

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Asan/20/2017
Identifikačné číslo spisu: 1015201176
Dátum vydania rozhodnutia: 05.02.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Zemková
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1015201176.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Zemkovej PhD. a zo sudkýň JUDr. Nory Halmovej a JUDr. Petry Príbelskej PhD. v právnej veci žalobcu: TESCO STORES SR, a.s., so sídlom Kamenné nám. 1/A, Bratislava, IČO: 31 321 828, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2041/2015 zo dňa 9. júla 2015, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/173/2015-57 zo dňa 14. júla 2016 v spojení s opravným uznesením č. k. 1S/173/2015-159 zo dňa 7. novembra 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky m e n í rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/173/2015-57 zo dňa 14. júla 2016 v spojení s opravným uznesením č. k. 1S/173/22015-159 zo dňa 7. novembra 2017 tak, že z r u š u j e rozhodnutie žalovaného č. 2041/2015 zo dňa 9. júla 2015 a vec v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

Návrh žalobcu na podanie návrhu Súdnemu dvoru Európskej únie na začatie prejudiciálneho konania z a m i e t a.

Žalovaný je povinný zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania v rozsahu 100%.

Odôvodnenie

1.

1.1 Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2041/2015 zo dňa 09.07.2015, ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie č. 2015/00059-3 zo dňa 24.04.2015. Regionálna veterinárna a potravinová správa Michalovce svojím rozhodnutím č. 2015/00059-3 uložila žalobcovi úhrnnú pokutu vo výške 1 000 000 € podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. o potravinách (ďalej len „zákon o potravinách“).

1.2 Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku konštatoval, že rozhodnutie žalovaného obsahuje vo výroku presne opísané skutky, ktorých sa žalobca dopustil s uvedením miesta, času, ako aj spôsobu akým, a ktoré ustanovenia zákona porušil. Je nepochybné, že identita skutkov je určená tak, že tieto nie sú zameniteľné s inými skutkami a každý skutok je označený právnou kvalifikáciou, konkrétne právne posúdený. Výrok taktiež obsahuje aj sankciu uloženú za spáchané správne delikty.

1.3 Krajský súd sa plne stotožnil s úvahou žalovaného v tom smere, že pri súbahu viacerých správnych deliktov (viacčinný súbeh), pri nedostatku špeciálnej úpravy, je potrebné použiť z hľadiska analógie legis absorpčnú zásadu. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, pričom pri rovnakých sadzbách pokút to znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov. Závažnosť je nutné posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čiže záujem, proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená. Na základe analógie je teda 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 postihnuteľný. Ak je jedným protiprávnym konaním, či opomenutím naplnená skutková podstata viacerých správnych deliktov (súbeh), a k ich prejednávaniu je príslušný ten istý správny orgán, tak potom

tento správny orgán analogicky uloží sankciu vo výmere najprísnejšie trestného zbiehajúceho sa deliktu (zásada absorpčná), pokiaľ osobitný predpis neustanovuje inak.

1.4 Ukladanie pokút za správne delikty podlieha uváženiu správneho orgánu (diskrečná právomoc), v ktorom správny orgán v rámci zákonom dovoleného rozhodovacieho procesu v stanovených limitoch uplatňuje svoju právomoc a určí výšku sankcie. Výšku pokuty je v rámci administratívneho trestania nutné diferencovať a individualizovať, majúc na zreteli základné funkcie ukládania sankcií - individuálnu a generálnu prevenciu. Použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu, musí byť riadne zdôvodnené.

1.5 Krajský súd poukázal taktiež na zásadu materiálnej pravdy, zakotvenú nielen v § 3 ods. 4 správneho poriadku, ale premietnutú aj v ďalších jeho ustanoveniach (§ 32 ods. 1, § 46, § 47 ods. 3). V súvislosti s námietkou žalobcu, že rozhodnutie správneho orgánu nie je v súlade s ustanovením § 47 ods. 3 správneho poriadku, a to z dôvodu, že žalovaný sa nevysporiadal s vyjadreniami a námietkami žalobcu, ktoré uplatňoval počas celého konania, krajský súd konštatoval, že z odôvodnení rozhodnutí správnych orgánov nesporne vyplynulo, že tieto sa námietkami žalobcu zaoberali, zaujali k nim svoje stanovisko a uviedli ako sa s nimi v konečnom dôsledku vysporiadali. Krajský súd preto túto námietku žalobcu vyhodnotil ako nedôvodnú.

1.6 Ohľadom zisteného skutkového stavu krajský súd uviedol, že v danom prípade boli nesporne a dostatočne preukázané nedostatky v prevádzkovej hygiene, nehygienický predaj pekárskych výrobkov, umiestňovanie na trh potravín nesprávne označených alebo neoznačených, potravín klamlivo označených a predaj potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti. K otázke naplnenia znakov skutkovej podstaty predmetného správneho deliktu krajský súd dodal, že dodržiavanie zákonom stanovených podmienok výroby, prevádzkovej hygieny, balenia alebo umiestňovania na trh potravín správne označených, ako aj predaja potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti predstavuje právnú povinnosť prevádzkovateľa, za ktorej porušenie prevádzkovateľ zodpovedá objektívne, bez ohľadu na okolnosti, ktoré porušenie tejto povinnosti bezprostredne zapríčinili, to znamená, že v danom prípade sa zavinenie neskúma. Krajský súd taktiež považoval za potrebné uviesť, že potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti nemusia javiť známky kazení, čím by mohli ohroziť zdravie spotrebiteľa, môžu však meniť svoju kvalitu, pričom sa nejedná len o tvar, chuť a konzistenciu, ale znižuje sa ich biologická hodnota, čím sa stávajú pre spotrebiteľa neplnohodnotnými, a tým sú porušené jeho práva na trhu potravín, zvlášť v prípade, že sa predávajú veľmi dlhý čas po uplynutí ich dátumu minimálnej trvanlivosti, tak ako to bolo aj v danom prípade (3 až 36 dní). Vnútorný kontrolný systém žalobcu má byť účinný natoľko, aby predišiel porušeniam zákona, pretože prevádzkovateľ

potravínarskeho podniku je zo zákona o potravinách povinný dodržiavať požiadavky potravinového práva. Je povinný zabezpečiť cez svojich zamestnancov kontrolu potravín a potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti z predajnej plochy vyradiť.

