Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	4Asan/14/2018
Identifikačné číslo spisu:	1015200120
Dátum vydania rozhodnutia:	05.03.2019
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Zemková
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2019:1015200120.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Zemkovej PhD. a zo sudcov JUDr. Nory Halmovej a Mgr. Viliama Pohančeníka, v právnej veci žalobcu: TESCO STORES SR, a.s., so sídlom Kamenné námestie 1/A, Bratislava, IČO: 31 321 828, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa SR, so sídlom Botanická 17, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. k. 3543/2014 zo dňa 14. novembra 2014, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/123/2016-46 zo dňa 22. februára 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/123/2016-46 zo dňa 22. februára 2018 z a m i e t a.

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

Odôvodnenie

1.

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Košiciach podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. k. 3543/2014 zo dňa 14.11.2014, ktorým žalovaný podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov potvrdil rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Košice-mesto č. k.: 2014/1273-439/3/So zo dňa 12.09.2014 v časti výroku o uložených opatreniach a v časti výroku o uložení pokuty zmenil tak, že žalobca porušil povinnosť podľa § 12 ods. 1 písm. f/ zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení účinnom do 30.06.2014 (ďalej „zákon o potravinách“) v nadväznosti na § 5 ods. 3 vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR č. 24/2014 Z. z. o pekárskych výrobkoch, cukrárskych výrobkoch a cestovinách (ďalej len „vyhláška č. 24/2014 Z. z.“), a to tým, že dňa 16.05.2014 v čase od 10:00 hod. do 14:00 hod. v prevádzkarni TESCO STORES SR, a.s., TESCO Expres Torysa, Jaltská 2, Košice, umiestňoval na trh nebalené pekárske výrobky predávané samoobslužným spôsobom v zariadeniach bez krytu - nebalené

chleby boli umiestnené na kovových regáloch bez krytov a nebalené pečivo, vrátane pečiva z vlastnej činnosti dopekania, hlboko zmrazených pekárskych polotovarov bolo umiestnené na drevených regáloch bez krytov. Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách, za čo mu podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách uložil pokutu vo výške 200,- €.

2. Krajský súd v Košiciach v odôvodnení napadnutého rozsudku poukázal na relevantnú právnu úpravu obsiahnutú v zákone o potravinách a vyhláške č. 24/2014 Z. z., ktorej účelom je zabezpečiť bezpečnosť a kvalitu predávaných potravín. Technické zariadenia, ktoré je predajca povinný zabezpečiť, musia spĺňať podmienku zabránenia nežiadajúcej kontaminácie nebalených pekárskych výrobkov tak, aby spotrebitelia nemohli ovplyvniť ich kvalitu. Nebalené pekárske výrobky sú určené na priamu konzumáciu bez ich ďalšej tepelnej úpravy, preto je dôležité, aby technické zariadenia, ktoré predajca zabezpečí, v čo najväčšej miere zabraňovali pred priamym dotykom kupujúcich, alebo pred iným znečistením z okolitého prostredia. Podľa názoru Krajského súdu v Košiciach technické zariadenie, ktoré nainštaloval žalobca vo svojej prevádzke, nezodpovedalo týmto požiadavkám. Z dokumentácie, ktorá tvorí súčasť spisu a ktorú vyhotovili inšpektori pri úradnej kontrole je zrejmé, že výrobky boli uložené na policiach, regál bol zošikmený. Polica na spodku bola najhlbšia a smerom hore sa jej hĺbka zužovala, preto túto policu nebolo možné považovať za ochranný kryt police, ktorá bola pod ňou, a bola širšia, pretože pri samoobslužnom predaji nechránila nebalené pekárske výrobky pred kupujúcimi a pred znečistením od okolitého prostredia.

3. Krajský súd v Košiciach v kontexte vyššie uvedeného zdôraznil, že hoci právna úprava konkrétne neuvádza, ako má vyzerať technické zariadenie (kryté kontajnery, boxy, dávkovače a podobne) a nie je ani stanovený rozsah prekrytia nebalených pekárskych výrobkov, pre inštaláciu takéhoto zariadenia je smerodajný účel príslušných ustanovení zákona o potravinách, vykonávacej vyhlášky, ako aj predpisov EÚ, a to zabezpečenie hygienického predaja nebalených pekárskych výrobkov, t.j. ich ochrana pred možnou kontamináciou.

4. Technické zariadenie, ktoré žalobca umiestnil vo svojej prevádzke, označil Krajský súd v Košiciach za nezodpovedajúce požiadavkám citovanej právnej úpravy. Uvedený záver vyplýva jednak z obsahu spisu, ako aj zo samotného vyjadrenia žalobcu, ktorý uviedol, že pre zavedenie technického zariadenia v predmetnej prevádzke bolo u neho rozhodujúcim kritériom, aby bola zabezpečená cirkulácia vzduchu. Krajský súd v Košiciach podotkol, že predmetný aspekt predstavuje iba jednu z požiadaviek pre zabezpečenie hygieny predaja nebalených potravinárskych výrobkov. Z uvedených dôvodov nepovažoval Krajský súd v Košiciach tvrdenie žalobcu, že neporušil zákon a že prekrytie nebalených potravinárskych výrobkov bolo zabezpečené v dostatočnej miere, za dôvodné.

