

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Asan/2/2016
Identifikačné číslo spisu: 1015200780
Dátum vydania rozhodnutia: 26.04.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Příbelská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015200780.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu: Kaufland Slovenská republika v.o.s., so sídlom Trnavská cesta 41/A, Bratislava, IČO: 35 790 164, právne zastúpený: PRK Partners, s.r.o., advokátska kancelária so sídlom Hurbanovo námestie 3, Bratislava, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.j. 971/2015 zo dňa 15. apríla 2015, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/117/2015-90 zo dňa 24. mája 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/117/2015-90 zo dňa 24. mája 2016 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č.k. 5S/117/2015-90 zo dňa 24. mája 2016 postupom podľa § 250j ods. 2 písm. e/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) rozhodnutie žalovaného č.j. 971/2015 zo dňa 15.04.2015 a rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu - Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Stará Ľubovňa č.j. 308/2015 zo dňa 25.02.2015 zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. O trovách konania rozhodol s poukazom na § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že žalobcovi priznal náhradu trov konania pozostávajúcu zo zaplateného súdneho poplatku za podanú žalobu vo výške 70,- € a trov právneho zastúpenia vo výške 719,52 €.

2. Napadnutým rozhodnutím č.j. 971/2015 zo dňa 15.04.2015 žalovaný (ďalej v texte aj „Štátna veterinárna a potravinová správa alebo ŠVPS“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Stará Ľubovňa (ďalej v texte aj „regionálna veterinárna a potravinová správa alebo RVPS“) č.j. 308/2015 zo dňa 25.02.2015, ktorým ako správny orgán príslušný podľa § 21 ods. 1 písm. d/ a § 23 ods. 5 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) a § 46 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) uložil žalobcovi úhrnnú pokutu vo výške 20 000,- € podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 14.01.2015 v čase od 14.30 hod. do 20.00 hod. v prevádzkarni Kaufland Slovenská republika v.o.s., so sídlom Popradská 71/1777, 064 01 Stará Ľubovňa tak, ako boli vo výrokovvej časti tohto rozhodnutia citované.

3. Žalobca vo svojej žalobe namietal nezákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného z dôvodu, že žalovaný ako aj prvostupňový správny orgán závažným spôsobom porušili pravidlá vedenia konania, resp. vedenia kontroly. Žalobcom vytýkané pochybenia správnych orgánov mali spočívať predovšetkým v tom, že: pri výkone kontroly bola porušená zásada dvojinštančnosti, dôkazy, ktoré boli zhromaždené správnymi orgánmi v konaní sú nepreskúmateľné, správne orgány nezohľadnili povolené odchýlky pri kvalite potravín, kontrola bola vykonaná v rozpore s Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd a uložená pokuta je neprimerane vysoká a nedostatočne odôvodnená.

4. Krajský súd vo veci podanej žaloby vyhlásil na pojednávaní dňa 24.05.2016 rozsudok, ktorým napadnuté rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím správneho orgánu zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Zároveň žalobcovi priznal náhradu trov konania. Vzhľadom na to, že po vyhlásení rozsudku a jeho odôvodnení žalobca vzal všetky dôvody žaloby s výnimkou dôvodu týkajúceho sa porušenia zásady dvojinštančnosti konania späť, krajský súd sa v rámci vyhodnotenia dôvodnosti žaloby zaoberal len touto námietkou.