1.7 V súvislosti s nesúhlasením žalobcu s použitou právnou kvalifikáciou žalovaného v rozhodnutí, keď skutková podstata správneho deliktu vymedzená v § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách vymedzuje sankciu za porušenie zásad správnej výrobnéj praxe, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovanie s nimi a pri ich umiestňovaní na trh, pričom v uvedenom prípade žalovaný konštatoval porušenie povinností v zázemí predajne a nie v priestoroch výroby potravín a manipulovania s potravinami, krajský súd uviedol, že v priestore určenom na uchovávanie potravín nevyhnutne musí dochádzať k manipulácii s potravinami, čo vyplýva z účelu ich použitia. Podľa názoru krajského súdu, žalovaný v tomto smere správne vyhodnotil námietku, keď poukázal na to, že 8. hlava Potravinového kódexu SR má síce názov „Zásady správnej výrobnéj praxe“, ale upravuje hygienické opatrenia nielen v procese výroby, ale aj manipulácie a obehu výrobkov. Už samotné uloženie tovaru do priestorov skladu je manipulácia, nehovoriac o jeho ďalšom použití z pohľadu skladovania, rozbaľovania, kontroly, vykladania a dopĺňania tovaru do regálov na predajnej ploche. Všetky priestory patriace k takej prevádzkarni, v ktorej sa manipuluje s potravinami, alebo v ktorých sa potraviny nachádzajú, sa považujú za potravinárske priestory. Názor prezentovaný žalobcom, že znenie skutkovej podstaty uvedenej v § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách sa vzťahuje iba na povinnosti určené pre oblasť hygieny výroby nie je správny, a preto s ním spojenú námietku krajský súd vyhodnotil ako neopodstatnenú.

1.8 Pokiaľ ide o námietku žalobcu spojenú s nezabezpečením hygienického predaja nebalených pekárskych výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení, krajský súd sa plne stotožnil s argumentáciou žalovaného, že platná legislatíva hovorí o všeobecných predpisoch, zásadách a požiadavkách potravinového práva, a teda neurčuje aký konkrétny rozmer má mať zariadenie, stroj, regál a ani z akého materiálu majú byť skonštruované. Zároveň je v legislatíve uvedené, že prvotná zodpovednosť za bezpečnosť potravín spočíva na prevádzkovateľovi a je na prevádzkovateľovi, akým spôsobom naplní tieto ustanovenia a preukáže ich dodržiavanie. Národná legislatíva určuje, že prevádzkovateľ môže nebalené pekárske výrobky predávať iba prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení, pričom táto povinnosť je bližšie upravená vo vykonávacom predpise, konkrétne v § 5 ods. 3 vyhlášky č. 24/2014 Z. z., v zmysle ktorej „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“. V prípade žalobcu bolo zistené, že chleby určené na predaj samoobslužným spôsobom boli uložené na policiah na drevených mriežkach v regáli so štyrmi policami, bez ochranného krytu, na základe čoho správny orgán logicky vyvodil, že policu nad pekárskymi výrobkami, ktorá je navyše užšia ako polica pod ňou, nie je možné považovať za ochranný kryt, pretože pri samoobslužnom predaji nechráni nebalené pekárske výrobky pred nečistotami od zákazníka z prostredia (z odevov, vlasy, prach a pod.). Napriek tomu žalobca nesúhlasil s tvrdením a právnou kvalifikáciou žalovaného, vzhľadom na vyššie zmienenú konštatáciu krajský súd túto námietku vyhodnotil ako účelovú.

1.9 Vo vzťahu k tvrdeniu žalobcu, že bola porušená zásada dvojinstančnosti konania mal krajský súd preukázané, že kontrolu vykonali dvaja inšpektori ŠVPS SR, dvaja inšpektori územne príslušnej RVPS Michalovce a na základe príslušného poverenia ŠVPS SR inšpektor RVPS Banská Bystrica s tým, že záznam o úradnej kontrole zo dňa 25.10.2014 bol s preukázanými kontrolnými zisteniami bez akéhokoľvek právneho posúdenia alebo vysloveného názoru, pokynu, odstúpený na ďalšie konanie vecne a miestnej príslušnej RVPS Michalovce. Rovnako bolo nesporné, že predmetná kontrola nebola vykonávaná v režime správneho konania a ani nebolo v rámci kontroly vydané žiadne rozhodnutie. Následne RVPS Michalovce začala voči žalobcovi na základe skutočností zistení pri výkone úradnej kontroly potravín dňa 25.10.2014 upovedomením o začatí správneho konania zo dňa 24.03.2015 doručeným žalobcovi dňa 26.03.2015 správne konanie. RVPS Michalovce vec posúdila a vydala v prvom stupni rozhodnutie č. 2015/00059-3 zo dňa 24.04.2015, ktoré žalovaný v odvolacom konaní

potvrdil. Krajský súd sa v tomto smere stotožnil so žalovaným, že takýmto postupom nebolo porušené žiadne ustanovenie zákona o potravinách a správneho poriadku, pretože o odvolaní nerozhodol orgán, ktorý v tejto veci rozhodoval v prvom stupni.

1.10 Pokiaľ ide o výšku uloženej sankcie, krajský súd konštatoval, že v danom prípade bola sankcia uložená na spodnej hranici zákonného rozpätia (od 1 000 000 € do 5 000 000 €). Správne orgány pri ukladaní sankcie postupovali v súlade so zákonom o potravinách. Starostlivo zistili všetky hľadiská pre určenie výšky pokuty. Žalovaný pri ukladaní pokuty prihliadal najmä na minulosť prevádzkovateľa konštatujúc, že ide o opakované protiprávne konanie, pričom poukázal na prípady, kedy mu boli v minulosti uložené pokuty.

2.

2.1 Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť žalobca z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. e/, f/ a g/ SSP a žiadal, aby najvyšší súd rozsudok Krajského súdu v Bratislave zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného č. 2041/2015 zo dňa 09.07.2015 sa zrušuje a vec sa vracia žalovanému na ďalšie konanie, alternatívne žalobca žiadal, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

2.2 Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti v prvom rade namietal, že uloženie miliónovej pokuty odporuje zásadám správneho trestania. Poukázal na to, že tzv. správne trestanie spadá pod rozsah „trestného obvinenia“ v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), a preto sa na ukladanie miliónovej pokuty musia primerane aplikovať základné zásady trestného práva, vrátane princípu primeranosti a individualizácie trestov.

2.3 Podľa názoru žalobcu, krajský súd v napadnutom rozsudku neprihliadol na zásady primeranosti a individualizácie sankcie a miliónová pokuta je vzhľadom na okolnosti daného prípadu zjavne neprimeraná. Súd dokonca § 195 SSP ako osobitné ustanovenie týkajúce sa správneho trestania vôbec neaplikoval.