5. Krajský súd v Košiciach považoval rozhodnutie žalovaného za jednoznačné a určité, pokiaľ ide o popísanie skutku kvalifikovaného ako iný správny delikt a zároveň za dostatočne odôvodnené. Žalovaný vychádzal zo zistení inšpektorov pri úradnej kontrole v prevádzke žalobcu, z vyhotovenej fotodokumentácie, ako aj z vyjadrenia žalobcu. Vo svojom rozhodnutí sa zaoberal všetkými odvolacími námietkami žalobcu s poukázaním na príslušnú právnu úpravu. Výšku pokuty odôvodnil možnými následkami zisteného protiprávneho konania, pričom zdôraznil preventívny charakter jednotlivých ustanovení zákona o potravinách. Zároveň prihliadal na to, že v minulosti žalobcovi nebola uložená pokuta podľa zákona o potravinách a že priame následky na zdravie ľudí neboli ako dôsledok porušenia zákona o potravinách.

6. K námietke žalobcu, že opatrenia uložené žalovaným sú pre svoju neurčitosť a nekonkrétnosť nevykonateľné, Krajský súd v Košiciach uviedol, že žalobcovi bolo napadnutým rozhodnutím uložené zabezpečiť predaj všetkých nebalených pekárskych výrobkov a zariadení s ochranným krytom, na ktorom bude umiestnené poučenie o tom, ako sa môže zákazník obslúžiť pri dodržaní zásad hygienického predaja. Toto opatrenie nepovažoval Krajský súd v Košiciach za neurčité a nekonkrétne, pretože žalovaný nie je oprávnený uložiť žalobcovi inštalovanie konkrétneho technického zariadenia. Je na rozhodnutí žalobcu, ako zabezpečí hygienu a bezpečnosť predaja nebalených potravinárskych

výrobkov, je však dôležité, aby tieto technické zariadenia boli opatrené ochranným krytom a kupujúci boli poučení o zásadách hygienického predaja.

2.

7. Proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby kasačný súd rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/123/2016-46 zo dňa 22. februára 2018 zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného č. k. 3543/2014 zo dňa 14.11.2014 zrušuje a vec vracia žalovanému na ďalšie konanie a zároveň zaviazal žalovaného nahradiť žalobcovi trovy konania do 30 dní od právoplatnosti rozsudku, alternatívne, aby rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/123/2016-46 zo dňa 22. februára 2018 zrušil a vec vrátil Krajskému súdu v Košiciach na ďalšie konanie.

8. Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti zdôraznil, že k zákonu o potravinách nebol prijatý žiadny vykonávací predpis, ani iný všeobecne záväzný právny predpis, ktorý by upravoval problematiku prekrývania pečiva. Žalobca zároveň poukázal na skutočnosť, že žalovaný vo svojom rozhodnutí, resp. jeho odôvodnení neuviedol, podľa čoho hodnotil technické zariadenie, striešku prekrývajúcu čerstvé pečivo, a podľa akých technických kritérií a noriem hodnotil nevhodnosť technických prostriedkov a technických zariadení.

9. Podľa § 12 ods. 1 písm. f/ zákona o potravinách, ten, kto predáva potraviny je povinný zabezpečiť hygienický predaj nebalených pekárskych výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení. Podľa usmernenia Ministerstva pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja SR, pre účely vykonávania úradných kontrol inšpektormi ŠVPS SR boli pojmy technické prostriedky a technické zariadenia definované nasledovne: Pod pojmom technické prostriedky sa pre účely zákona o potravinách rozumejú kliešte, jednorazové rukavice a vrecká. Pod technickými zariadeniami sa rozumejú najmä kryté kontajnery, boxy, dávkovače alebo iné kryté úložné priestory, v ktorých musí byť zabezpečená výmena vzduchu.

10. Žalobca uviedol, že z praktických, ako aj z estetických dôvodov pristúpil k inštalácii krytých úložných priestorov. Za základ technického návrhu prekrytia pečiva si zobral druhú časť vety „iné kryté úložné priestory, v ktorých musí byť zabezpečená výmena vzduchu“. Žalobca podotkol, že ide o pomerne širokú definíciu technického zariadenia, ktorá nehovorí nič o tom, ako zariadenie má vyzerať, okrem toho, že úložný priestor má byť krytý a má v ňom byť zabezpečená výmena vzduchu. Riešenie, ktoré žalobca nainštaloval, podľa jeho názoru uvedené vlastnosti spĺňalo.

11. Žalobca na podporu svojej argumentácie uviedol, že usmernenie nepredstavuje všeobecne záväzný právny predpis v zmysle zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, a preto sa ani nepublikuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. V zmysle vyššie uvedeného, usmernenie nepredstavuje formálny prameň práva. Usmernenie nie je ani súčasťou právneho poriadku a nemá normotvorné účinky. Z uvedených dôvodov mal žalobca za to, že usmernenie predstavuje interný metodický akt, podľa ktorého majú zamestnanci vykonávať kontrolu, pričom určite nepredstavuje všeobecne záväzný právny predpis.