5. Žalobca v súvislosti s namietaným porušením zásady dvojinštančnosti pri výkone kontroly poukázal na ustanovenie § 20 ods. 9 a 12 správneho poriadku a vôbec na aplikáciu správneho poriadku v tomto konaní, pričom zdôraznil, že na kontrolu a konanie sa musí bezpodmienečne aplikovať správny poriadok a z toho následne vyvodzoval, že kontrola a konanie predstavujú totožné správne konanie, keďže ani správny poriadok ani zákon o potravinách nedávajú správnym orgánom možnosť, aby v zmysle zákona vykonávali predbežné vyšetrovanie. Podľa žalobcu každá úradná kontrola potravín predstavuje už samotné správne konanie, preto aj v prípadoch úradnej kontroly potravín sa má uplatniť správny poriadok ako aj ostatné predpisy, a to znamená, že ak úradná kontrola potravín nezistí porušenie zákona, konajúci správny orgán má oznámiť túto skutočnosť subjektu, ktorý bol predmetom danej kontroly a správne konanie zastaviť. Ak úradná kontrola potravín naopak porušenie zákona zistí, konajúci správny orgán má pokračovať v danom správnom konaní zhromažďovaním ďalších dôkazov, ak je to potrebné vykonaním týchto dôkazov za prítomnosti účastníkov konania zákonným spôsobom vyhodnotiť všetky získané dôkazy a až po vykonaní uvedených úkonov podať výzvu na vyjadrenie k podkladom rozhodnutia. Následne potom, čo sa účastník konania vyjadrí k výzve, pred vydaním rozhodnutia riadne a podrobne sa vysporiadať so všetkými námietkami, ktoré účastník konania vzniesol vo svojom vyjadrení a buď zopakovať vyššie uvedený postup alebo vydať rozhodnutie vo veci. V žiadnom prípade žalobca nesúhlasil s tým, že úradná kontrola potravín je samostatným konaním a tzv. „pokutové konanie“ je odlišným samostatným správnym konaním. Takýto postup nemá oporu ani v zákone, ani v správnom poriadku a nedáva žiaden logický zmysel. Poukázal pritom na ustanovenie § 18 ods. 2 posledná veta správneho poriadku, ktorá hovorí, že „pokiaľ sa konanie začína na podnet správneho orgánu, je konanie začaté dňom, keď tento orgán urobil voči účastníkovi konania prvý úkon“. V tejto súvislosti žalobca uviedol, že kontrolu vo veci vykonal nie správny orgán prvého stupňa, ale druhostupňový orgán t.j. Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, čo osvedčuje záznam z kontroly, kde je uvedený v záhlaví druhostupňový orgán Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky vrátane adresy jej sídla a tiež, že ide o záznam o kontrole vykonanej podľa § 21 ods. 1 písm. c/ zákona o potravinách. Jedným z vykonávajúcich inšpektorov bola pracovníčka priamo druhostupňového správneho orgánu. Vzhľadom na uvedené mal žalobca za to, že kontrolu vykonala Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, t.j. orgán štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín podľa § 21 ods. 1 písm. c/ zákona a nie orgán regionálnej veterinárnej a potravinovej správy, ktorý je orgánom štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín podľa § 21 ods. 1 písm. d/ zákona. Odvolacím orgánom, ktorý v tomto prípade rozhodol o odvolaní žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu bola tiež Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, t.j. ten istý orgán, ktorý sám vykonal kontrolu resp. konal priamo v rámci prvého stupňa. Tento postup predstavuje porušenie zásady dvojinštančnosti správneho konania v zmysle správneho poriadku a žalobca ho považoval za nespravodlivý. Zásada dvojinštančnosti vyjadruje právo účastníka konania na to, aby v prípade, že podá opravný prostriedok, rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa preskúmal celkom nezávislý druhostupňový orgán. Uvedené pochybenie predstavuje tak závažnú vadu rozhodnutia, ktorá hrubým spôsobom porušuje procesné práva žalobcu a fakticky mu odníma právo na podanie

odvolania a na riadne, spravodlivé a nezávislé preskúmanie. Podľa žalobcu potom vyvstáva otázka, ktorý orgán v tejto veci vlastne viedol celé správne konanie a spochybňuje nezávislosť a nestrannosť prvostupňového orgánu, teda regionálnej verejnej a potravinovej správy vo veci rozhodnúť na základe záznamu, ktorý postúpil na realizáciu jej nadriadený správny orgán. Ide o tak závažnú vadu konania, ktorá spôsobuje nezákonnosť rozhodnutia a sama o sebe predstavuje dôvod na jeho zrušenie.

