodné na ľudskú spotrebu, a to: 1. Citróny 0,5kg sieťka, odroda Enterdonato, tr. Kvality I, krajina pôvodu: Turecko, dovozca: Kaufland Slovenská republika v.o.s. - z kontrolovaného množstva 20 balení/10kg, v cene 0,89 €/ks bolo posúdených ako nevhodných na ľudskú spotrebu 4 ks balenia /2 kg v cene 3,56 € z dôvodu plodov v balení s výskytom hniloby a plodov s výskytom rozsiahlej bielej plesne na ich povrchu a 2. Cibuľa žltá voľná, krajina pôvodu: Slovensko - z kontrolovaného množstva 15 kg v hodnote 0,37 €/kg bolo nevhodných ma ľudskú spotrebu 0,85 kg z dôvodu výskytu hniloby a v dôsledku hniloby plody aj zapáchali. Uvedeným konaním žalobca naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách.

Vzhľadom na to, že rozhodnutím Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 2156/2014 zo dňa 21.07.2014 (nadobudlo právoplatnosť dňa 29.07.2014), ktorým bolo zmenené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza č.k. Ro-56/2014-ŽK zo dňa 05.06.2014, bola žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta vo výške 5 000,- € aj za to, že umiestňoval na trh jeden druh čerstvej zeleniny a jeden druh konzumných zemiakov v celkovom množstve 34,5 kg, v celkovej hodnote 44,27 € nevhodných na ľudskú spotrebu, čo bolo zistené úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 13.04.2014 v predmetnej prevádzke a rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza č.k. Ro-15/2014-RK, 2094/2014 zo dňa 01.08.2014, ktoré bolo potvrdené rozhodnutím Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 2869/2014 zo dňa 19.09.2014 a ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa

25.09.2014, bola žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách uložená pokuta vo výške 2 000,- € za to, že umiestňoval na trh jeden druh konzumných zemiakov v celkovom množstve 26 kg v celkovej hodnote 33,32 € nevhodných na ľudskú spotrebu z dôvodu hľúz zemiakov s výskytom mokrej hniloby v každom balení, čo bolo zistené úradnou kontrolou potravín vykonanou dňa 10.06.2014 v predmetnej prevádzke, žalovaný konštatoval, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti týchto rozhodnutí došlo k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta, čím sú splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách.

Za uvedené protiprávne konanie bola žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta vo výške 10 000,- €, ktorú pokutu bol žalobca povinný zaplatiť do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia.

2. Žalobca vo svojej žalobe vytýkal žalovanému ako aj prvostupňovému správne orgánu nedostatočné zistenie skutkového stavu a nesprávne právne posúdenie veci. Mal za to, že uložením vyššie uvedenej úhrnnej sankcie dochádza k obmedzeniu jeho zákonných nárokov na náhradu škody. Nesúhlasil s právnym názorom žalovaného o aplikácii absorpčnej zásady a ani s uložením úhrnnej sankcie vo výške 10 000,- €, nakoľko z takto uloženej sankcie nie je možné určiť podiel výšky sankcie s ohľadom na nedostatky, ktoré svojim konaním spôsobil dodávateľ žalobcu. Žalobca ďalej namietal, že správne orgány v rozhodovaní nezohľadnili zásadu správneho konania v zmysle § 3 ods. 5 správneho poriadku t.j., aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely s tým, že správne orgány nezohľadnili zásadu materiálnej rovnosti účastníkov konania, keďže pri obdobných porušeníach zákona alebo pri podstatne väčšom počte zistených nedostatkov boli uložené pokuty značne nižšie ako bola uložená v danej veci. Poukázal aj na to, že z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia nie je možné zistiť akými úvahami bol správny orgán vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri aplikácii právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval a na základe akej úvahy dospel k určeniu výšky sankcie. V súvislosti s odôvodnením rozhodnutí správnych orgánov uviedol, že na základe fotodokumentácie nie je možné posúdiť, či v prípade potravín podliehajúcich kontrole bola prekročená dovolená percentuálna miera nevhodnej zeleniny v balení podľa Prílohy 5, tab. 2 Výhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR č. 132/2014 Z.z.. Poukázal aj na to, že výrobky, ohľadne ktorých boli zistené nedostatky či už v kvalite alebo označení, nemali uplynutý dátum minimálnej trvanlivosti a boli skladované v súlade s právnymi predpismi.

3. Krajský súd sa v celom rozsahu stotožnil so záverom žalovaného, že pri súbahu viacerých správnych deliktov a pri nedostatku špeciálnej úpravy, je potrebné použiť z hľadiska analógie legis absorpčnú zásadu, čo znamená, že zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich s tým, že pri rovnakých sadzbách pokút správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov. Konštatoval, že závažnosť je nutné posudzovať predovšetkým so zreteľom na charakter individuálneho objektu deliktu t. j. záujem proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená. V tejto súvislosti uviedol, že na základe analógie je potrebné aplikovať pravidlá pre ukládanie úhrnného trestu, to znamená, že správny orgán uloží za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný. Podľa názoru krajského súdu z napadnutého rozhodnutia 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. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách. Krajský súd dospel k záveru, že žalovaný pri rozhodovaní vo veci vychádzal z dostatočne zisteného skutkového stavu, ktorý následne správne právne posúdil a svoje závery vo vzťahu k ustáleniu zodpovednosti žalobcu za protiprávne konanie, ako aj uloženie sankcie a jej výšku náležite zdôvodnil. Ďalej uviedol, že vnútorný systém žalobcu má byť natoľko účinný, aby predišiel porušeniam zákona, pretože prevádzkovateľ potravinárskeho podniku je zo zákona povinný dodržiavať požiadavky potravinového práva, pričom prostredníctvom svojich zamestnancov, ktorí majú byť školení a majú mať znalosti o danej komodite, je povinný zabezpečiť pravidelnú kontrolu, preberanie a operatívne odstraňovanie prezretých, hnilých, či poškodených produktov z predajnej plochy. Ak sa v priebehu kontroly baleného ovocia a zeleniny podľa zákona o potravinách vyskytnú voľným okom viditeľné jednotlivé plody ovocia, zeleniny, zemiakov, ktoré nie sú vhodné na ľudskú spotrebu z dôvodu výskytu hniloby alebo plesne, inšpektor takéto balenie neotvára a