12. Podľa názoru žalobcu, žalovaný svoje rozhodnutie dostatočne neodôvodnil, pričom len stroho konštatoval to, čo bolo skonštatované Regionálnou veterinárnou a potravinovou správou Košice - mesto. Podľa názoru žalovaného uloženie pokuty súvisí s nehygienickým predajom pekárskych výrobkov, kedy nebalené pekárske výrobky neboli dostatočne chránené pred možnou kontamináciou, nakoľko zariadenia, v ktorých boli na predajnej ploche umiestnené nebalené pekárske výrobky, neboli zabezpečené tak, aby sa minimalizovalo akékoľvek riziko ich kontaminácie. Žalovaný uviedol, že by malo ísť o zariadenie, ktoré zabráni kontaminácii šíriacej sa vzduchom, na druhej strane podmienky, v ktorých má byť nekryté pečivo držané, hovoria o zariadení, v ktorom bude zabezpečená výmena vzduchu. Vychádzajúc z uvedeného označil žalobca kritériá technickej konštrukcie prekrytia pečiva, z ktorých správny orgán vychádzal, za pochybné, meniace sa a logicky sporné.

13. Žalobca taktiež namietal, že odôvodnenie rozhodnutia trpí neurčitosťou, zmätočnosťou a nepreskúmateľnosťou. Žalovaný potvrdil uloženie povinnosti vykonať opatrenie takého druhu, ktoré bude zamedzovať akejkoľvek možnej kontaminácii z vonkajšieho prostredia (pozn. teda akési vzduchotesne nádoby, inak samotné opatrenie stratí opodstatnenie, lebo nevyhovie jednej alebo druhej požiadavke). Potom správny orgán pristúpil podľa žalobcu k uloženiu pokuty za to, že v technických zariadeniach skonštruovaných žalobcom bola zabezpečená výmena vzduchu. Ak teda žalovaný hovoril o tom, že boxy, prístrešky atď. majú byť vetrané, resp. v nich má byť zabezpečená výmena vzduchu, tak potom nemôže ukladať pokutu za to, že žalobca nezabezpečil boxy, resp. nevykonal také technické opatrenia, ktoré budú zamedzovať akejkoľvek možnej kontaminácii (nebaleného pečiva) z vonkajšieho prostredia. Žalobca poukázal na skutočnosť, že žalovaný neposkytol nijaký návrh technického riešenia, ktoré by bolo vhodné a malo oporu v zákone, prípadne vo vykonávacom predpise.

14. Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti taktiež namietal spôsob určenia sankcie a jej výšky zo strany správneho orgánu. V tejto súvislosti žalobca uviedol, že ukladanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu, tzv. diskrečnej právomoci. Ide o zákonom dovolený rozhodovací proces, v ktorom správny orgán v zákonom stanovených limitoch, hraniciach, uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu musí byť aj náležite zdôvodnené. V tejto situácii nie je podľa názoru žalobcu jasné, ako bol zákon porušený. Žalobca sa domnieva, že správny orgán by mal vykonať dôkazy tak, aby logické hodnotenie dôkazov umožňovalo urobiť skutkový záver správnej úvahy za preukázaný, hodnoverný, možný a preskúmateľný. Správny orgán dôkazy nevykonal, obmedzil sa iba na ich konštatovanie bez dôkazu. V zmysle uvedeného, úlohou žalovaného nebolo iba konštatovať, ale podať zmysluplný a logický výklad toho, akým spôsobom sa viedla jeho správna úvaha.

15. Žalobca zdôraznil, že nie je pravda, že nebalené výrobky boli ponúkané na predaj bez ochranného krytu. V odseku 27. rozsudku Krajský súd v Košiciach konštatoval, že polica na spodku bola najhlbšia a smerom hore sa jej hĺbka zužovala a preto ju nemožno považovať za ochranný kryt police. Z fotodokumentácie vyplýva, že spodné dve police regálu sú hlbšie ako vrchné a práve preto sa na týchto dvoch spodných policiach nenachádzali nebalené výrobky, ale naopak sa na nich nachádzali iba balené výrobky. Taktiež nad všetkými policami bol umiestnený plastový kryt, ktorý prekrýval všetky police v danom regály. Podľa žalobcu preto neobstojí tvrdenie, že police boli bez krytu. Zabrániť priamym dotykom kupujúcich tak, ako to uviedol Krajský súd v Košiciach vo svojom rozhodnutí, však nie je podľa názoru žalobcu možné a ani by nebolo možné pri použití iného technického zariadenia. Pre kupujúcich je pri všetkých nebalených výrobkoch uvedené poučenie spolu s ochrannými rukavicami pre zabezpečenie pred nežiadúcou kontamináciou.

16. Krajský súd v Košiciach v napadnutom rozsudku, konkrétne v odseku 28. uviedol, že právna úprava neupravuje, ako má technické zariadenie vyzerať a ani nie je ani stanovený rozsah prekrytia a preto považuje za smerodajný účel zabezpečenia ochrany pred možnou kontamináciou, avšak nikde v rozhodnutí neuvádza, pred akou kontamináciou. Žalobca podotkol, že správny orgán, ako ani krajský súd nepreukázali, že by ponúkaním nebalených výrobkov v takomto zariadení došlo k akejkoľvek kontaminácii pekárenských výrobkov alebo ohrozeniu a poškodeniu zdravia spotrebiteľov, preto nie je žalobcovi zrejmé, na základe akej skutočnosti dospel k záveru, že takéto technické zariadenie nie je vyhovujúce.