6. Vo svojom doplňujúcom vyjadrení k tejto námietke žalobca objasňoval aj právny rámec zásady dvojinštančnosti a judikatúru na daný právny problém sa vzťahujúcu a tvrdil, že aplikácia zásady dvojinštančnosti vyplýva z viacerých ustanovení správneho poriadku, a to najmä: 1. z ustanovenia § 9 ods. 2 správneho poriadku, podľa ktorého z prejednávania a rozhodovania pred správnym orgánom je vylúčený aj ten, kto sa v tej veci zúčastnil na konaní ako zamestnanec správneho orgánu iného stupňa, 2. z ustanovenia § 53 správneho poriadku, podľa ktorého proti rozhodnutiu správneho orgánu má účastník konania právo podať odvolanie, pokiaľ zákon neustanovuje inak alebo pokiaľ sa účastník konania odvolania ústne alebo písomne do zápisnice nevzdal, 3. z ustanovenia § 58 ods. 1 správneho poriadku, v zmysle ktorého ak osobitný zákon neustanovuje inak, odvolacím orgánom je správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Žalobca mal za to, že tieto ustanovenia správneho poriadku neobsahujú len požiadavku, aby rozhodoval iný orgán/iná osoba, ale aj aby odvolanie bolo reálne spôsobilé iniciovať nezávislý a nezaújatý prieskum prvostupňového rozhodnutia, t.j., aby nešlo len o formálne odvolanie a to, aby prvostupňové a druhostupňové orgány medzi sebou nekomunikovali, nedávali si pokyny a podrobné inštrukcie, najmä pred vydaním prvostupňového rozhodnutia, čo potvrdzuje tiež judikatúra na ktorú sa ďalej odvolával. V tejto súvislosti žalobca odkázal predovšetkým na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo dňa 29. júla 2006, sp.zn. 2Afs 143/2004-105 a nález Ústavného súdu Českej republiky zo dňa 16. mája 2007, sp.zn. IV.ÚS/493/06.

7. Krajský súd dospel k záveru, že námietka žalobcu týkajúca sa porušenia zásady dvojinštančnosti v konaní je dôvodná. Z obsahu administratívneho spisu mal krajský súd za preukázané (záznam z kontroly), že prvotná kontrola dňa 14.01.2015 bola kontrolou vykonanou ŠVPS. Zároveň bolo vo veci uložené opatrenie na mieste. Krajský súd nemal pochybnosti, že záznam z kontroly bol spísaný ŠVPS, teda druhostupňovým správnym orgánom a postúpený na priame vybavenie RVPS ako správne orgánu prvého stupňa vecne a miestne príslušnému s pokynom na uloženie sankčných postihov za zistené nedostatky listom č. 15/2015/000478-185 zo dňa 19.01.2015. Podľa krajského súdu je tu priamo daná inštrukcia druhostupňového orgánu voči RVPS ako správne orgánu prvého stupňa - povinnosť vo veci konať a vydať rozhodnutie, ktorým žalobcu bude sankcionovať za porušenie povinnosti. Až následná dodatočná kontrola vykonávaná dňa 15.01.2015 zameraná na výkon uložených opatrení bola vykonaná prvostupňovým správnym orgánom, teda RVPS a táto vydala následne dňa 25.02.2015 prvostupňové rozhodnutie riadiac sa vyslovenou inštrukciou ŠVPS. Toto prvostupňové rozhodnutie má základ v zázname spísanom ŠVPS o vykonanej kontrole zo dňa 14.01.2015 a o zistených nedostatkoch uvedených aj vo výrokovej časti prvostupňového rozhodnutia a týmto je uloženie sankcie zdôvodnené. Krajský súd stotožňujúc sa s argumentáciou žalobcu mal za to, že takýto postup spochybňuje nezávislosť a objektivnosť konania správne orgánu prvého stupňa, pretože odvolací orgán sám kontrolu vykonal, spísal záznam z tejto kontroly, uložil prvostupňovému správne orgánu sankcionovať kontrolovaný subjekt za zistené nedostatky a potom rozhodoval o odvolaní.

8. Podľa názoru krajského súdu základom zásady dvojinštančnosti nie je, aby o odvolaní rozhodol iba iný orgán, ale aby o ňom tiež rozhodla iná osoba, ktorá doposiaľ s konkrétnym prípadom nemala nič spoločného a nie je tak zaťažovaná úvahami a myšlienkovými pochodmi pracovníka, ktorý vo veci rozhodoval v prvom stupni. Takýto právny názor vyslovil vo svojom rozsudku zo dňa 29. júla 2006, vo veci sp.zn. 2Afs143/2004-105, Najvyšší správny súd Českej republiky a obdobne konštatoval vo svojom náleze Ústavný súd Českej republiky zo dňa 16. mája 2007, sp.zn. IV.ÚS/493/06.