netriedi, ale považuje celé balenie za nevhodné na ľudskú spotrebu, čo je odôvodnené tým, že spotrebiteľ v prípade balených druhov ovocia a zeleniny nemá možnosť otvoriť jednotlivé balenia a vybrať si jednotlivé plody bez poškodení. Námietku žalobcu, že správny orgán v zázname a ani v rozhodnutí neuviedol percentuálny podiel napadnutých plodov, a teda nie je možné zistiť, či zohľadnil právnymi predpismi povolenú odchýlku tolerancie, považoval krajský súd za nedôvodnú, keďže žalovaný hodnotil potraviny z hľadiska bezpečnosti podľa Nariadenia č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 28.01.2002, ktoré žiadnu percentuálnu odchýlku potravín nepripúšťa, pričom potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu sa považujú za nebezpečné potraviny a nesmú sa umiestňovať na trh ani v malých množstvách. V tejto súvislosti poznamenal, že percentuálny podiel plodov nevhodných na ľudskú spotrebu nebol uvedený, bolo však uvedené nevyhovujúce množstvo v porovnaní s kontrolovaným množstvom, ktoré sa v čase kontroly nachádzalo v predaji. Krajský súd sa nestotožnil ani s námietkou žalobcu, ktorou namietal nerešpektovanie zásady materiálnej rovnosti účastníkov konania, keď uviedol, že rozhodujúcou pre posúdenie veci nie je iba samotná výška pokuty, ale aj dôvody a okolnosti, za ktorých bola uložená. Konštatoval, že legitímne očakávania účastníkov v pomere k správnym rozhodnutiam nemožno absolutizovať a nie je možné nemennosť vždy očakávať tam, kde je správne orgánu daná diskrečná právomoc. Krajský súd preto dospel k záveru, že žalovaný v danej veci zohľadnil všetky zákonom stanovené hľadiská pre určenie výšky pokuty v zmysle § 28 ods. 9 zákona o potravinách, svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca, z ktorého nijakým spôsobom nevybočil, svoje rozhodnutie v tomto smere dostatočne odôvodnil, pričom jeho správna úvaha pri určení výšky a druhu pokuty bola použitá v súlade so zákonom. Krajský súd konštatoval, že s ohľadom na pretrvávajúce nedostatky je zrejmé, že doteraz uložené sankcie žalobcovi svoj cieľ nespĺnili a preto nebolo ani dôvodné uložiť mu nižšiu pokutu.

4. Proti tomuto rozsudku podal žalobca z dôvodov uvedených v ustanovení § 250j ods. 2 písm. a/, b/, c/, d/, e/ včas odvolanie, ktorým sa domáhal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného a prvostupňového správneho orgánu sa zrušuje a vec sa vracia žalovanému na ďalšie konanie. V dôvodoch odvolania namietal nedostatočné zistenie skutkového stavu správnymi orgánmi, nakoľko vzhľadom na charakter vytýkaných nedostatkov bolo potrebné verifikovať senzorické zistenia inšpektorov objektívnym spôsobom, čo však správne orgány nevykonali. Opätovne (zhodne aj v žalobe) zdôraznil, že výrobky, u ktorých boli v priebehu úradnej kontroly zistené nedostatky či už v kvalite alebo v označení nemali uplynutý dátum minimálnej trvanlivosti a boli skladované v súlade s právnymi predpismi. Žalobca mal za to, že posudzované potraviny skladoval počas celej doby predaja v súlade so zákonom a preto ho nemožno postihovať za chyby na výrobku, ktoré neboli spôsobené zanedbaním jeho povinností. V tejto súvislosti poukázal na to, že v dokumentácii k záznamu z úradnej kontroly potravín absentuje protokol alebo záznam zo senzorického hodnotenia nevyhovujúcich výrobkov vykonaného na mieste, v dôsledku čoho nebol ani dodržaný postup pri hodnotení príslušných produktov. V predmetnej veci mali správne orgány postupovať v súlade so zásadou *in dubio pro reo*. K použitiu absorpčnej zásady opätovne uviedol, že uložením úhrnnej sankcie dochádza k obmedzeniu jeho zákonných nárokov na náhradu škody, pričom z takto uloženej sankcie nie je možné vyvodiť podiel výšky sankcie vo vzťahu k nedostatkom v označovaní, ktoré svojím konaním spôsobil dodávateľ žalobcu. V danom prípade ide o nedostatky, ktoré primárne patria tomu, kto potraviny vyrába alebo označuje a preto aplikáciou absorpčnej zásady žalovaný ukrátil žalobcu na jeho zákonných právach voči dodávateľovi uvedených troch druhov výrobkov. Žalobca sa nestotožnil ani so závermi krajského súdu o primeranosti pokuty vzhľadom na limity správnej úvahy a ďalšie rozhodnutia žalovaného. Mal za to, že zakotvenie princípu v ustanovení § 3 ods. 5 správneho poriadku sa prejavuje požiadavkou „rovnakého metra“ nielen vo vzťahu k účastníkom v rámci jedného správneho konania, ale vo všetkých skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch počas účinnosti danej právnej úpravy, aby nevznikali neodôvodnené rozdiely v rozhodnutiach, zvýhodnenia alebo znevýhodnenia účastníkov konania. Žalovaný ani krajský súd nezohľadnili tieto princípy a zásady, nakoľko pri obdobných porušeníach zákona, alebo pri podstatne väčšom počte zistených nedostatkov boli uložené pokuty značne nižšie, ako uložil správny orgán napadnutým rozhodnutím. Žalobca dal do pozornosti rozhodnutia Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy, Prievidza Ro-1397/2013-002 ZPO, Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Trebišov 133/14/1 a Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava BA00742015BA00, ktorými poukazoval na skutočnosť, že v predmetnej

veci ide o významne vyššiu pokutu ako uloženú za porovnateľné porušenia zákona. Napadnuté rozhodnutie preto predstavuje neodôvodnené vybočenie z doterajšej rozhodovacej praxe a ako také nie je v súlade s § 3 ods. 5 správneho poriadku.

5. Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu uviedol, že skutočnosti popísané v odvolaní žalobcu nemenia zistený stav, skutkové okolnosti a právne posúdenie veci. Mal za to, že pri ukladaní pokuty postupoval v súlade so zákonom o potravinách a správnym poriadkom. Napadnuté rozhodnutie je preto zrozumiteľné, vychádza z náležite zisteného skutkového stavu veci a obsahuje všetky predpísané náležitosti, vrátane odôvodnenia výšky pokuty. V súvislosti so žalobcom namietaným nedostatočne zisteným skutkovým stavom a jeho požiadavkou na verifikáciu zistení inšpektorov uviedol, že pri posúdení bezpečnosti ovocia a zeleniny nie je nevyhnutný osobitný postup - skúšanie, keďže pri tomto posúdení sa zisťujú zrejmé odchýlky, ktoré je spôsobilý zistiť aj samotný prevádzkovateľ, resp. spotrebiteľ, ktorí neabsolvovali žiadne odborné vzdelávanie v oblasti kvality a bezpečnosti ovocia a zeleniny. Pokiaľ sa týka skutočnosti, že potraviny u ktorých boli zistené nedostatky v bezpečnosti a v označení nemali uplynutý dátum minimálnej trvanlivosti a boli skladované v súlade s právnymi predpismi zdôraznil, že uvedené nemá žiadny vplyv na posúdenie ich označenia a bezpečnostných vlastností. Poukazujúc na závery vyslovené v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Sžo/49/2012 zo dňa 30.10.2012 zotrval aj na správnosti použitia absorpčnej zásady pri ukladaní predmetnej pokuty. Žalovaný sa nestotožnil ani s odvolacou námietkou žalobcu, ktorou namietal porušenie zásady uvedenej v ustanovení § 3 ods. 5 správneho poriadku. Podľa žalovaného nemožno spravodlivo požadovať, aby jednotlivé regionálne veterinárne a potravinové správy nepretržite sledovali a vyhodnocovali rozhodnutia iných orgánov úradnej kontroly potravín a tieto považovali za záväzné pre svoju rozhodovaciu činnosť a to s poukázaním na skutočnosť, že podľa § 20 ods. 16 zákona o potravinách sú na webovom sídle zverejňované rozhodnutia počas troch mesiacov odo dňa ich právoplatnosti. V tejto súvislosti poznamenal, že v Slovenskej republike pôsobí 76 orgánov úradnej kontroly potravín, ktoré majú postavenie prvostupňového správneho orgánu a sú oprávnené ukladať sankcie podľa zákona o potravinách. Pri realizácii zásady uvedenej v ustanovení § 3 ods. 5 správneho poriadku tak, ako to tvrdil žalobca by to nevyhnutne znamenalo, že každý jednotlivý orgán úradnej kontroly potravín pred vydaním rozhodnutia musí preskúmať všetky rozhodnutia vydané ostatnými orgánmi úradnej kontroly potravín a zistiť, či v niektorých prípadoch neboli ukladané pokuty za rovnakých alebo podobných skutkových okolností. V prípade viacerých odlišných rozhodnutí by následne musel posúdiť, ktoré z rozdielnych rozhodnutí je zákonné a bude rozhodujúce pre určovanie sankcie. Takýmto postupom by došlo k preskúmvaniu rozhodnutí iných správnych orgánov, čo je neprípustné. S poukazom na uvedené žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil.

6. Dňa 10.08.2016 bolo krajskému súdu doručené podanie žalobcu, ktorým doplnil svoju argumentáciu uvedenú v odvolaní proti rozsudku krajského súdu. Podľa žalobcu došlo k porušeniu zásady dvojinstančnosti správneho konania tým, že žalovaný je nadriadeným a dozorným orgánom prvoinstančného správneho orgánu a teda žalovaný nielen kontroluje, ale paradoxne aj riadi činnosť prvostupňového správneho orgánu. Podľa žalobcu totiž ustanovenie § 9 ods. 2, § 53 a § 58 ods. 1 správneho poriadku neobsahujú len požiadavku, aby o podanom odvolaní rozhodoval iný orgán, ale aj to, aby odvolanie bolo spôsobilé iniciovať nezávislý a nezaujatý prieskum rozhodnutia prvoinstančného správneho orgánu, a teda, aby nešlo len o formálne odvolanie. Na to, aby bolo možné iniciovať nezávislý a nezaujatý prieskum rozhodnutia prvoinstančného správneho orgánu je podľa žalobcu potrebné, aby prvoinstančný a druhoínstančný správny orgán spolu nekomunikovali, nedávali si pokyny, inštrukcie a ani sa žiadnym spôsobom neusmerňovali, a to najmä pred vydaním rozhodnutia prvoinstančným správnym orgánom. Podľa žalobcu je preto nemysliteľné, aby sa druhoínstančný správny orgán podieľal na výkone úradnej kontroly potravín. Ak ju však žalovaný vykonal, konal podľa žalobcu v prvom stupni a mal následne aj pokračovať v konaní a vydať prvoinstančné rozhodnutie, pričom by o odvolaní proti takémuto rozhodnutiu žalovaného malo podľa § 5 písm. c/ zákona č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti (ďalej len „zákon o veterinárnej starostlivosti“) rozhodovať Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky. Svoje úvahy žalobca podporil rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp.zn. 2Asf 143/2014 z 29.7.2006, nálezom Ústavného súdu Českej republiky, sp.zn. IV. ÚS 493/06 z 16.05.2007. V závere svojej argumentácie žalobca dodal, že zo zákona o

potravinách, ani zo správneho poriadku nevyplýva oprávnenie žalovaného po vykonaní kontroly postúpiť konanie na príslušnú regionálnu veterinárnu a potravinovú správu, ktorá by následne pokračovala v začatí konaní a vydala prvoinštančné rozhodnutie.

7. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ďalej len „S.s.p.“) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v odvolaní žalobcu (§ 246c ods. 1 veta prvá v spojení s § 212 ods. 1 O.s.p. a § 492 ods. 2 S.s.p.) postupom podľa § 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p., keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p., v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá, § 211 ods. 2 O.s.p. a § 492 ods. 2 S.s.p.), a dospel k záveru, že odvolanie žalobcu nie je dôvodné.

8. Podľa § 491 ods. 1 S.s.p., ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti O.s.p. pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

9. Podľa § 492 ods. 2 S.s.p., odvolacie konania podľa piatej časti O.s.p. začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

10. Podľa § 244 ods. 1 a 2 O.s.p., v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. V správnom súdnictve preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len „rozhodnutie správneho orgánu“).

11. Podľa § 247 ods. 1 O.s.p., podľa ustanovení tejto hlavy sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

12. Najvyšší súd zdôrazňuje, že súd v procese súdneho prieskumu nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku (upravujúcej rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov (§§ 247 a nasl. O.s.p.) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu je určený rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ktorými žalobca namietá nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúcemu vydaniu napadnutého rozhodnutia.

13. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 1 O.s.p.).

14. V rámci správneho prieskumu súd teda skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 O.s.p.).

15. Pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne

uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia (§ 245 ods. 2 O.s.p.).

16. Predmetom odvolacieho konania je preskúmanie odvolaním napadnutého rozsudku krajského súdu, ktorým zamietol žalobu žalobcu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného - Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 151/2015 zo dňa 13.02.2015, ktorým podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku zmenil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu - Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza č.k. Ro-31/2014-RK, 3429/2014 zo dňa 12.12.2014, ktorým bol žalobca uznaný zodpovedným za spáchanie správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. f/ a § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách, a ktorým mu bola uložená úhrnná pokuta vo výške 10 000,- € podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách a to za skutky uvedené vyššie, na opis ktorých najvyšší súd na tomto mieste bez ďalšieho odkazuje. Napadnutým rozhodnutím žalovaný doplnil do výrokovej časti rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu označenie ďalších dotknutých právnych predpisov v súvislosti s neuvedením množstva zložky v zložení na obale potravín v zmysle § 9 ods. 1 písm. j/ zákona o potravinách a § 3 ods. 3 písm. j/ Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 127/2012 Z.z. o označovaní potravín, ďalej do výrokovej časti doplnil ďalšie rozhodnutie preukazujúce opakované protiprávne konanie v súvislosti s umiestňovaním na trh potravín nevhodných na ľudskú spotrebu a odôvodňujúce použitie zvýšenej sadzby. Žalovaný ponechal pokutu vo výške určenej prvostupňovým správnym orgánom.

17. Zákon o potravinách ustanovuje povinnosti prevádzkovateľa potravinárskeho podniku v záujme podpory a ochrany zdravia ľudí a ochrany spotrebiteľa na trhu potravín, práva a povinnosti osôb vo vzťahu k potravinám, organizáciu, pôsobnosť a právomoc orgánov úradnej kontroly potravín podľa osobitných predpisov. (§ 1)

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

19. Podľa § 6 ods. 5 písm. a/ zákona o potravinách, na trh je zakázané umiestňovať potraviny iné ako bezpečné.

20. Podľa § 10 ods. 1 písm. c/ zákona o potravinách, ten, kto skladuje potraviny a zložky na ich výrobu, je povinný dodržiavať ustanovenia osobitného predpisu, 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.

21. Podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách, orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000,- € do 500 000,- €, 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.

22. 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.

23. Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách, 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.

24. Podľa čl. 3 ods. 1 Nariadenia č. 178/2002, na účely tohto nariadenia: 1. „potravinové právo“ znamená zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, upravujúce potraviny vo všeobecnosti, a najmä potravinovú bezpečnosť, či už na úrovni spoločenstva alebo na vnútroštátnej úrovni; vzťahuje sa

na všetky stupne výroby, spracúvania a distribúcie potravín a tiež krmív vyrábaných pre zvieratá určené na produkciu potravín alebo pre zvieratá určené na kŕmenie takýchto zvierat (t.j. určených na produkciu potravín).

25. Podľa čl. 14 ods. 1 Nariadenia č. 178/2002, potraviny sa nesmú umiestňovať na trhu, ak nie sú bezpečné.

26. Podľa čl. 14 ods. 2 Nariadenia č. 178/2002, za nebezpečné sa budú považovať potraviny, ak sú: a/ zdraviu škodlivé; b/ nevhodné na ľudskú spotrebu.

27. Podľa čl. 14 ods. 5 Nariadenia č. 178/2002, pri určovaní toho, či je nejaká potravinová nevhodná pre ľudskú spotrebu, sa musí brať ohľad na to, či je potravinová neprijateľná pre ľudskú spotrebu podľa jej určeného použitia, a to z dôvodov kontaminácie vonkajším vplyvom alebo iným hnilobným procesom, pokazením alebo rozkladom.

28. Po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok konania a okruhu účastníkov) sa Najvyšší súd celkom stotožňuje so skutkovými závermi krajského súdu v tom rozsahu, ako si ich osvojil zo zistení uvedených žalovaným správnym orgánom, ktoré sú obsiahnuté v administratívnom spise.

29. Podľa § 219 ods. 2 O.s.p., ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody.

30. Najvyšší súd sa s poukazom na ustanovenie § 219 ods. 2 O.s.p. v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozsudku krajského súdu a konštatuje správnosť dôvodov na základe ktorých krajský súd rozhodol.