2.4 Žalobca v kasačnej sťažnosti poukazoval na potrebu aplikácie Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29.04.2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a starostlivosti o zvieratá (ďalej len „Nariadenie“), konkrétne čl. 55 ods. 1, ktorý ukladá členským štátom povinnosť stanoviť sankcie za porušenie potravinového práva, ktoré majú byť účinné, úmerné a odradzujúce.

2.5 Miliónová pokuta za výskyt niekoľkých kusov tovaru na regáloch prevádzkarne krátko po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, vychádzajúca z predchádzajúcich pokút 1 200 € a 2 000 €, je zjavne neúmeraná a neprimeraná. Podľa žalobcu je priam nemožné argumentovať, že takáto sankcia zohľadňuje závažnosť a okolnosti konkrétneho prípadu a nejde nad rámec toho, čo je nevyhnutné. Navyše, porušenie týkajúce sa dátumu minimálnej trvanlivosti pôvodne nepatrilo medzi závažnejšie delikty podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách. Preto aj keby § 28 ods. 8 zákona o potravinách neumožňoval uloženie nižšej pokuty ako 1 000 000 €, správne orgány, ako aj krajský súd mali povinnosť podľa žalobcu vykladať toto ustanovenie v súlade s čl. 55 ods. 1 Nariadenia v spojení s čl. 51 ods. 1 a čl. 49 ods. 3 Charty základných práv európskej únie (ďalej len „Charta“), ktoré majú prednosť pred týmto zákonným obmedzením.

2.6 Žalobca ďalej namietal, že uložená pokuta vychádza z tzv. asperačnej zásady, ktorú Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlásil za protiústavnú. Žalobca poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 106/011 zo dňa 28.11.2012 s tým, že krajský súd mal naň prihliadať. V prejednávanej veci sa aplikáciou § 28 ods. 8 zákona o potravinách až 1000-násobne zvýšila dolná hranica sankcie za konkrétny iný správny delikt, čo zakladá značnú nerovnováhu medzi ochranou verejného záujmu a základnými právami žalobcu v jeho neprospech. Asperačná zásada v namietanom znení neumožňovala dostatočnú individualizáciu trestu. Nezakotvovala totiž možnosť, ale bezvýnimočnú povinnosť súdu v

prípade súbehu trestných činov aplikovať zvýšenú dolnú hranicu trestnej sadzby, a to nad rámec pôvodných medzí zákonnej trestnej sadzby.

2.7 Ústavný súd Slovenskej republiky sa asperačnou zásadou zaoberal aj v náleze sp. zn. PL. ÚS 6/09, a to v súvislosti s aplikáciou zásady známej pod názvom „trikrát a dost“. Obdobne, nakoľko ide o výklad zásady týkajúcej sa ukladania trestov, mal krajský súd v zmysle § 195 SSP na závery nálezu Ústavný súd SR sp. zn. PL. ÚS 6/09 prihliadať ex offio, resp. sa s nimi riadne vysporiadať, čo však neurobil. Ustanovenie § 28 ods. 8 zákona o potravinách podľa žalobcu príliš generalizuje prípady, na ktoré sa má vzťahovať výnimočne vysoká pokuta, t.j. spája do jednej kategórie porušenia rôzne významných povinností. Z tohto dôvodu príliš vysoká dolná hranica pokuty prakticky znemožňuje individualizovať uložený trest a dodržať primeranú rovnováhu medzi ochranou spoločnosti pred závažným protiprávnym konaním a ochranou žalobcu pred neprimeraným trestom.

2.8 Uloženie miliónovej pokuty odporuje podľa žalobcu aj zásade proporcionality. Žalobca v tejto súvislosti argumentoval nálezmi Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 3/02 zo dňa 13.08.2002 a sp. zn. PL. ÚS 12/03 zo dňa 10.03.2004. Uložená pokuta nespĺňa kritérium potrebnosti (nevyhnutnosti) a primeranosti. Preventívny a represívny cieľ pokuty možno totiž dosiahnuť aj pri nižšej výške pokuty, pričom dolná hranica pokuty 1 000 000 € (ktorá podstatne prekračuje Ústavným súdom ČR neakceptovateľnú výšku 18 500 €, resp. 7 400 €) neumožňuje dostatočne individualizovať trest vo vzťahu k porušenej povinnosti a takto zohľadniť závažnosť správneho deliktu a jeho dopad na žalobcu.

2.9 Žalobca namietal, že pokuta bola uložená i v rozpore so zásadou správneho trestania, v zmysle ktorej páchatel' správneho deliktu nemá mať horšie postavenie ako páchatel' trestného činu. Konkrétne, zatiaľ čo trestné právo postihuje spoločensky najzávažnejšie delikty, správne právo je orientované na postih menej závažných, resp. menej škodlivých konaní - priestupkov a iných správnych deliktov.

2.10 Krajský súd, ako aj správne orgány podľa žalobcu aplikovali zákon o potravinách v rozpore s princípom tzv. racionálneho zákonodarcu vrátane princípu „v pochybnostiach miernejšie“. V tejto súvislosti sa žalobca zaoberal významom slov opätovný a opakovaný, pričom dospel k záveru, že v zmysle princípu racionálneho zákonodarcu pojmy opätovný a opakovaný nemôžu byť synonymá. Ak zákonodarca používa oba tieto pojmy súbežne, musí na to existovať právne relevantný dôvod. Možno preto pripustiť výklad, podľa ktorého opätovné porušenie znamená, že právna norma bola porušená znovu, t.j. ešte aspoň jedenkrát, zatiaľ čo pri opakovanom porušení sa porušenie niekoľkokrát opakuje, t.j. ešte aspoň dvakrát. Úmyslom zákonodarcu mohlo byť rozlišovanie medzi postihovaním recidívy jednotlivých kategórií iných správnych deliktov. Konkrétne, kým pri recidíve menej závažných porušení postačuje na zvýšenie hranice pokuty jedno opätovné porušenie povinností, v prípade závažnejších deliktov, za ktoré hrozia podstatne vyššie pokuty, sa vyžaduje ich opakované porušenie, teda minimálne dvakrát v období jedného roka od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty podľa § 28 ods. 4, resp. 7 zákona o potravinách.