9. Krajský súd s poukazom na vyššie uvedené konštatoval analógiu a obdobnosť veci preskúmvanej a potom sa plne s citovanými názormi českých súdnych autorít stotožnil a v rozsahu tejto námietky ostanúcej po späťvzatí ostatných dôvodov žaloby ako opodstatnenej žalobe vyhovel a napadnuté

rozhodnutie žalovaného zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. e/ O.s.p. a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Pre povahu vady v konaní krajský súd zrušil aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu.

10. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný včas odvolanie, ktorým sa domáhal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil a žalobu zamietol. V dôvodoch odvolania uviedol, že so závermi krajského súdu týkajúcimi sa porušenia zásady dvojinštančnosti konania sa nemožno stotožniť. Konkrétne argumentoval tým, že správny poriadok vychádza z princípu tzv. generálnej klauzuly, ktorý znamená, že účastník konania sa môže odvolať proti každému prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu. Je to dané zásadou dvojinštančnosti správneho konania, ktorá spočíva v tom, že každé rozhodnutie správneho orgánu je preskúmateľné ešte ďalšou inštanciou v odvolacom konaní za predpokladu, že k tomu dal účastník konania podnet podaním odvolania. V danej veci bolo prvostupňové konanie vedené na vecne a miestne príslušnom orgáne, ktorým je Regionálna veterinárna a potravinová správa Stará Ľubovňa a o odvolaní vecne a objektívne rešpektujúc všetky zásady správneho konania v prvom rade v súlade so zásadou zákonnosti rozhodol druhostupňový orgán. Žalobcovi bolo poskytnuté reálne právo na odvolanie, ktoré aj využil a o odvolaní bolo legitímne rozhodnuté na druhom stupni, pričom rozhodoval resp. podklady pre rozhodnutie v druhom stupni pripravoval zamestnanec, ktorý je nezávislý, o prípade v čase odvolania nemal žiadne informácie, nezúčastnil sa úradnej kontroly potravín, vo veci nevydával žiadne usmernenia pre prvostupňový orgán, preto nezávislosť a objektívnosť konania tak v tomto ako aj vo všetkých ostatných prípadoch druhostupňového konania bola zabezpečená a teda nedošlo k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania.

11. Žalovaný ďalej uviedol, že nekalé praktiky v obchode a aj v distribúcii sa môžu objavovať mimo pracovnej doby inšpektorov úradnej kontroly ako aj cez víkendy. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky v spolupráci so žalovaným pripravilo na zníženie rizík v potravinovej bezpečnosti a sebestačnosti s cieľom obmedziť dovoz zdravotne nebezpečných a nekvalitných potravín program zvýšenej efektívnosti kontroly potravín. Preto boli zavedené ciele úradné kontroly potravín vykonávané na zvýšenie účinnosti úradných kontrol v obchodnej sieti mimo pracovnej doby inšpektorov úradnej kontroly potravín a cez víkendy na ochranu spotrebiteľov pred ich zavádzaním a zvýšenie informovanosti spotrebiteľov o predaji nekvalitných a zdraviu škodlivých potravín dovážaných na Slovensko z iných členských štátov EÚ a tretích krajín. Cieľom takýchto celoslovenských kontrol potravín je zvýšenie ich efektivity odstránením lokálneho previazania inšpektorov a aj určitých stereotypov pri kontrole, získať objektívny pohľad na kontrolovanú prevádzku a zároveň aj na prácu inšpektorov v danom regióne. Na takéto celoslovenské úradné kontroly potravín boli vytvorené inšpekčné skupiny, ktoré vykonávajú kontroly v rámci Slovenskej republiky a záznamy z týchto kontrol sa vydávajú pod hlavičkou žalovaného. Jednotlivé inšpekčné skupiny sú zložené z inšpektorov žalovaného s celoslovenskou pôsobnosťou, inšpektorov príslušnej RVPS, v regióne ktorej sa kontrola vykonáva, prípadne aj inšpektorov inej RVPS na základe poverenia. Záznam o úradnej kontrole potravín sa postupuje na ďalšie konanie na vecne a miestne príslušnú RVPS, ktorá je v prvom stupni oprávnená rozhodnúť. V danom prípade bola kontrola vykonaná jedným inšpektorom žalovaného, ktorý vôbec neprišiel do styku s rozhodovaním vo veci v druhom stupni a okrem toho bola kontrola vykonaná na základe príslušných poverení žalovaného inšpektormi RVPS Svidník, RVPS Prešov a RVPS Stará Ľubovňa. Výsledky kontroly boli odstúpené na ďalšie konanie vecne a miestne príslušnej RVPS Stará Ľubovňa, ktorá nezávisle rozhodla o uložení pokuty. Uvedeným postupom nedošlo k porušeniu žiadneho ustanovenia zákona o potravinách ani správneho poriadku. Žalovaný taktiež zdôraznil, že postupový list žalovaného je administratívnym úkonom, ktorým boli podklady z úradnej kontroly zaslané vecne a miestne príslušnému orgánu na konanie a v žiadnom prípade nemá právnu silu ovplyvniť objektívne zistené skutočnosti pri výkone úradnej kontroly potravín, druhostupňový orgán v ňom neinštruoval prvostupňový orgán ako má vo veci konať, za aké skutky má kontrolovaný subjekt potrestať a ani akú pokutu a v akej výške a podľa akého ustanovenia uložiť. Záverom poukázal na to, že v danom konaní bolo znemožnené súdu rozhodovať aj o ostatných dôvodoch žaloby vzhľadom na to, že po vyhlásení rozsudku a jeho odôvodnení vzal žalobca všetky dôvody žaloby s výnimkou porušenia zásady dvojinštančnosti konania späť, preto sa krajský súd v rámci vyhodnotenia dôvodnosti žaloby zaoberal len touto námietkou. Konanie žalobcu považuje žalovaný za nelogické, keď na jednej strane namieta porušenie dvojinštančnosti konania, pričom po vyhlásení rozsudku vzal takmer všetky dôvody