31. Z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou tvoril administratívny spis žalovanej mal najvyšší súd za preukázané, že dňa 27.10.2014 od 15:00 hod. do 20:30 hod. bola zo strany Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza vykonaná úradná kontrola (inšpekcia) potravín v prevádzke Kaufland Slovenská republika v.o.s., OD Kaufland, G. Svobodu 1099/58, Partizánske, o ktorej bol dňa 27.10.2014 spísaný Záznam o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2014/So, Mi, Má, ŠI/52 zo dňa 27.10.2014. Uvedená inšpekcia potravín bola zameraná okrem iného na označovanie potravín a kontrolu predávaného čerstvého ovocia, zeleniny a zemiakov. Kontrolou boli zistené nasledovné nedostatky:

I. Umiestňovanie na trh nesprávne označených potravín s neuvedením množstva zložky (zemiaky) v zložení, ktorá je uvedená v názve potraviny, a to: Amylon Zemiakové halušky v prášku 400 g, Mammita Zemiakové knedle v prášku, zmes na prípravu hotových pokrmov 400g, čím došlo k porušeniu § 28 ods. 2 písm. f/ zákona o potravinách.

II. Umiestňovanie na trh nesprávne označených potravín s neuvedeným údajom o konkrétnych podmienkach skladovania, ak je potravinová označená dátumom spotreby, a to LA VITA Liči v mierne sladkom náleve 565 g, čím došlo k porušeniu § 28 ods. 2 písm. f/ zákona o potravinách.

III. Umiestňovanie na trh potravín nevhodných na ľudskú spotrebu, a to: Citróny 0,5 kg sieťka, z dôvodu výskytu hniloby plodov a s výskytom rozsiahlej bielej plesne na povrchu plodov v balení, Cibula žltá voľná, z dôvodu výskytu hniloby, v dôsledku hniloby plody zapáchali, čím došlo k porušeniu § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách.

32. Na základe vyššie uvedených kontrolných zistení vydal prvostupňový správny orgán - Regionálna veterinárna a potravinová správa Prievidza rozhodnutie č. Ro-31/2014-RK, 3429/2014 zo dňa 12.12.2014, ktorým bola žalobcovi podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta vo výške 10 000,- €, za porušenie povinností vyplývajúcich z ustanovenia § 28 ods. 2 písm. f/ a § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách. Odvolací správny orgán na základe podaného odvolania rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zmenil tak ako je vyššie uvedené.

33. Na úvod najvyšší súd považuje za potrebné uviesť, že žalobca v odvolacom konaní žiadnym spôsobom nespochybňoval to, že sa dopustil predmetných správnych deliktov. Žalobca v podanom odvolaní predovšetkým namietal nedostatočné zistenie skutkového stavu, keď trval na verifikácii kontrolných zistení inšpektorov a poukazoval na to, že na základe fotodokumentácie nie je možné posúdiť, či v prípade potravín podliehajúcich kontrole bola prekročená dovolená percentuálna miera nevhodnej zeleniny. Ďalej krajskému súdu vytýkal nesprávne právne posúdenie veci v súvislosti s aplikáciou absorpčnej zásady a uložením úhrnnej sankcie, nekonkretizáciu čiastkovej výšky sankcie za účelom následného regresu voči jeho dodávateľovi, neprimeranosť pokuty vzhľadom na limity správnej úvahy a rozdielnosti v rozhodovacej činnosti správnych orgánov, čím malo dôjsť k porušeniu zásady legitímnych očakávaní resp. zásady materiálnej rovnosti účastníkov konania uvedenej v ustanovení § 3 ods. 5 správneho poriadku.

34. Najvyšší súd uvádza, že ukládanie pokút za správne delikty, a teda i rozhodovanie o ich výške, sa realizuje vo sfére voľného správneho uváženia (diskrečná právomoc správneho orgánu). Správna úvaha, resp. voľná úvaha správneho orgánu vyjadruje určitý stupeň voľnosti rozhodovania správneho orgánu, ktorá mu umožňuje v medziach zákona prijať také rozhodnutie, aké uzná za najvhodnejšie, a to s prihliadnutím na konkrétne okolnosti veci. Ide teda o právomoc (na účely Odporúčania R (80) 2 Výboru ministrov o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi prijatého Výborom ministrov dňa 11. marca 1980 na 316. zasadnutí zástupcov ministrov, možno hovoriť aj o právomoci voľnej úvahy - discretionary power), na základe ktorej má správny orgán istý stupeň slobody pri prijímaní rozhodnutia, pričom si môže vybrať z viacerých právne prijateľných rozhodnutí jedno, ktoré pokladá za najvhodnejšie. Podrobiť správne uváženie súdnemu prieskumu je možné iba vtedy, ak správny orgán buď prekročil zákonom stanovené medze tohto uváženia, alebo voľné uváženie zneužil. Riadne zdôvodnenie ukladanej sankcie v prípade správneho trestania je základným predpokladom pre preskúmateľnosť úvahy, ktorou bol správny orgán pri svojom rozhodovaní vedený. Zohľadnenie všetkých hľadísk, ktoré je možné v konkrétnej veci považovať za relevantné, potom určuje mieru zákonnosti stanoveného postihu. Správny orgán je povinný pri ukladaní sankcie presne, jasne, zrozumiteľne a presvedčivo odôvodniť, k akým skutočnostiam pri stanovení výšky sankcie prihliadol. Výška uloženej pokuty teda musí byť v každom rozhodnutí dostatočne odôvodnená a musí byť odrazom konkrétnych okolností individuálneho prípadu. Kritéria pre určenie konečnej výšky pokuty sú v danom prípade stanovené výpočtom skutočností, ku ktorým je správny orgán povinný prihliadnuť (§ 28 ods. 9 zákona o potravinách). Navyše vzhľadom na to, že ide o výpočet taxatívny, správny orgán je povinný, realizujúc správne uváženie o konkrétnej výške ukladanej pokuty, sa týmito hľadiskami zaoberať. Tieto hľadiská je potrebné zohľadňovať a posudzovať vždy a za každých okolností.