2.11 Žalobca namietal, že uložená pokuta odporuje princípu jednoznačnosti a predvídateľnosti právnej úpravy, je predčasná a taktiež odporuje Dohovoru v kontexte slobody podnikania a práva na ochranu majetku. Podľa žalobcu výška sankcií od 1 000 000 € až do 5 000 000 € ukladaných povinne podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách predstavuje neprimeraný (neproporcionálny) zásah do vlastníckeho práva, a to najmä vzhľadom na to, že takáto právna úprava

- neumožňuje reálne zohľadniť okolnosti individuálneho prípadu,
- paušálne ukladá povinnosť uložiť minimálne pokutu vo výške 1 000 000 €,
- vzťahuje sa na porušenie povinnosti rôzneho druhu a závažnosti (§ 28 ods. 4), pričom medzi nimi nerobí z hľadiska ukladania pokuty rozdiel,
- ukládanie takýchto vysokých sankcií nie je nevyhnutné na dosiahnutie legitímneho cieľa (ochrana spotrebiteľa), a ani v praxi nemohol vzniknúť legitímny dôvod na ukládanie takýchto sankcií,
- počas predchádzajúcej právnej úpravy zákona o potravinách, do 31. marca 2013, neboli rozhodovacej praxi orgánov úradnej kontroly potravín ukladané pokuty vo výškach blízkyh horným hraniciam sadzieb pokút, či už pri prvom, alebo opakovanom porušení povinností a ani nebol zintenzívnený počet

kontrol,

- je opatrením, ktoré možno označiť za vyvlastnenie (svojvoľnú konfiškáciu) de facto,
- vysoké pokuty majú zjavne represívny účel, nakoľko sú pre žalobcu likvidačné a preventívny a výchovný charakter pokuty je tým minimalizovaný.

2.12 Žalobca mal za to, že krajský súd, ako aj správne orgány nesprávny posúdili, či sklad, kde dochádza k nakladaniu s odpadom, možno považovať za priestor, kde dochádza k manipulácii s potravinami. Nebezpečný odpad je inštitútom odpadového práva a je upravený vo vyhláske č. 365/2015 Z. z. Nebezpečný odpad predstavuje jednu z kategórie odpadov s osobitným označením, osobitným režimom skladovania a pod. Už samotná skutočnosť, že išlo o miesto, kde sa nakladalo s odpadom, vylučuje možnosť posudzovať a kvalifikovať daný stav ako stav, ktorý je v rozpore príslušnými ustanoveniami zákona o potravinách a Nariadenia o hygiene, keď v danom prípade nešlo o manipuláciu s potravinami, ale o odpad, ktorý sa riadi zákonom o odpadoch a nie zákonom o potravinách. Uvedenými zisteniami nemohlo a ani nenastalo porušenie zásad správnej výrobnnej praxe, povinnosti a požiadaviek na hygienu výroby potravín, manipulovanie s nimi a pri ich umiestňovaní na trh. Nie všetky priestory patriace prevádzkarni je možné a nutné považovať za potravinárske priestory. V tomto prípade ide o priestory, ktoré spadajú pod režim zákona o odpadoch. Odpadové hospodárstvo nespadá pod kontrolnú činnosť orgánov úradnej kontroly podľa zákona o potravinách, a preto odpadom žalobca nemohol naplniť skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách.

2.13 Žalobca sa nestotožnil s argumentáciou krajského súdu i správnych orgánov v otázke nezabezpečenia hygienického predaja nebalených pekárenských výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení. V prvom rade záver krajského súdu podľa žalobcu nerieši samotnú podstatu sporu. Základ sporu v otázke predaja nebaleného pečiva tkvie v neurčitosti a nepreskúmateľnosti rozsudku i napadnutých správnych rozhodnutí, podľa (čoho) akých kritérií žalovaný a prvostupňový správny orgán určili mieru rizika kontaminácie nebaleného pečiva a (sankciu) za predaj nebaleného pečiva nehygienickým spôsobom, keď ani úplné prekrytie nebaleného pečiva nevylučuje riziko kontaminácie nebaleného pečiva.

2.14 Odôvodnenie skutočnosti, prečo použité technické zariadenie žalobcu nevyhovuje zákonu musí byť dostatočne presvedčivé. Rozsudok, jeho odôvodnenie, ani rozhodnutie žalovaného a prvostupňového správneho orgánu jednoznačne nestanovuje, ako má byť zabezpečený predaj nebaleného pečiva v technickom zariadení z hľadiska naplnenia účelu zákona - zabránenia šírenia možnosti kontaminácie predávaných výrobkov pri súčasnom dodržaní požiadavky zabezpečenia prúdenia vzduchu v nich. Samotná požiadavka technického zariadenia je neurčitá (a tiež nevykonateľná), keď prvá podmienka vylučuje súčasné splnenie druhej podmienky.

2.15 Žalobca namietal, že bola porušená dvojinštančnosť správneho konania. Nesúhlasil s tvrdením krajského súdu, že predmetná kontrola sa neriadila správnym poriadkom, a teda nebola vykonávaná v režime správneho konania. Správny poriadok sa subsidiárne použije vždy, ak ide o konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Je nesporné, že poverení inšpektori reprezentujú štátny orgán (ŠVPS) a nejde o súkromnú iniciatívu fyzických osôb. Voči žalobcovi bol prvý úkon urobený v momente, keď sa jednotliví inšpektori legitimovali svojimi povereniami na výkon kontroly. V tomto prípade ide nepochybne o postup v zmysle zásady oficiality, ktorý priamo vyplýva a riadi sa vyššie citovanými ustanoveniami správneho poriadku. Rozdiel medzi kontrolou podľa zákona o potravinách a podľa správneho poriadku spočíva v tom, že kým zákon o potravinách priamo oprávňuje zamestnanca veterinárnej a potravinovej správy na výkon kontroly na základe preukazu zamestnanca, v prípade osobitného útvaru sa predpokladá poverenie a postup podľa § 6 ods. 2 správneho poriadku. Kým v prvom prípade ide o konanie zo zákona, v druhom prípade ide konanie na základe zákona.

2.16 Záverom žalobca namietal, že v napadnutom rozsudku krajského súdu absentujú podpisy členov senátu, ako aj uvedenie ich mena a priezviska v závere rozsudku.

2.17 Žalobca spolu s podanou kasačnou sťažnosťou podal aj návrh na prerušenie konania za účelom predloženia prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru EÚ v znení:

- je v súlade s požiadavkou úmernosti uvedenej v článku 55 ods. 1 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 starostlivosti o zvieratá, v znení neskorších predpisov (ďalej len „nariadenie č. 882/2004“), a primeranosti podľa čl. 49 ods. 3 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) taký rozsah sankcií podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, ktorý záväzne stanovuje uloženie pokuty v minimálnej výške 1 000 000 €, a to až 5 000 000 € ?