žaloby späť. S takýmto postupom sa žalovaný nestotožnil a žiadal, aby sa krajský súd zaoberal aj ostatnými dôvodmi žaloby.

12. Žalobca vo vyjadrení k odvolaniu poukazuje na ustanovenie § 491 ods.1 a § 492 ods. 2 S.s.p. namietal, že pri podaní odvolania proti rozsudku krajského súdu bolo nutné postupovať podľa ustanovení S.s.p.. Vzhľadom na to, že odvolanie žalovaného neobsahuje náležitosti kasačnej sťažnosti je potrebné takéto podanie v zmysle § 459 S.s.p. odmietnuť. Žalobca ďalej predniesol svoju argumentáciu k otázke údajnej nemožnosti aplikovať správny poriadok na kontrolu podľa zákona o potravinách v kontexte ďalších právnych predpisov, zopakoval svoje stanovisko k otázke vecnej a miestnej príslušnosti RVPS, vyjadril sa k postúpeniu záznamu na RVPS a údajnej neexistencii inštrukcie zo strany ŠVPS, možnosti žalobcu podať odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu ako aj nezávislosti ŠVPS a jej zamestnancov. Záverom sa nestotožnil s námietkou žalovaného týkajúcou sa nesprávneho postupu krajského súdu, ktorý sa vzhľadom na vyjadrenie žalobcu o tom, že na časti žalobných dôvodov netrvá, zaoberal iba námietkou dvojínštančnosti konania. Poukazuje na ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku mal za to, že aj keby sa krajský súd zaoberal ostatnými dôvodmi žaloby tak, by nemohol dospieť k inému záveru ako k tomu, že porušením zásady dvojínštančnosti došlo k tak zásadnému procesnému pochybeniu, že krajský súd musel rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňového orgánu zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie.

13. Podľa § 491 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „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.

14. Podľa § 491 ods. 2 S.s.p. právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú zachované. Ak sa tento zákon použije na konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba.

15. 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.