35. Po preskúmaní veci, najvyšší súd dospel k záveru, že žalovaný správny orgán sa v odôvodnení svojho rozhodnutia dostatočným spôsobom vysporiadal s kritériami plynúcimi z vyššie menovaného ustanovenia § 28 ods. 9, teda riadne posúdil závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa, ako aj to, či išlo o opakované protiprávne konanie.

36. Výšku uloženej pokuty ovplyvnila predovšetkým tá skutočnosť, že žalobca porušil povinnosť vyplývajúcu z ustanovenia § 28 ods. 2 písm. f/ zákona o potravinách, t.j. umiestňovať na trh iba potraviny správne označené a povinnosť uvedenú v ustanovení § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách, t.j. umiestňovať na trh iba potraviny, ktoré sú vhodné na ľudskú spotrebu v tej istej prevádzkarni Kaufland Slovenská republika v.o.s., OD Kaufland, G. Svobodu 1099/58, Partizánske opakované, čo vyplýva zo skôr vydaného rozhodnutia Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 2156/2014 zo dňa 21.07.2014, ktorým bolo zmenené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza č.k.Ro-56/2014-ŽK, 1619/2014 zo dňa 05.06.2014, ktorým bolo okrem iného konštatované porušenie povinnosti umiestňovať na trh iba potraviny vhodné na ľudskú spotrebu a porušenie povinnosti umiestňovať na trh iba potraviny správne označené, za čo bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 5 000,- €. Z uvedeného je zrejmé, že uložená pokuta nespĺnila svoj účel, a preto správny orgán správne pristúpil k uloženiu prísnejšej sankcie. V tejto súvislosti najvyšší súd poukazuje na to, že preventívna úloha postihu nespočíva iba v účinku voči žalobcovi (individuálne

pôsobenie). Postih musí mať silu odradiť od nezákonného postupu aj iných nositeľov rovnakých zákonných povinností (generálne pôsobenie); tento účinok potom môže vyvolať iba postih zodpovedajúci významu chráneného záujmu. V prípade, ak ide o finančný postih, musí byť tento citeľný v majetkovej sfére delikventa, a teda musí v sebe obsahovať aj zložku represívnu. V opačnom prípade by totiž postih delikventa postrádal akýkoľvek zmysel (napríklad rozsudok Mestského súdu v Prahe zo 16. novembra 2004, č.j. 10Ca 250/2003-48).

37. Najvyšší súd považuje za potrebné uviesť, že prevádzkovatelia potravinárskych podnikov sú povinní vykonať všetky potrebné opatrenia, ktorými zabezpečia, aby sa umiestňovali na trh len potraviny bezpečné - vhodné na ľudskú spotrebu a neporušovali právo spotrebiteľa na zakúpenie bezpečných a kvalitných potravín. Potraviny nesmú byť zdrojom mikrobiologickej kontaminácie a kontaminované vonkajšími vplyvmi alebo iným hnilobným procesom, pokazením alebo rozkladom. V opačnom prípade dochádza k riziku negatívneho ovplyvnenia ich vlastností, kvality, prípadne bezpečnosti, čo zároveň predstavuje možnosť negatívneho vplyvu na zdravie spotrebiteľa. Čerstvé ovocie, zelenina a zemiaky (v danej veci kontrolované citróny a cibuľa) sú tzv. živou potravinou aj po dosiahnutí konzumnej zrelosti, preto v nich naďalej - pri doprave, skladovaní a vystavovaní v predajni prebiehajú procesy súvisiace s dozrievaním, ale aj mikrobiologické procesy, ktoré pri nesprávnom skladovaní, nešetrnej manipulácii, či zanedbaní kontroly ich kvality môžu spôsobiť ich následné mikrobiologické kazenie. Vzhľadom na to, že ide o druh potravín citlivých na mechanické poškodenie a kazenie, je potrebné ich bezpečnosť neustále kontrolovať aj počas vystavovania v predajni. V prípade spotrebiteľských balení môžu mechanicky a predovšetkým mikrobiologicky narušené plody v relatívne krátkom čase kontaminovať aj všetky ostatné plody v jednotlivých baleniach. Je potrebné uviesť, že v posudzovanom prípade bol výskyt plesní viditeľný voľným okom a preto na naplnenie všetkých znakov skutkovej podstaty tohto deliktu nebolo potrebné ďalšie laboratórne skúmanie resp. verifikácia kontrolných zistení inšpekcie potravín. Najvyšší súd poznamenáva aj to, že v danej veci boli aplikované právne normy verejnoprávnej povahy, ktorých sankčný mechanizmus je v prípade vzniku protiprávneho stavu spôsobeného nesplnením zákonných povinností založený na uplatnení právnej zodpovednosti bez ohľadu na zavinenie, resp. príčiny vzniku protiprávneho stavu (nesplnenia zákonných povinností). S poukazom na uvedené je preto irelevantná argumentácia žalobcu, že výrobky, ohľadne ktorých boli zistené nedostatky či už v kvalite alebo označení, nemali uplynutý dátum minimálnej trvanlivosti a boli skladované v súlade s právnymi predpismi.

38. Na tomto mieste najvyšší súd zdôrazňuje, že potreba účinne sankcionovať protiprávne konania naplňujúce skutkové podstaty iných správnych deliktov vyplýva pre Slovenskú republiku taktiež z práva Európskej únie. V mnohých prípadoch sa totiž jedná o postih za porušenie povinností uložených právnymi predpismi a prijatými na úrovni Európskej únie, a to buď priamo (nariadenia Únie), alebo nepriamo, na základe vnútroštátnych právnych predpisov transponujúcich smernice. Súdny dvor Európskej únie pritom vždy zdôrazňuje povinnosť členských štátov postihovať porušenie povinností plynúcich z únieového práva dostatočne efektívnymi sankciami a zaistiť tak „užitočný účinok“ (l'effet utile) únieového práva. Uložené sankcie tak musia mať podľa Súdného dvora Európskej únie dostatočne odradzujúci účinok, a to tak z hľadiska prípadnej recidívy zo strany samotného delikventa, ako aj z hľadiska ostatných subjektov (napríklad rozsudok Súdného dvora zo 7. júna 1983, C-100/80 až 103/80, SA MusiqueDiffusionfrançaise a iní proti Komisii Európskych spoločenstiev, bod 106).