17. Žalobca vyjadril taktiež nesúhlas s tvrdením Krajského súdu v Košiciach, že rozhodujúcim kritériom žalobcu pre zavedenie technického zariadenia bolo zabezpečenie cirkulácie vzduchu. Toto tvrdenie považoval žalobca za účelové a zavádzajúce, argumentujúc, že za základ technického návrhu riešenia zobral tú časť usmernenia, ktorá hovorí „iné kryté úložné priestory, v ktorých musí byť zabezpečená výmena vzduchu“.

18. V závere kasačnej sťažnosti žalobca vyjadril názor, že technické zariadenie, ktoré inštaloval,

vyhovovalo požiadavkám zákona a spolu s poučením pre zákazníkov predstavovalo hygienický predaj nebalených výrobkov, a to aj s ohľadom na skutočnosť, že správne orgány, ako ani krajský súd nepreukázali opak (kontamináciu, zníženú kvalitu ponúkaných výrobkov, poškodenie zdravia spotrebiteľov). Na základe uvedeného považoval žalobca uložené opatrenie za neurčité a nejasné.

3.

19. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril písomným podaním doručeným Krajskému súdu v Košiciach dňa 20.06.2018, v ktorom uviedol, že naďalej trvá na svojom právnom názore, že pri ukladaní pokuty postupoval v súlade so zákonom o potravinách a s osobitnými predpismi, ako aj so zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Rozhodnutie podľa názoru žalovaného obsahuje všetky predpísané náležitosti, vrátane náležitého odôvodnenia výšky pokuty. Žalovaný preto navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd kasačný, kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú podľa § 461 SSP.

20. Žalovaný vo vzťahu k námietkam žalobcu vyjadreným v kasačnej sťažnosti uviedol, že jeho stanovisko k nim je totožné s jeho stanoviskom k žalobe zo dňa 21.08.2015.

21. Žalobca v prejednávanej veci v rozpore s § 12 ods. 1 písm. f/ zákona o potravinách a § 5 ods. 3 vyhlášky č. 24/2014 Z. z. umiestňoval na trh nebalené pekárske výrobky, ktoré boli predávané samoobslužným spôsobom, v zariadeniach bez ochranného krytu - nebalené chleby boli umiestnené v regáloch bez krytov, nebalené pečivo (aj z vlastnej výroby dopekaním z hlbokozmrazených pekárskych polotovarov) bolo umiestnené na drevených regáloch bez krytov, čím naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách.

22. Žalovaný mal za to, že inšpektori pri úradnej kontrole potravín vykonanej dňa 16.05.2014 v prevádzke TESCO STORES SR, a. s., TESCO Expres Torysa, Jaltská 2, Košice dostatočne zistili a zdokumentovali, písomne aj fotograficky, že žalobca umiestňoval na trh nebalené pekárske výrobky (chleby a pečivo), ktoré boli určené na predaj samoobslužným spôsobom, v zariadení bez ochranného krytu.

23. Žalovaný konštatoval, že je na prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku, aby v prvom stupni rozhodol, aké vhodné, primerané a dostatočné hygienické opatrenia prijme na zabezpečenie hygienického predaja nebalených pekárskych výrobkov. Je na rozhodnutí žalobcu ako prevádzkovateľa, aký druh zariadenia, resp. technického zariadenia použije na predaj nebalených výrobkov, za predpokladu, že toto zariadenie bude zamedzovať akejkoľvek možnej kontaminácii. Žalovaný zároveň podotkol, že pri rozhodovaní mohlo žalobcovi pomôcť aj ním spomínané usmernenie Ministerstva pôdohospodárstva, životného prostredia a regionálneho rozvoja SR, ktoré však nie je všeobecne záväzným právnym predpisom v zmysle právneho poriadku Slovenskej republiky (uvedené aj vo vyjadrení k žalobe zo dňa 21.08.2015). Žalobca ako prevádzkovateľ môže vychádzať z tohto usmernenia, ktoré bolo vydané pre účely vykonávania úradných kontrol inšpektormi žalovaného a v ktorom boli pojmy - technické prostriedky a technické zariadenia definované nasledovne: Pod pojmom technické prostriedky sa pre účely zákona o potravinách rozumejú kliešte, jednorazové rukavice a vrecká. Pod pojmom technické zariadenia sa rozumejú najmä kryté kontajnery, boxy, dávkovače alebo iné kryté úložné priestory, v ktorých musí byť zabezpečená výmena vzduchu. Sám žalobca v bode 8 žaloby deklaroval, že za základ technického návrhu prekrytia pečiva si zobral druhú časť vety - iné kryté úložné priestory, v ktorých musí byť zabezpečená výmena vzduchu.

24. Žalovaný v tejto súvislosti uviedol, že podľa výkladového slovníka slovenského jazyka sa pod pojmom „ochranný“ rozumie určený na ochranu (ochranný náter, kryt, prostriedok, ochranný odev,...) pod pojmom „kryt“ čím sa niečo zakrýva, prikrýva (ochranný kryt motora,...). „Ochranný kryt“ znamená ochranné prekrytie, zakrytie technického zariadenia.