- je v súlade s požiadavkou úmernosti uvedenej v článku 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004 a primeranosti podľa čl. 49 ods. 3 Charty taký systém sankcií, ktorý za opakované porušenie ustanovení právneho predpisu rôznej povahy a závažnosti záväzne stanovuje uloženie pokuty v minimálnej výške 1 000 000 €, a to až do 5 000 000 € ?

- je v súlade s požiadavkou úmernosti uvedenej v článku 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004 a primeranosti podľa čl. 49 ods. 3 Charty taký systém sankcií, ktorý nepripúšťa zohľadnenie poľahčujúcich okolností v prospech subjektu, ktorý porušil právny predpis, a stanovuje uložiť takémuto subjektu pokutu v minimálnej výške 1 000 000 €, a to až do 5 000 000 € ?

3.

3.1 Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti, doručenej krajskému súdu dňa 04.11.2016 navrhol, aby Najvyšší súd SR ako súd kasačný kasačnú sťažnosť žalobcu zamietol ako nedôvodnú podľa § 461 SSP. Mal za to, že napadnuté rozhodnutie je zákonné, zrozumiteľné, vychádza z náležite zisteného skutkového stavu a obsahuje všetky predpísané náležitosti.

3.2 V odôvodnení vyjadrenia ku kasačnej sťažnosti žalovaný poukázal na skutočnosť, že námietky uvedené v kasačnej sťažnosti žalobca predniesol už v odvolaní proti prvostupňovému správne rozhodnutiu, ako aj v žalobe proti druhostupňovému správne rozhodnutiu. Žalovaný nesúhlasil s názorom žalobcu, podľa ktorého sú formulácie uvedené v § 28 ods. 6, 7, 8 (opätovné a opakované) zákona o potravinách nejednoznačné, a mal by sa aplikovať princíp „v pochybnostiach miernejšie“. Uvedené námietky považoval žalovaný za účelové, pretože je zrejmé, aký cieľ sledoval zákonodarca zavedeným systémom sankcionovania správnych deliktov v zákone o potravinách. Ustanovenia § 28 ods. 6, 7, 8 predstavujú tzv. kvalifikované skutkové podstaty, ktoré dopĺňajú základné skutkové podstaty uvedené v ods. 1, 2, 3, 4 a z dôvodu opakovanosti konania sprísňujú postih za vymedzené správne delikty. Uplatnenie týchto ustanovení je obmedzené jednoročnou lehotou, ktorá začína plynúť právoplatnosťou rozhodnutia o uložení pokuty, počas ktorej orgán úradnej kontroly potravín zistí opätovné porušenie tých istých povinností, za ktoré bola uložená pokuta týmto rozhodnutím. Dikcia týchto zákonných ustanovení je zrejماً, jasná a nepripúšťa žiadny iný výklad. V prejednávacom prípade bolo jednoznačne preukázané trojnásobné porušenie tej istej povinnosti tak, ako to predpokladá § 28 ods. 7 a 8 zákona o potravinách a správne orgány nemali o takomto konaní žiadne pochybnosti.

3.3 Pri nedodržaní predpisov musí orgán úradnej kontroly potravín konať tak, aby zabezpečil, aby prevádzkovateľ situáciu napravil a v prípade porušenia určených povinností správny orgán musí uložiť účinnú, primeranú a odrádzajúcu sankciu. V prípade dopustenia sa správneho deliktu kontrolovaným subjektom zákon o potravinách neumožňuje príslušnému správne orgánu uvážiť, či osobe zodpovednej za správny delikt pokutu uloží alebo nie. V prípade porušenia určených povinností správny orgán musí uložiť sankciu. Tým, že zákonodarca nezakotvil v ustanovení § 28 ods. 1 až 4 zákona o potravinách text, že správny orgán „môže uložiť pokutu“, vylúčil možnosť aplikovať správne uváženie pri samotnom ukladaní sankcie. Aplikácia § 28 ods. 13, 14 zákona o potravinách v prejednávacom

prípade neprichádza do úvahy, keďže prevádzkovateľovi neboli ukladané opatrenia rozhodnutím orgánu úradnej kontroly potravín v správnom konaní podľa § 19 uvedeného zákona.

3.4 Žalovaný nesúhlasil s tvrdením žalobcu o tom, že pokuta bola uložená predčasne, pretože nebolo rozhodnuté o námietke podanej prevádzkovateľom proti opatreniam uloženým počas úradnej kontroly potravín. Ustanovenie § 20 ods. 11 zákona o potravinách nemá charakter rozhodovania o tzv. predbežnej otázke a nemožno tu hovoriť o zásade zákonnosti postupu ukladania sankcií. Účelom tohto ustanovenia je v čo najkratšej dobe posúdiť správnosť opatrení uložených inšpektormi počas kontroly tak, aby v prípade ich pochybenia nevznikla prevádzkovateľovi neodôvodnená škoda. V prejednávanom prípade žiadna námietka proti uloženým opatreniam podaná nebola.

3.5 Z dôkazov, ktoré boli zistené a získané zákonným spôsobom počas úradnej kontroly potravín dňa 25.10.2014 v prevádzkarni Supermarket TESCO Veľké Kapušany bolo podľa žalovaného dostatočne preukázané, že žalobca porušil povinnosti a požiadavky v oblasti prevádzkovej hygieny tým, že nezabezpečil požadovanú hygienu prevádzkových priestorov, keďže v zázemí predajne v priestore skladu boli zistené nečistoty - zbytky obalov, papieriky, úlomky dreva z palet; ďalej bol zistený záchyt myši v deratizačnej staničke č. 2 pri umývadle v mieste, kde bola skladovaná čerstvá zelenina a ovocie; mraziaci box, v ktorom boli uskladnené mrazené zmrzliny a krémy, hlbokozmrazená hydina, mrazená zelenina a hlbokozmrazené pekárске polotovary bol preplnený; rovnako bol preplnený aj chladiaci box, kde boli umiestnené mliečne výrobky - potraviny boli uložené v kovových kliečkach a to takým spôsobom, že celý priestor boxov bol preplnený až po vstupné dvere, bez umožnenia vykonávania kontroly potravín a manipulácie s nimi. Uvedeným konaním žalobca naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách.

3.6 Podľa názoru žalovaného žalobca vychádzal z nesprávneho názoru, že znenie skutkovej podstaty uvedenej v § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách sa vzťahuje iba na povinnosti určené pre oblasť hygieny výroby. Žalovaný toto tvrdenie žalobcu vyhodnotil ako účelové, vychádzajúce z vytrhnutia niektorých pojmov z celého kontextu formulácií. Poukázal na skutočnosť, že 8. hlava Potravinového kódexu SR má síce názov „Zásady správnej výrobnéj praxe“, ale upravuje hygienické opatrenia nielen v procese výroby, ale aj manipulácie a obehu výrobkov.