16. V predmetnej veci bol odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu č.k. 5S/117/2015-90 zo dňa 24.05.2016 doručený žalovanému dňa 04.07.2016. Krajský súd pritom účastníkov konania správne poučil o možnosti podať proti tomuto rozsudku odvolanie v lehote 15 dní od jeho doručenia. Vzhľadom na to, že žalovaný napadol odvolaním rozsudok krajského súdu za účinnosti S.s.p., nebola splnená podmienka na aplikáciu ustanovení O.s.p. v zmysle § 492 ods. 2 S.s.p. Odvolací súd vychádzajúc z ustanovenia § 491 ods. 2 S.s.p. mal za to, že v danej veci by bolo uplatňovanie ustanovení S.s.p. v neprospech žalovaného (právna úprava S.s.p. neumožňuje napadnúť rozsudok odvolaním), a preto jeho odvolanie prejednal v zmysle ustanovení O.s.p.

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.), preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.), a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného je dôvodné.

18. 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“).

19. 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.

20. Najvyšší súd z obsahu súdneho spisu zistil, že odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu bol vyhlásený na pojednávaní dňa 24.05.2016. Zo zápisnice o pojednávaní vyplýva, že právny zástupca žalobcu po vyhlásení rozsudku vzal všetky žalobné námietky s výnimkou námietky týkajúcej sa porušenia zásady dvojinstančnosti konania späť. Krajský súd sa z tohto dôvodu zaoberal v odôvodnení rozsudku iba touto námietkou, ktorú námietku vyhodnotil ako dôvodnú a na základe ktorej napadnuté rozhodnutie žalovaného a prvostupňového správneho orgánu zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie.

21. Podľa § 250h ods. 1 O.s.p. až do rozhodnutia súdu môže žalobca rozsah napadnutia správneho rozhodnutia obmedziť; rozšíriť ho môže len v lehote podľa § 250b.

22. Podľa § 250h ods. 2 O.s.p., až do rozhodnutia súdu môže žalobca vziať žalobu späť; ak žalovanému medzitým vznikli trovy konania, rozhodne súd o ich náhrade.

23. Z vyššie citovaných zákonných ustanovení vyplýva, že späťvzatie žaloby resp. obmedzenie rozsahu napadnutia správneho rozhodnutia je dispozitívny procesný úkon, ktorý patrí výlučne žalobcovi. Zúženie rozsahu napadnutia rozhodnutia správneho orgánu v zmysle § 250h ods. 1 O.s.p. znamená nielen zúženie žaloby o ďalšie výroky napadnutého rozhodnutia, ale aj upustenie od vytýkania ďalšieho rozporu so zákonom resp. ďalšieho porušenia práv žalobcu. V predmetnej veci išlo práve o procesnú situáciu, kedy žalobca zúžil rozsah napadnutia rozhodnutia správneho orgánu len na námietku týkajúcu sa porušenia zásady dvojinstančnosti konania. Je však potrebné zdôrazniť, že žalobca je pri obmedzení rozsahu napadnutého rozhodnutia časovo limitovaný momentom rozhodnutia súdu, t.j. okamihom jeho vyhlásenia. Pokiaľ teda žalobca zúžil rozsah napadnutia rozhodnutia správneho orgánu po vyhlásení rozsudku, krajský súd naň nemal v odôvodnení rozhodnutia prihliadať a bol povinný sa vysporiadať so všetkými žalobnými dôvodmi. Krajský súd preto nepostupoval procesne správne, keď akceptujúc zúženie rozsahu napadnutia rozhodnutia správneho orgánu po vyhlásení rozsudku dňa 24.05.2016 sa v odôvodnení svojho rozsudku vysporiadal iba s námietkou týkajúcou sa porušenia zásady dvojinstančnosti konania.

24. Najvyšší súd vychádzajúc z dôvodov odvolania žalovaného považoval za potrebné posúdiť správnosť záverov krajského súdu k otázke, či postupom žalovaného a prvostupňového správneho orgánu došlo k porušeniu zásady dvojinstančnosti konania.

25. 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 č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti (ďalej len „zákon o veterinárnej starostlivosti“).

26. 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 prvoinstančnému správne orgánu z právnej úpravy účinnej v čase konania a rozhodovania žalovaného a prvoinstančného správneho orgánu, ako aj v čase vykonávania úradnej kontroly potravín.

27. Z ustanovenia § 8 ods. 3 písm. d) zákona o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom v čase konania a rozhodovania prvoinstančného správneho orgánu a žalovaného vyplýva právomoc regionálnej veterinárnej a potravinovej správy ako prvoinstančného 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.