25. Žalovaný zdôraznil, že v predmetnom prípade sa nejednalo iba o kontamináciu spôsobujúcu zdravotnú škodlivosť nebalených pekárskych výrobkov, ale aj o zabránenie tomu, aby mohlo dôjsť k porušeniu ich vlastností, výživovej hodnoty alebo k inému znehodnoteniu. Pekárenské výrobky musia byť zabezpečené pred priamym dotykom kupujúcich a pred iným znečistením (napr. nečistoty z okolitého prostredia, nečistoty z oblečenia zákazníkov, vlasy, prach, prenos infekcií spôsobené kýchaním a kašľaním spotrebiteľov a pod.). K dosiahnutiu uvedeného cieľa prispievajú aj používané technické zariadenia. Žalovaný zastáva názor, že napriek skutočnosti, že nie je stanovený rozsah prekrytia nebalených pekárskych výrobkov ochranným krytom, na to, aby bol splnený účel príslušných ustanovení, t.j. zabezpečenie vysokej úrovne ich hygienického predaja, kryt musí chrániť potraviny pred možnou kontamináciou. Také zariadenie, ktoré nechráni pekárske výrobky pred možnou kontamináciou z vonkajšieho prostredia, nie je vhodné na zabezpečenie ich hygienického predaja.

26. Žalovaný v závere vyjadrenia uviedol, že svoje rozhodnutie č. k.: 3543/2014 zo dňa 14.11.2014 riadne odôvodnil, pri určení výšky pokuty vychádzal z kritérií stanovených v § 28 ods. 9 zákona o potravinách a pokutu uložil pri spodnej hranici sadzby tohto zákona (od 100 eur do 1 000 eur) vo výške 200 eur. Rozhodnutie je podľa jeho názoru určité, jasné a preskúmateľné.

4.

27. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP), kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk <. (§ 137 ods. 2 a 3 SSP).

28. V konaní o kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky preskúmal rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/123/2016-46 zo dňa 22. februára 2018, ktorým zamietol žalobu o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. k. 3543/2014 zo dňa 14.11.2014.

29. Podľa § 2 ods. 1 a 2 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

30. Podľa § 454 SSP, na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

31. Z obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu Najvyšší súd Slovenskej republiky zistil, že dňa 16.05.2014 bola inšpektormi Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Košice- Mesto v čase od 10:00 hod. do 14:00 hod. vykonaná v prevádzkarni TESCO STORES SR, a.s., TESCO Expres Torysa, Jaltská 2, Košice úradná kontrola potravín, zameraná na dodržiavanie požiadaviek zákona o potravinách a osobitných predpisov pri umiestňovaní potraviny na trh.

32. V čase úradnej kontroly potravín v uvedenej prevádzkarni bolo zistené, že nebalené pekárenské výrobky predávané samoobslužným spôsobom neboli ponúkané na predaj v zariadeniach s ochranným krytom - nebalené chleby boli umiestnené v regáloch bez krytov, nebalené pečivo (aj z vlastnej výroby z dopeku) boli umiestnené na drevených regáloch bez krytov. Počas úradnej kontroly potravín bola vyhotovená fotodokumentácia zistených nedostatkov.

33. Zistené skutočnosti boli zdokumentované v Zázname o úradnej kontrole potravín č. KE/2014/Na,So/28 zo dňa 16.05.2014 a zároveň boli prerokované s manažérkou prevádzky, Mgr. Y., ktorá bola prítomná pri úradnej kontrole a ktorá bola následne oboznámená so zistenými nedostatkami,

záznam podpísala a k preukázaným kontrolným zisteniam uviedla, že o nich bude informovať centrálnu kanceláriu.

34. Na základe uvedených zistení začal prvostupňový správny orgán dňa 25.08.2014 v súlade s ustanovením § 18 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov správne konanie č. k. 2014/1177-439/1/So vo veci zistených porušení zákona o potravinách, predpisov vydaných na jeho vykonanie a osobitných predpisov. Žalobcovi bola daná možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia v lehote 5 dní od doručenia upovedomenia o začatí správneho konania vyjadril ku skutočnostiam zisteným pri úradnej kontrole a aby navrhol dôkazy, prípadne navrhol doplnenie dokazovania vo veci.

35. Žalobca prevzal upovedomenie o začatí správneho konania dňa 04.09.2014. Žalobca sa následne vyjadril k upovedomeniu o začatí správneho konania listom zo dňa 08.09.2014 „Upovedomenie o začatí správneho konania o uložení opatrenia a pokuty č. 2014/1177-439/l/So - vyjadrenie“.

36. Dňa 12.09.2014 vydala Regionálna veterinárna a potravinová správa Košice - mesto rozhodnutie č. k.: 2014/1273-439/3/So, ktorým žalobcu uznala zodpovedným za spáchanie iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. p/ zákona o potravinách, za čo mu uložila pokutu vo výške 200 eur podľa § 28 ods. 2 písm. p/ a opatrenie podľa § 23 ods. 5 zákona o potravinách za to, že nebalené pekárenské výrobky, predávané samoobslužným spôsobom, umiestňoval na trh v zariadeniach bez krytu.

37. Proti predmetnému prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. k. 3543/2014 zo dňa 14.11.2014 tak, že potvrdil rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Košice-mesto č.k.:2014/1273-439/3/So zo dňa 12.09.2014 v časti výroku o uložených opatreniach a v časti výroku o uložení pokuty zmenil tak, že žalobca porušil povinnosť podľa § 12 ods. 1 písm. f/ zákona o potravinách v nadväznosti na § 5 ods. 3 vyhlášky č. 24/2014 Z. z., a to tým, že dňa 16.05.2014 v čase od 10:00 hod. do 14:00 hod. v prevádzkarni TESCO STORES SR, a.s., TESCO Expres Torysa, Jaltská 2, Košice, umiestňoval na trh nebalené pekárske výrobky predávané samoobslužným spôsobom v zariadeniach bez krytu - nebalené chleby boli umiestnené na kovových regáloch bez krytov a nebalené pečivo, vrátane pečiva z vlastnej činnosti dopekania, hlboko zmrazených pekárskych polotovarov bolo umiestnené na drevených regáloch bez krytov. Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách, za čo mu podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách uložil pokutu vo výške 200,- eur.