3.7 Žalovaný nesúhlasil s námietkou žalobcu, že neuskutočňuje výrobu potravín a dokonca s potravinami, ktoré sú určené na umiestňovanie na trh nemanipuluje. Priestory v zázemí predajne v priestore skladu - v mieste uloženia kontajneru na nebezpečný odpad, pod kovovými paletami, pri deratizačnej staničke č. 3 a č. 1, kde boli zistené nečistoty - zbytky obalov, papieriky, úlomky dreva z palet, sú potravinárske priestory a aj tieto priestory patriace k prevádzkam sa musia udržiavať v čistote a dobrom stave údržby. Zázemie predajne v priestore skladu prevádzky patrí do skladových priestorov, kde sú uložené potraviny, a postupne dochádza k ich dopĺňaniu do predajných priestorov podľa spotrebiteľského dopytu, preto nemožno tvrdiť, že tam nedochádza k manipulácii s tovarom. Už samotné uloženie tovaru do priestorov skladu je manipulácia, nehovoriac o jeho ďalšom použití z pohľadu skladovania, rozbaľovania, kontroly, vykladania a dopĺňania tovaru do regálov na predajnej ploche. Všetky priestory patriace k takej prevádzkarni, v ktorej sa manipuluje s potravinami, alebo v ktorých sa potraviny nachádzajú, sa považujú za potravinárske priestory. Je potrebné tiež uviesť, že do hygieny potravín patrí nielen to, čo je v priamom kontakte s potravinou, ale aj napr. hygiena prostredia, okolia, priestorov a zariadení. Žalovaný ďalej uviedol, že je pravdou, že v konaní nebolo preukázané, že došlo ku kontaminácii skladovaných potravín a následne k narušeniu ich kvality alebo bezpečnosti, avšak pre naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách sa takéto zistenie ani nevyžaduje. Právne predpisy v oblasti prevádzkovej hygieny majú predovšetkým preventívny charakter.

3.8 Žalobca poukázal na to, že kontrola bola vykonávaná v zázemí prevádzky, kde sa nakladalo s nebezpečným odpadom a s prepravnými obalmi (paletami), išlo teda o miesto, kde dochádza k zhromažďovaniu a triedeniu odpadu podľa zákona č. 79/2015 Z. z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o odpadoch“), a preto tieto priestory mali byť kontrolované podľa

uvedeného právneho predpisu a nie podľa predpisov potravinového práva. Žalovaný s uvedeným argumentom nesúhlasil. Uviedol, že zákon o odpadoch je základným, avšak nie jediným predpisom, ktorý upravuje oblasť odpadov. Keďže problematika vzniku a nakladania s odpadmi sa týka rôznych odvetví a rôznych druhov odpadov, uvedené otázky sú riešené aj inými právnymi predpismi. Tak je tomu napríklad v prípade nakladania s osobitným druhom odpadov - vedľajšími živočíšnymi produktmi, ktorý je riešený zákonom o odpadoch, ale aj zákonom č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti, kontrolu dodržiavania ktorého zabezpečujú orgány veterinárnej správy. Taktiež predpisy potravinového práva zakotvujú niektoré špecifické povinnosti súvisiace s odpadmi vznikajúcimi v potravinových prevádzkach, a to buď popísaním konkrétnych povinností alebo v previazanosti na komplexnú požiadavku zabezpečenia hygieny potravín tak, ako to bolo uvedené v tomto prípade.

3.9 Žalovaný sa pridržiaval názoru, že v konaní bolo dostatočne preukázané, že žalobca v rozpore s ustanovením § 4 ods. 1, § 12 ods. 1 písm. f/ zákona o potravinách v nadväznosti na § 5 ods. 3 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR č. 24/2014 Z. z. o pekárske výrobných, cukrárskych výrobných a cestovinách (ďalej len „vyhláška č. 24/2014 Z. z.“) nezabezpečil hygienický predaj nebalených pekárske výrobných prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení. Prevádzkovateľ umiestňoval na trh nebalené pekárske výrobky predávané samoobslužným spôsobom v zariadeniach bez ochranného krytu - nebalené chleby boli umiestnené na regáloch a policách bez krytu, neboli chránené pred kontamináciou. Uvedeným konaním prevádzkovateľ naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách. Žalovaný v tejto súvislosti poukázal na znenie čl. 3 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 178/2002, čl. 1 ods. 1 písm. a/, b/ a d/, čl. 2 ods. 1 písm. a/ a f/, Prílohy II Kapitoly V ods. 1 písm. b/, Prílohy II Kapitoly IX ods. 3 Nariadenia (ES) č. 852/2004, § 12 ods. 1 písm. a/ a b/ zákona o potravinách. Podľa názoru žalovaného platná legislatíva hovorí o všeobecných predpisoch, zásadách a požiadavkách potravinového práva, a teda neurčuje aký konkrétny rozmer má mať zariadenie, stroj, regál a ani z akého materiálu majú byť skonštruované. Zároveň je v legislatíve uvedené, že prvotná zodpovednosť za bezpečnosť potravín spočíva na prevádzkovateľovi. Národná legislatíva určuje, že prevádzkovateľ môže nebalené pekárske výrobky predávať iba prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení.

3.10 Podľa názoru žalobcu zariadenia, ktoré využíva na predaj nebalených pekárske výrobných, spĺňajú všetky parametre určené právnymi predpismi ako aj usmernením - sú kryté a je v nich zabezpečená výmena vzduchu, s čím žalovaný nesúhlasil. Už z gramatického a logického výkladu spojenia „ochranný kryt“, „kryté kontajnery“, „kryté boxy“, „kryté dávkovače“, „iné kryté úložné priestory“ je zrejmé, že ide o ochranné zakrytie, prekrytie technického zariadenia, v ktorom sú umiestnené nebalené pekárske výrobky tak, aby bola zabezpečená ich ochrana. Počas kontroly však bolo zistené a písomne a aj fotograficky zdokumentované, že nebalené pekárske výrobky (chleby) boli vystavené na predaj bez ochranného krytu. Chleby určené na predaj samoobslužným spôsobom boli uložené na policách na drevených mriežkach v regáli so štyrmi policami, bez ochranného krytu. Regál bol zošíkmený - polica na spodku bola najhlbšia, smerom hore sa jej hĺbka zmenšovala. Policu nad pekárske výrobkami, ktorá je navyše užšia ako polica pod ňou, nie je možné považovať za ochranný kryt, nakoľko pri samoobslužnom predaji nechráni nebalené pekárske výrobky pred nečistotami od zákazníka z prostredia (z odevov, vlasy, prach a pod.).