39. Takéto a dokonca v danom prípade opakujúce sa pochybenia považuje najvyšší súd za zvlášť závažné a nepripustné, a to aj s ohľadom na skutočnosť, že spotrebiteľ v Slovenskej republike, teda v členskom štáte Európskej únie, oprávnené očakáva vysokú kvalitu predávaného tovaru (potravín) a zároveň aj prísne dodržiavanie potravinárskych predpisov. Zhora uvedené správne delikty, ktorých spáchanie žalobca ani nepopiera, svedčia podľa názoru najvyššieho súdu o zanedbaní kontroly kvality potravín a nerešpektovaní potravinárskych predpisov zo strany žalobcu, ktorý je navyše významným obchodným reťazcom, ktorý vzhľadom k svojmu postaveniu na potravinárskom trhu má dostatok materiálnych, ľudských a obchodných možností na to, aby sa takýmto pochybeniam dokázal vyvarovať, respektíve im predchádzať. Vzhľadom na povahu žalobcu, ktorý má značné množstvo prevádzok po

celom území Slovenskej republiky sa očakáva vyššia miera zodpovednosti pri plnení zákonom stanovených povinností na úseku potravinového práva.

40. Na základe uvedeného najvyšší súd dospel k záveru, že správny orgán svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca (úhrnná pokuta bola uložená v súlade s § 28 ods. 7 zákona o potravinách vo výške 10 000,- €, pričom horná hranica sadzby podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách bola stanovená na 500 000,- €), z tohto rámca nijakým spôsobom nevybočil, inštitút správnej úvahy nezneužil, svoje rozhodnutie dostatočným spôsobom zdôvodnil, a preto správna úvaha pri výške a druhu pokuty (aj vzhľadom na represívno-výchovnú funkciu tejto pokuty) bola použitá v súlade so zákonom.

41. Námietku žalobcu, aby pri každom jednom porušení zákona bola uvedená výška sankcie vyhodnotil najvyšší súd ako nedôvodnú a v rozpore s už vysloveným právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v rozsudku zo dňa 30. októbra 2012, sp.zn. 4Sžo/49/2012, podľa ktorého sa tam konajúci senát nestotožnil s názorom „... aby pri každom dielčom porušení zákona žalovaný uviedol výšku sankcie, pretože by tým práve došlo k negovaniu uplatneného princípu úhrnného trestu. Požiadavka preskúmateľnosti výšky uloženej sankcie neznamená také zdôvodnenie výšky sankcie, ktorá bude súčtom dielčích (13) sankcií, ale také zhodnotenie zistených porušení zákona, ktoré vyjadrí najmä závažnosť, trvanie a následky zistených nedostatkov v súvislosti aj s ich opakovaným výskytom". Uvedený názor prevzal do svojho rozhodnutia najvyšší súd aj v rozsudku zo dňa 11. júna 2013, sp.zn. 3Sžo/24/2013, prípadne v rozsudku zo dňa 19. decembra 2012, sp.zn. 2Sžo/2/2012, a rovnako najvyšší súd nemá dôvod sa od tohto názoru odchyliť ani v tejto veci.

42. Správne trestanie vychádza z princípu striktnej individualizácie sankcie s ohľadom na konkrétne okolnosti, za ktorých došlo k spáchaniu samotného správneho deliktu. Na tomto mieste najvyšší súd opätovne zdôrazňuje, že v danom prípade výšku uloženej pokuty predovšetkým ovplyvnila tá skutočnosť, že nedostatky spočívajúce v umiestňovaní na trh potravín nevhodných na ľudskú spotrebu a potravín nesprávne označených v prevádzke: OD Kaufland, G. Svobodu 1099/58, 958 01 Partizánske sa vyskytovali opakovane. Nakoľko teda v predchádzajúcom období uložená pokuta nespĺnila svoj účel (najmä z pohľadu individuálnej prevencie) bolo žiadúce, aby správne orgány zvolili represívnejší prístup a žalobcovi uložili vyššiu pokutu. K zásade správneho konania vyplývajúcej z ustanovenia § 3 ods. 5 správneho poriadku odvolací súd uvádza, že táto zásada vyjadruje, aby správne orgány dbali o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely, t.j. medzi skoršími a neskoršími rozhodnutiami správneho orgánu. Odvolací súd konštatuje, že nejde o absolútnu nemennosť neskorších rozhodnutí správnych orgánov, ale pripúšťa určité odchýlky od skoršieho rozhodnutia. V podstate ide o záväznosť rozhodnutia ako finálneho aktu (meritum rozhodnutia), ale zavazujú aj logické úvahy, vyjadrené myšlienkové pochody, poskytnutý neurčitý výklad pojmov (ak je to relevantné) a pod., ak sa v skoršom rozhodnutí takéto skutočnosti objavujú. V neskôr rozhodovanej veci by si teda správny orgán nemal osvojiť len meritum skoršieho rozhodnutia, ale aj podstatné elementy, ktorými skôr rozhodujúci správny orgán k tomuto rozhodnutiu dospel. Žalovaný k tejto námietke uviedol, že nemôže preskúmať všetky rozhodnutia orgánov úradnej kontroly potravín vzhľadom k ich počtu (76) a rovnako tiež, že je malá pravdepodobnosť, aby skutkové a právne okolnosti viacerých prípadov boli totožné. Žalovanému je možné dať za pravdu v tom smere, že neexistuje centrálna databáza, v ktorej by mohol vyhľadávať rozhodnutia v obdobnej veci a oboznamovať sa s nimi. Avšak uplatnenie tejto zásady sa rovnako vzťahuje aj na orgány úradnej kontroly potravín. Žalobca síce predložil viaceré rozhodnutia, ktorými chcel preukázať, že správne orgány sa v predmetnej veci odklonili od rozhodovacej činnosti a, že uložili prísnejšiu sankciu za uvedené konanie, avšak je potrebné zdôrazniť, že v priložených rozhodnutiach nešlo o opakované porušenie povinností a nebolo aplikované predmetné ustanovenie v súvislosti s ustanovením § 28 ods. 7 zákona o potravinách, ktoré umožňuje uloženie prísnejšej sankcie, preto uvedené rozhodnutia nie sú pre preskúmanú vec relevantné.