5.

38. Podľa § 12 ods. 1 písm. f/ zákona o potravinách, ten, kto predáva potraviny, je povinný zabezpečiť hygienický predaj nebalených pekárskych výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení.

39. Podľa § 28 ods.1 písm. b/ zákona o potravinách, orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe - podnikateľovi pokutu od 100,- eur do 1.000,- eur, ak v rozpore s týmto zákonom, alebo osobitnými predpismi predáva nebalené pekárske výrobky v rozpore s § 12 ods. 1 písm. f/.

40. Podľa § 28 ods. 12 zákona o potravinách, na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

41. Podľa § 5 ods. 3 vyhlášky č. 24/2014 Z. z., nebalený pekársky výrobok určený na predaj samoobslužným spôsobom sa musí ponúkať na predaj v zariadení s ochranným krytom, na ktorom je umiestnené poučenie o tom, ako sa môže zákazník obslúžiť pri dodržaní zásad hygienického predaja.

42. Podľa článku 1 ods. 1 písm. a/ nariadenia (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín

(ďalej len „nariadenie o hygiene potravín“), prvotná zodpovednosť za bezpečnosť potravín spočíva na prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku.

43. Podľa článku 1 ods. 1 písm. b/ nariadenia o hygiene potravín, je potrebné zabezpečiť bezpečnosť potravín v celom potravinovom reťazci, počínajúc prvovýrobou.

44. Podľa článku 2 ods. 1 písm. a/ nariadenia o hygiene potravín, hygiena potravín znamená opatrenia a podmienky potrebné na kontrolu nebezpečenstiev a na zabezpečenie vhodnosti potraviny na ľudskú spotrebu, berúc do úvahy jej určené použitie;

45. Podľa článku 2 ods. 1 písm. f/ nariadenia o hygiene potravín, kontaminácia znamená prítomnosť alebo zavedenie nebezpečenstva.

46. Podľa prílohy II., kapitoly V., odsek 1, písm. b/ nariadenia o hygiene potravín, všetky predmety, príslušenstvo a zariadenia, s ktorými potraviny prichádzajú do styku, musia byť skonštruované tak, byť z takých materiálov, a byť udržiavané v takom dobrom technickom stave a poriadku, aby sa minimalizovalo akékoľvek riziko kontaminácie.

6.

47. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti žalobcu vo vzťahu k napadnutému rozsudku Krajského súdu v Košiciach po tom, ako sa oboznámil s obsahom súdneho a k nemu pripojeného administratívneho spisu a dospel k záveru, že sa stotožňuje s odôvodnením rozsudku Krajského súdu v Košiciach a na zdôraznenie jeho správnosti dopĺňa nasledovné dôvody:

48. Prioritným cieľom zákonnej úpravy podmienok a pravidiel predaja nebalených pekárskych výrobkov je zabezpečenie hygienického nakladania s uvedenými výrobkami, a to takým spôsobom, aby bolo v maximálnej možnej miere zamedzené riziko ich znečistenia (napr. nečistotami z okolitého prostredia, nečistotami z oblečenia zákazníkov, vlasmi, prachom, prenosom infekcií spôsobeným kýchaním a kašľaním spotrebiteľov a pod.), ako aj riziko priameho dotyku kupujúcich s predmetným tovarom. K dosiahnutiu uvedeného cieľa má prispieť predovšetkým využívanie vhodných technických zariadení, ktoré svojou konštrukciou prispejú k eliminácii, resp. minimalizovaniu hrozby kontaminácie. Dôležitosť zabezpečenia adekvátnej ochrany v prípade nebalených pekárskych výrobkov umocňuje skutočnosť, že tieto sú určené na priamu konzumáciu bez potreby ich ďalšieho tepelného spracovania. Je preto povinnosťou predajcu, aby zabezpečil taký predaj nebalených pekárenských výrobkov, aby bol eliminovaný vplyv prenesenia nežiaducich choroboplodných mikroorganizmov do prostredia, v ktorom je nebalené pečivo ponúkané na predaj spotrebiteľom.

49. Technické prostriedky a technické zariadenia, ako nástroj zabezpečujúci hygienu predaja, boli zavedené zákonom č. 114/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. <. o potravinách v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení zákona č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov, prostredníctvom ktorého došlo s účinnosťou od 01.05.2010 k novelizácii zákona o potravinách. Spôsob, akým má byť zabezpečený predaj nebalených pekárskych výrobkov je upravený v § 12 ods. 1 písm. f/ zákona o potravinách, stanovujúc predajcovi potravín povinnosť zabezpečiť hygienický predaj nebalených pekárskych výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení. Uvedené zariadenia sú bližšie špecifikované vo vyhláške č. 24/2014 Z. z., ktorá s účinnosťou od 01.04.2014 nahradila špecifickú hlavu Potravinového kódexu SR pre jedlé obilie a výrobky z obilia (Výnos MP SR a MZ SR č. 2657/2004-100). V § 5 ods. 3 predmetnej vyhlášky je stanovené, že nebalený pekársky výrobok určený na predaj samoobslužným spôsobom sa musí ponúkať na predaj v zariadení s ochranným krytom, na ktorom je umiestnené poučenie o tom, ako sa môže zákazník obslúžiť pri dodržaní zásad hygienického predaja.