3.11 Žalovaný ďalej uviedol, že nedostatky v predaji nebalených pekárske výrobných v prevádzkach účastníka konania sú predmetom správnych konaní minimálne od roku 2012. V týchto konaniach správne orgány jasne formulovali dôvody, pre ktoré spôsob ich predaja nepovažujú za vyhovujúci, pričom základným problémom boli nekryté zariadenia, z ktorých sa nebalené potraviny ponúkali na predaj. Prevádzkovateľ tento nedostatok čiastočne odstránil tým, že zabezpečil prekrytie zariadení na predaj nebaleného pečiva (čo kontrolné orgány akceptovali), chleby však naďalej ponúkal z nezakrytých zariadení. Z uvedeného vyplýva, že žalobcovi je dôvod postupu kontrolných orgánov zrejmý a tak isto je mu známy aj spôsob odstránenia vytýkaných nedostatkov, napr. podľa odporúčania uvedeného v usmernení ministerstva, na ktoré sám poukázal.

3.12 K namietanému porušeniu zásady dvojinštančnosti konania žalovaný uviedol, že správny poriadok vychádza z tzv. princípu generálnej klauzuly, ktorý znamená, že účastník konania (resp. jeho zástupca) sa môže odvolať proti každému prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu. Je to dané zásadou dvojinštančnosti správneho konania, ktorá vyjadruje, že každé rozhodnutie správneho orgánu je preskúmateľné ešte ďalšou inštanciou v odvolacom konaní za predpokladu, že k tomu dal účastník konania podnet podaním odvolania. Poučenie napadnutého rozhodnutia v zmysle § 47 ods. 4 správneho poriadku obsahuje údaj, či je rozhodnutie konečné alebo či sa možno proti nemu odvolať, v akej lehote, na ktorý orgán a kde možno odvolanie podať a obsahuje údaj, či rozhodnutie možno preskúmať súdom. Prvostupňové konanie bolo vedené na vecne a miestne príslušnom orgáne, ktorým je Regionálna veterinárna a potravinová správa Michalovce a o odvolaní objektívne rešpektujúc všetky zásady správneho konania, predovšetkým zásadu zákonnosti, rozhodol druhostupňový orgán Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky. 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 na 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 druhostupňového konania bola zabezpečená a v žiadnom prípade nedošlo k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania.

3.13 V prvom stupni bolo konanie vedené nezávislým správnym orgánom, v mene ktorého koná riaditeľ, ktorý nemá žiadny dôvod konzultovať výsledky úradnej kontroly so zamestnancom odvolacieho orgánu a žiadať ho o usmernenie pri rozhodovaní. Taktiež je vylúčené, aby sa zamestnanec, ktorý sa zúčastnil kontroly, rovnako podieľal na rozhodovaní o odvolaní účastníka konania proti prvostupňovému rozhodnutiu, čo je zabezpečené dôslednou evidenciou rozhodnutí a kontrolou prerozdeľovania odvolaní na vybavenie jednotlivým zamestnancom, a zároveň Vnútorňou smernicou pre postup pri podozrení na vznik konfliktu záujmov č. 1100/2014 zo dňa 01.04.2014. Žalovaný rozhoduje v druhom stupni nestranné a objektívne a jeho zamestnanci nie sú ovplyvnení a nemajú ku konkrétnemu prípadu žiadne väzby.

3.14 Žalovaný zastáva právny názor, že v žiadnom prípade v tomto systéme kontroly nedochádza k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania. Žalovaný vykonáva všetky úkony objektívne a nestranné. Ako prvok nestrannosti bola do celoslovenských úradných kontrol zavedená prítomnosť inšpektorov z iných regionálnych veterinárnych a potravinových správ, ktorí spolu so zamestnancami žalovaného vykonávajú úradnú kontrolu potravín, pričom prítomný je aj inšpektor príslušnej regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (ďalej len „RVPS“), čím sa v najvyššej možnej miere eliminuje riziko neobjektívneho zistenia skutočného stavu veci pri úradnej kontrole. Za účelom odstránenia akéhokoľvek podozrenia z nestranného posúdenia veci sú navyše kontrolné zistenia dokumentované aj vo forme fotografií, ktoré napriek ich spochybňovaniu žalobcom, potvrdzujú nedostatky v písomne zdokumentovanej podobe. Postupovým listom žalovaného príslušná RVPS viazaná nie je, je viazaná len Ústavou Slovenskej republiky a ostatnými zákonmi a je povinná konať, ak je úradnou kontrolou zistené porušenie alebo nedodržanie príslušných všeobecne záväzných právnych predpisov a priamo aplikovateľných právnych aktov EÚ odhliadnuc od toho, kto tieto nedostatky zistil a zdokumentoval. K porušovaniu zásady dvojinštančnosti nedochádza aj z tohto dôvodu, že samotný výkon úradnej kontroly je len procesným úkonom pred možným začatím správneho konania v prípade, že pri úradnej kontrole potravín bolo zistené porušenie právnych predpisov. Nejde teda o úkony v rámci správneho konania, ale ide o úkony pred možným začatím správneho konania, pričom začatie konania a vydanie rozhodnutia je plne v réžii prvostupňového orgánu, do čoho žalovaný nikdy nezasahoval a ani nezasahuje. Proti prvostupňovému rozhodnutiu bolo umožnené žalobcovi riadne sa odvolať.