43. K argumentácii žalobcu uvedenej v doplnení jeho odvolania najvyšší súd uvádza, že zákon o potravinách upravuje organizáciu, pôsobnosť a právomoc orgánov úradnej kontroly potravín. V § 21

zákona o potravinách zákonodarca vymedzil organizáciu úradnej kontroly potravín, keď upravil, že orgánmi štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín sú Štátna veterinárna a potravinová správa a regionálne veterinárne a potravinové správy, s odkazom na ustanovenie § 6 zákona o veterinárnej starostlivosti.

44. Podľa § 6 ods. 2 písm. c) zákona o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom v čase kontroly a rozhodovania bola právomoc Štátnej veterinárnej a potravinovej správy rozhodovať v druhej inštancii vo veciach, o ktorých v prvej inštancii rozhoduje regionálna veterinárna a potravinová správa. Z právomoci regionálnej a potravinovej správy vyplýva oprávnenie ukladať pokuty (§ 8 ods. 3 písm. d/ zákona o veterinárnej starostlivosti) s poukazom na § 23 ods. 1 a 5 zákona o potravinách. Táto právomoc vyplývala žalovanému a prvoinštančnému správneho orgánu z právnej úpravy účinnej v čase konania a rozhodovania žalovaného a prvoinštančného správneho orgánu, ako aj v čase vykonávania úradnej kontroly potravín.

45. Z ustanovenia § 8 ods. 3 písm. d/ zákona o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom v čase konania a rozhodovania prvoinštančného správneho orgánu a žalovaného vyplýva právomoc regionálnej veterinárnej a potravinovej správy ako prvoinštančného správneho orgánu ukladať pokuty podľa § 28 zákona o potravinách vo väzbe na úpravu § 21 a § 23 ods. 1 a 5 zákona o potravinách v znení účinnom v čase konania a rozhodovania žalovaného a prvoinštančného správneho orgánu.

46. Právomoc žalovaného ako druhoinsťančného správneho orgánu vyplýva z ustanovenia § 6 ods. 2 písm. c/ zákona o veterinárnej starostlivosti, vo väzbe na právnu úpravu § 21 písm. c/ zákona o potravinách, § 23 ods. 1 a 5 zákona o potravinách, ako aj znenie § 8 zákona o veterinárnej starostlivosti, keď explicitne nevyplýva právomoc ukladať pokuty, len právomoc rozhodovať v druhej inštancii o veciach, v ktorých v prvej inštancii rozhodovala regionálna veterinárna a potravinová správa.

47. Právna úprava v zákone č. 39/2007 Z.z. v § 6 ods. 3 písm. a/, v zákone č. 152/1995 Z.z. v § 18 ods. 1, 2, § 21 ods. 1 písm. d/, § 23 upravuje, že kontrolu potravín sú kompetentní vykonávať regionálna veterinárna a potravinová správa, za ktorú konajú jej jednotliví zamestnanci - inšpektori. V prejednávanej veci kontrolu vykonali dvaja kontrolóri regionálnej a potravinovej správy (Banská Bystrica, Prievidza) a dvaja kontrolóri zo Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky, ktorí sú uvedení v zázname o úradnej kontrole zo dňa 27.10.2014. Títo inšpektori aj fyzicky záznam o kontrole podpísali. Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky bola kompetentná poveriť vykonaním kontroly aj kontrolóra z inej regionálnej správy mimo kontrolovanej prevádzky a mala kompetenciu kontrolovať regionálne veterinárne a potravinové správy a ich kontrolórov (§ 6 ods. 2 písm. a/ zákona č. 39/2007 Z.z.). Pokiaľ kontrolu vykonávali dvaja kontrolóri regionálnej veterinárnej a potravinovej správy, tak kontrola bola vykonávaná konkrétnymi kontrolórmimi, a nie Regionálnou veterinárnou a potravinovou správou, ako orgánom spolu s kontrolórmimi Štátnej veterinárnej a potravinovej správy. Na uvedenom závere nič nemení ani skutočnosť, že v Zázname o úradnej kontrole sa nachádza hlavička Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky, Bratislava, keď v Zázname o úradnej kontrole je na strane 6 vymedzené, ktorí konkrétni kontrolóri - inšpektori kontrolu vykonali. Najvyšší súd v tejto súvislosti uvádza, že výkon inšpekcie potravín predstavuje kontrolnú činnosť, ktorá v sebe zahŕňa obstarávanie podkladov pre vydanie rozhodnutia, pričom túto činnosť nemožno zamieňať s rozhodovacou činnosťou, ktorá je zákonom zverená orgánom úradnej kontroly potravín a preto výkonom inšpekcie potravín v posudzovanom prípade nemohlo dôjsť k porušeniu zásady dvojinsťančnosti konania.

48. Z týchto dôvodov najvyšší súd napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1, s § 219 ods. 1, 2 O.s.p. a § 492 ods. 2 S.s.p. potvrdil.

49. O náhrade trov odvolacieho konania najvyšší súd rozhodol podľa § 224 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p., § 250k ods. 1 O.s.p. a § 492 ods. 2 S.s.p.. Žalobcovi právo na náhradu trov odvolacieho konania nepriznal z dôvodu, že žalobca v tomto konaní úspech nemal. Žalovanému zákon priznanie trov konania neumožňuje.

50. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01.05.2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.