50. Najvyšší súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti považoval za dôležité zdôrazniť, obdobne ako

Krajský súd v Košiciach v odôvodnení napadnutého rozsudku, že napriek skutočnosti, že zákon o potravinách a ani vyhláška č. 24/2014 Z. z. podrobnejšie nevymedzujú technické parametre, ktoré má technické zariadenie slúžiace na prekrytie nebalených pekárenských výrobkov určených na predaj samoobslužným spôsobom spĺňať a tým pádom neustanovujú ani presný rozsah ich prekrytia, resp. ochrany, pri ich určení a následnom posudzovaní ich vhodnosti je potrebné prihliadať predovšetkým na účel príslušných ustanovení zákona o potravinách, vykonávacej vyhlášky, ako aj predpisov EÚ, ktorým je prioritne zabezpečenie hygienického predaja nebalených pekárskych výrobkov, t.j. ich ochrana pred možnou kontamináciou. Z uvedeného dôvodu rozsah a spôsob prekrytia musia byť takej „kvality“, aby ich prostredníctvom bolo možné eliminovať, resp. minimalizovať riziko kontaminácie potravín (nebalených pekárskych výrobkov) na najnižšiu možnú mieru.

51. Základné východiská právnej úpravy problematiky hygieny potravín vymedzuje nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín, v zmysle ktorého prvotná zodpovednosť za bezpečnosť potravín spočíva na prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku. Prevádzkovatelia potravinárskych podnikov sú povinní zabezpečiť, aby všetky stupne výroby, spracovania a distribúcie potravín pod ich kontrolou spĺňali príslušné hygienické požiadavky. Podľa prílohy II, kapitoly V, bod 1., písm. b/ citovaného nariadenia, všetky predmety, príslušenstvo a zariadenia, s ktorými potraviny prichádzajú do styku, musia byť skonštruované tak, byť z takých materiálov, a byť udržiavané v takom dobrom technickom a hygienickom stave a poriadku, aby sa zamedzilo akékoľvek riziko kontaminácie. Predmetné nariadenie zároveň v kapitole IX, bod 3 stanovuje povinnosť chrániť potraviny na všetkých stupňoch distribúcie, manipulácie pred akoukoľvek kontamináciou, ktorá by mohla spôsobiť, že potraviny budú nevhodné na ľudskú spotrebu, kontaminované takým spôsobom, že by bolo bezdôvodné očakávať, že by sa mohli v takom stave konzumovať. Kontamináciu pritom citované nariadenie definuje ako prítomnosť alebo zavedenie nebezpečenstva.

52. Najvyšší súd Slovenskej republiky mal v prejednávanej veci zo spisového materiálu za preukázané, že nebalené pekárske výrobky boli uložené na regáloch - chleby na kovových mriežkach v regáli so štyrmi policami, pečivo v regáli s piatimi policami v drevených ohrádkach predelených prepážkami, rozdeľujúcimi jednotlivé druhy pečiva. Pokiaľ ide o technické riešenie regálu, tento bol zošikmený, pričom horná časť police bola najvyššia a smerom dole sa jej hĺbka zvažovala. Najvyšší súd Slovenskej republiky zároveň konštatuje, že jednotlivé police boli v prevádzkarni žalobcu inštalované kaskádovito, čo znamená, že ukončenie spodného okraja vyššej police neposkytovalo úplné prekrytie police pod ňou, a preto ju podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nie je možné považovať za ochranný kryt poskytujúci účinnú, resp. efektívnu ochranu pri samoobslužnom predaji nebalených pekárskych výrobkov pred nečistotami od zákazníkov a z prostredia (z odevov, vlasy, prach, mikroorganizmy a pod.). Ochranný kryt musí spĺňať svoju funkciu aj v praxi a to efektívne, podľa názoru kasačného súdu nestačí na účely predmetnej zákonnej povinnosti len formálna existencia krytu.

53. V súvislosti s námietkou žalobcu, že zo strany žalovaného mu nebol poskytnutý žiadny návrh technického riešenia, ktoré by bolo vhodné a malo oporu v zákone, prípadne vo vykonávacom predpise, Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatoval, že nie je povinnosťou a dokonca nie je ani oprávnením žalovaného stanoviť žalobcovi presný spôsob, akým má zabezpečiť technické riešenie zariadení slúžiacich na uskladnenie pekárskych výrobkov. Uvedené rozhodnutie je na prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku, ktorý by mal zvoliť primerané a vhodné opatrenia smerujúce k zabezpečeniu hygienického predaja tejto špecifickej kategórie potravín. Prevádzkovateľ je pri voľbe konkrétneho zariadenia povinný rešpektovať požiadavku predaja nebalených pekárskych výrobkov v zariadeniach s ochranným krytom za súčasného zabezpečenia výmeny vzduchu. V tejto súvislosti Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôraznil, že požiadavka zabezpečenia cirkulácie vzduchu v rámci technického zariadenia nevylučuje možnosť jeho skonštruovania tak, aby bolo zároveň minimalizované riziko kontaminácie (uvedené možno zabezpečiť práve prostredníctvom využitia adekvátnych ochranných krytov s dostatočnou plochou a uhlom prekryvu).