28. Právomoc žalovaného ako druhoінштанčného 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.

29. Podľa odvolacieho súdu bola daná právomoc prvoinštančného správneho orgánu a následne žalovaného ako druhoінштанčného správneho orgánu, konať a rozhodovať vo veci uloženia pokuty podľa zákona o potravinách a nemohlo dôjsť k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania.

30. Právna úprava v zákone o veterinárnej starostlivosti v § 6 ods. 3 písm. a/, v zákone o potravinách 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.

31. V prejednávanej veci kontrolu vykonali traja kontrolóri regionálnej a potravinovej správy (Svidník, Prešov, Stará Ľubovňa) a jeden kontrolór zo Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky, ktorí sú uvedení v zázname o úradnej kontrole zo dňa 14.01.2015. Títo inšpektori aj fyzicky záznam o kontrole podpísali. Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky bola kompetentná poveriť vykonaním kontroly aj kontrolórov 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 traja kontrolóri regionálnej veterinárnej a potravinovej správy, tak kontrola bola vykonávaná konkrétnymi kontrolórmí, a nie regionálnou veterinárnou a potravinovou správou, ako orgánom spolu s kontrolórom 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 vymedzené, ktorí konkrétni kontrolóri - inšpektori kontrolu vykonali.

32. Vzhľadom na aplikáciu ustanovení Občianskeho súdneho poriadku sa najvyšší súd vecne nezaoberal návrhom žalobcu na postúpenie a rozhodnutie veľkému senátu správneho kolégia najvyššieho súdu podľa § 22 ods. 1 písm. a/ S.s.p.

33. Pokiaľ sa týka právneho posúdenia otázky, či postupom žalovaného a prvostupňového správneho orgánu, t.j. orgánov úradnej kontroly potravín došlo k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania, najvyšší súd dáva do pozornosti aj rozsudok sp.zn. 5Sžo/44/2016 zo dňa 29.01.2018, v ktorom najvyšší súd konštatoval, 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 dvojinštančnosti konania.“ a zároveň v súlade s ustanovením § 250ja ods. 7 O.s.p. poukazuje na obdobné veci, ktoré už boli predmetom odvolacieho konania na Najvyššom súde Slovenskej republiky (rozsudok sp.zn. 6Sžo/262/2015 zo dňa 27.09.2017 a sp.zn. 6Sžo/22/2016 zo dňa 24.01.2018 pričom z odôvodnenia týchto rozhodnutí uvádza nasledovné:

„Odvolací súd zdôrazňuje, že zákon o potravinách upravuje organizáciu, pôsobnosť a právomoc orgánov úradnej kontroly potravín podľa osobitných predpisov § 1 ods. 1 písm. c/ zákona č. 152/1995 Z.z. odkazuje na nariadenie (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktoré stanovuje všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovuje postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín, vzťahuje sa na všetky etapy výroby, spracovania a distribúcie potravín (kapitola II. článok 4 bod 1 uvedeného nariadenia). Táto právna úprava platila aj v čase kontroly u žalobcu.

V kapitole II. oddiel 4 článku 14 bod 2 nariadenie definuje nebezpečné potraviny ako tie, ktoré sú zdraviu škodlivé a nevhodné pre ľudskú spotrebu. V 18 ods. 1 písm. a/ zákona o potravinách

zákonodarca upravil, že úradná kontrola potravín sa vykonáva na všetkých stupňoch výroby, spracúvania potravín a ich distribúcie. V § 21 zákona o potravinách 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. V § 6 zákona o veterinárnej starostlivosti zákonodarca upravil kompetencie regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (§ 8 zákona o veterinárnej starostlivosti) a štátnej veterinárnej a potravinovej správy (§ 6 zákona o veterinárnej starostlivosti).

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.

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.

Právomoc žalovaného ako druhoinštančného 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.

Podľa odvolacieho súdu bola daná právomoc prvoinštančného správneho orgánu a následne žalovaného ako druhoinštančného správneho orgánu, konať a rozhodovať vo veci uloženia pokuty podľa zákona o potravinách a nemohlo dôjsť k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania a nenastala situácia, že by v prejednávanej veci rozhodovali orgány, ktorým na to nebola daná právomoc, tak ako žalobca namietal v doplnení dôvodov odvolania.