54. Najvyšší súd Slovenskej republiky v súvislosti s problematikou predaja nebalených pekárskych

výrobkov samoobslužným spôsobom zdôraznil, že vzhľadom na možnosť priameho kontaktu zákazníkov s predmetnými výrobkami, ktorá potenciálne prispieva k riziku zníženia úrovne hygieny spojenej s ich predajom, je obzvlášť dôležité, aby prevádzkovatelia potravinárskych podnikov prijali a následne zrealizovali všetky potrebné opatrenia smerujúce k redukcii možného rizika kontaminácie týchto výrobkov na minimum tak, aby bolo ponúkanie nebalených pekárskych výrobkov na predaj realizované hygienickým spôsobom.

55. Vo vzťahu k námietke žalobcu, že správne orgány, ako ani Krajský súd v Košiciach nepreukázali zníženú kvalitu ponúkaných výrobkov a poškodenie zdravia zákazníkov Najvyšší súd Slovenskej republiky zaujal stanovisko, že pre naplnenie znakov skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách sa nevyžaduje poruchový následok. Výkladom daného ustanovenia možno dospieť k jednoznačnému záveru, že k spáchaniu predmetného správneho deliktu dôjde samotným opomenutím zabezpečenia hygienického predaja nebalených pekárskych výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení, bez nutnosti skúmania, resp. preukazovania vzniku reálneho poškodenia zdravia spotrebiteľov alebo vplyvu na kvalitu daných výrobkov.

56. V danom prípade bolo podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nesporne a dostatočne preukázané nesplnenie podmienok požadovaných pre hygienický predaj nebalených pekárskych výrobkov prostredníctvom technických zariadení podľa § 12 ods. 1 písm. f/ zákona o potravinách. Žalobca nezabezpečil, aby všetky zariadenia, s ktorými potraviny prichádzajú do styku boli skonštruované tak, aby sa minimalizovalo akékoľvek riziko kontaminácie (podľa Prílohy II kapitoly V, bod 1. písm. b/ Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 852/2004) a zároveň nechránil potraviny na všetkých stupňoch distribúcie a manipulácie pred akoukoľvek kontamináciou, ktorá by mohla spôsobiť, že potraviny budú nevhodné na ľudskú spotrebu, škodlivé pre zdravie alebo kontaminované takým spôsobom, že by bolo bezdôvodné očakávať, že by sa mohli v takom stave konzumovať.

57. Najvyšší súd Slovenskej republiky zároveň uviedol, že výšku uloženej pokuty stanovenej pri spodnej hranici zákonom vymedzenej sadzby možno považovať za adekvátnu s prihliadnutím na závažnosť, mieru zavinenia, následky protiprávneho konania, ako aj minulosť prevádzkovateľa.

58. Na základe dôkladnej analýzy všetkých vyššie uvedených aspektov Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že technické zariadenia, ktoré žalobca vo svojej prevádzke využil, nemožno považovať za adekvátne a vyhovujúce požiadavkám ochrany nebalených pekárskych výrobkov, keďže v danom prípade v kontrolovanej prevádzke žalobcu absentoval efektívny ochranný kryt pri ich predaji. Len formálne splnenie zákonom stanovených povinností pri predaji tohto druhu tovaru akými sú potraviny, obzvlášť nebalené potraviny, ktoré sú určené na priamu konzumáciu, je možné považovať za závažné porušenie povinností predajcu. Najvyšší súd Slovenskej republiky zároveň konštatoval, že správny orgán prvého stupňa, ako aj žalovaný pri rozhodovaní vo veci vychádzali z dostatočne a zákonným spôsobom zisteného skutkového stavu, tento po právnej stránke správne posúdili, pričom svoje závery tak pokiaľ ide o ustálenie zodpovednosti žalobcu za protiprávne konanie, ako aj uloženie sankcie a jej výšky, náležite odôvodnili.

59. Po vyhodnotení závažnosti kasačných námietok žalobcu vo vzťahu k napadnutému rozsudku Krajského súdu v Košiciach a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu Najvyšší súd Slovenskej republiky v zmysle ustanovenia § 461 SSP konštatoval, že nezistil dôvod na to, aby vyhovel kasačnej sťažnosti žalobcu. Najvyšší súd Slovenskej republiky dospel k záveru, že v danom prípade bolo nesporne a dostatočne preukázané nesplnenie podmienok požadovaných pre hygienický predaj nebalených pekárskych výrobkov a preto Krajský súd v Košiciach postupoval vecne správne, keď žalobu o preskúmanie rozhodnutia žalovaného č. k. 3543/2014 zo dňa 14.11.2014 zamietol.

60. Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zrušenie napadnutého rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 6S/123/2016-46 zo dňa 22. februára 2018, Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú

podľa § 461 SSP zamietol.

7.

61. O náhrade trov kasačného konania Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP. Žalobca v kasačnom konaní úspech nemal a žalovanému náhrada trov kasačného konania zo zákona prislúcha len výnimočne (§ 168 SSP), preto žalobcovi ani žalovanému právo na náhradu trov kasačného konania nepriznal.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok n i e j e prípustný.