Ako nedôvodnú vyhodnotil odvolací súd námietku žalobcu o nezákonnosti kontroly, keď právomoc k výkonu úradnej kontroly potravín, pri kontrole povinnosti, pri výrobe potravín, manipulácii s nimi a ich umiestnení na trh, vyplýva pre žalovaného z ustanovenia § 18 ods. 1 a 2, § 21 písm. c/ a § 23 ods. 1 zákona o potravinách v znení účinnom v čase výkonu kontroly, ako aj z Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá (ďalej ako „nariadenie č. 882/2004“), keď podľa odvolacieho súdu, ustanovenie § 1 ods. 3 zákona o potravinách vylučuje aplikáciu nariadenia č. 882/2004 len na vykonávanie úradných kontrol na overovania dodržiavania predpisov o organizovaní spoločného trhu s poľnohospodárskymi výrobkami. Z článku 1 bod 1 nariadenia č. 882/2004, ktoré nie je z aplikácie zákona o potravinách vylúčené, je zrejmé, že úradná kontrola podľa nariadenia č. 882/2004 je vykonaná aj na zaručenie spravodlivých postupov v oblasti obchodu s krmivami a potravinami a ochrana záujmov spotrebiteľov vrátane označovania krmív a potravín a iných foriem informácií pre spotrebiteľa (článok 1 bod 1 písm. b/ nariadenia č. 882/2004). Ani z iných ustanovení nariadenia č. 882/2004 nevyplýva, že nariadenie č. 882/2004 nie je možné aplikovať v postupe podľa zákona o potravinách.

Nariadenie 882/2004 prenecháva národným vládam úpravu orgánov a ich kompetenciu, pri úradných kontrolách. Zákon č. 152/1995 Z.z. právomoc vykonávať úradné kontroly potravín delegoval na orgány vymedzené v § 21 zákona č. 152/1995 Z.z.. Orgány, ktoré sú kompetentné vykonávať úradnú kontrolu potravín sú Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky a jednotlivé regionálne veterinárne a potravinové správy. Úradná kontrola je vykonávaná prostredníctvom zamestnancov - kontrolórov - inšpektorov.

Zákon 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 a veterinárna a

potravinová správa, za ktorú konajú jej jednotliví zamestnanci - inšpektori.

V prejednávanej veci kontrolu vykonali dvaja kontrolóri regionálnej a potravinovej správy (Trenčín, Topoľčany) a dvaja kontrolóri zo Štátnej veterinárnej a potravinovej správy SR, ktorí sú v Protokole o úradnej kontrole zo dňa 14.01.2014 označení menom, priezviskom, funkciou a číslom služobného preukazu. Títo inšpektori aj fyzicky protokol 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 kontrolórm, a nie Regionálnou veterinárnou a potravinovou správou, ako orgánom spolu s kontrolórm 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 7 vymedzené, ktorí konkrétni kontrolóri - inšpektori kontrolu vykonali.“

34. Najvyšší súd preto s poukazom na vyššie uvedené konštatuje, že krajský súd nedostatočne a nesprávne právne posúdil otázku porušenia zásady dvojinstančnosti konania, keď si len osvojil argumentáciu žalobcu (vrátane odkazov na rozhodovaciu činnosť Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a Ústavného súdu Českej republiky) bez toho, aby uviedol akékoľvek relevantné právne úvahy, ktoré by vychádzali z aplikácie príslušných právnych predpisov vzťahujúcich sa na prejednávanú vec a navyše nezohľadnil rozhodovaciu činnosť odvolacieho súdu v obdobných veciach.

35. Odvolací súd preto napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 221 ods. 1 písm. f/ a h/ O.s.p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie (§ 221 ods. 2 O.s.p.). V ďalšom konaní bude úlohou krajského súdu dostatočne posúdiť všetky žalobné námietky, vec náležite a v súlade s vyššie vyslovenými závermi právne posúdiť a vo veci znova rozhodnúť.

36. Súd prvého stupňa je viazaný právnym názorom odvolacieho súdu (§ 226 O.s.p.)

37. V novom rozhodnutí rozhodne krajský súd i o náhrade trov tohto odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p.).

38. 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 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.