3.15 Podľa názoru žalovaného platnou právnou úpravou a zavedeným systémom je v Slovenskej republike zabezpečená nestrannosť, kvalita a konzistentnosť úradných kontrol na všetkých úrovniach, pričom frekvencia kontrol je stanovená na základe rizika a výsledkov predchádzajúcich kontrol. Príslušný kontrolný orgán vykonáva úradné kontroly v súlade so zdokumentovanými postupmi, ktoré vychádzajú z platnej národnej a európskej legislatívy. Takým je aj Pokyn žalovaného č. 11/2012, ktorým sa stanovujú pravidlá výkonu úradnej kontroly potravín podľa zákona o potravinách, ktorý obsahuje aj

formu úradného záznamu. Úradná kontrola je presne definovaný proces, ktorého cieľom je zistiť, či kontrolovaný subjekt plní povinnosti určené zákonom. Výsledky tohto procesu je príslušný orgán povinný zaznamenať spôsobom a vo forme určeným v osobitnom predpise a oboznámiť s nimi prevádzkovateľa, ktorý má možnosť zaujať stanovisko k jednotlivým zisteniam, prípadne podať vysvetlenie, informácie a podať námietky proti opatreniam uloženým inšpektormi počas samotnej kontroly. Na vydávanie týchto opatrení sa v zmysle § 31 ods. 2 zákona o potravinách nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Na základe takto zdokumentovaného stavu orgán úradnej kontroly posúdi, či sú dôvody na uloženie sankcie. V prípade, ak dôjde k záveru, že protiprávne konanie účastníka je dostatočne zdokumentované a napĺňa znaky niektorej zo skutkových podstát iných správnych deliktov uvedených v § 28 zákona o potravinách, v súlade s postupom určeným vo všeobecnom predpise o správnom konaní začne proces, ktorého výsledkom je rozhodnutie o uložení pokuty. Zamestnanci orgánu úradnej kontroly potravín majú rozsah svojich oprávnení presne určený v § 20 zákona o potravinách. Nemôžu ísť nad rámec týchto činností a v mene RVPS (alebo Štátnej veterinárnej a potravinovej správy SR) rozhodnúť o začatí správneho konania. Takéto rozhodnutie prislúcha iba samotnému správne orgánu a v jej mene konajúcemu štatutárnemu orgánu. Konanie o uložení pokuty nezačína v deň výkonu úradnej kontroly potravín, ale možno ho začať kedykoľvek do jedného roka odo dňa, keď orgán úradnej kontroly potravín zistil porušenie povinnosti počas úradnej kontroly, najneskôr však do troch rokov odo dňa, keď došlo k porušeniu povinnosti. Úradnou kontrolou nezačína žiadne správne konanie, preto ani záznam o úradnej kontrole potravín nemusí byť vyhotovený vo forme zápisnice s náležitosťami podľa § 22 správneho poriadku. Úradný záznam spĺňal všetky náležitosti vyplývajúce z osobitného predpisu - Nariadenia (ES) č. 882/2004.

3.16 Tvrdenie žalobcu, že úradná kontrola potravín bola vykonávaná v režime správneho konania, keďže bola vykonávaná na základe poverenia ministra pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, a teda konanie začalo okamihom, kedy sa inšpektori preukázali na začiatku kontroly poverením na jej vykonanie, žalovaný považoval za vykonštruované, ktoré nemá žiadnu zákonnú oporu. Podľa zákona o potravinách sa vykonáva iba jeden druh kontroly, a to úradná kontrola potravín podľa osobitného predpisu, ktorým je Nariadenie (ES) č. 882/2004. Pre charakter kontroly je nepodstatné, či sa kontrola vykonáva inšpektormi konajúcimi a preukazujúcimi sa poverením na vykonanie kontroly alebo služobnými preukazmi. Poverenie sa totiž v súlade s § 23 ods. 11 zákona o potravinách vydáva iba zamestnancovi príslušnej RVPS, ktorý vykonáva kontrolu v územnom obvode inej RVPS. V prejednávanom prípade bola kontrola vykonaná 4 inšpektormi preukazujúcimi sa preukazom (dvoma, ktorí vykonávali kontrolu vo vlastnom územnom obvode RVPS Michalovce a dvoma inšpektormi žalovaného s celoslovenskou územnou pôsobnosťou) a jedným inšpektorom miestne nepríslušnej RVPS Banská Bystrica konajúcim na základe poverenia žalovaného. Kontrola nebola vykonávaná na základe žiadneho poverenia Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR.

4.

4.1 Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok, ďalej len „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).

4.2 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.

4.3 Podľa § 454 SSP, na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti

napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

4.4 Kasačný súd po oboznámení sa s obsahom administratívneho a súdneho spisu zistil, že dňa 25.10.2014 bola u subjektu Supermarket TESCO Veľké Kapušany vykonaná úradná kontrola potravín, metódou inšpekcie. Účelom kontroly bolo dodržiavanie požiadaviek zákona o potravinách a cieľná kontrola ovocia a zeleniny a ich vhodnosť na ľudskú spotrebu/CS č. 288. O vykonanej kontrole bol spísaný záznam č. ŠVPS SR/2014/So, Mi, Má, Do, Ja/50. Vykonanou kontrolou boli zistené nasledovné nedostatky:

- v priestore skladu, v mieste uloženia kontajneru na nebezpečný odpad, pod kovovými paletami, pri deratizačnej stanicike č. 3, č. 1 boli nečistoty - zvyšky obalov, úlomky dreva z palet,
- mraziaci box, kde boli uskladnené mrazené zmrzliny a krémy, hlbokozmrazená hydina, mrazená zelenina a hlbokozmrazené pekárske polotovary, bol preplnený; rovnako bol preplnený aj chladiaci box, kde boli umiestnené mliečne výrobky - potraviny boli uložené v kovových kliečkach, a to takým spôsobom, že celý priestor boxov bol preplnený až po vstupné dvere, bez umožnenia vykonávania kontroly potravín a manipulácie s nimi,
- priestor pod mriežkou v chladiacej vitríne na cukrárske a lahôdkárske výrobky bol značne znečistený zvyškami potravín a zhlukmi prachu,
- vodiace lišty mraziaceho boxu na hlbokozmrazené pekárske polotovary v časti dopekania boli znečistené zvyškami potravín a zvyškami posypu zo skladovaných polotovarov,
- nebalené pekárenské výrobky - chleby, určené na predaj samoobslužným spôsobom sa ponúkali na predaj v zariadení bez ochranného krytu, uložené na regáloch, policiach bez krytu, neboli chránené pred kontamináciou,
- nedostatky v označovaní tovarov boli zistené u výrobkov:
 - Bon Fruit Slivky vykôstkované, sušené ovocie jednodruhé, 150 g (u zložky uvedenej v zložení na obale výrobku E220 nie je uvedená kategória prídavnej látky podľa prílohy č. 2 vyhlášky č. 127/2012 Z. z., v predaji bolo 15 kusov),
 - THOR kaviárová pasta 100g, na 2 kusoch nebol uvedený dátum spotreby,
 - Pringles Zemiakové lupienky s príchuťou papriky 165 g, v zložení nebolo uvedené množstvo zložky uvedenej v názve - zemiaky, v predaji bolo 16 kusov,
 - nátierka s príchuťou bielej čokolády 400 g, zloženie a názov uvedený v slovenskom jazyku na dolepke výrobku nevystihoval skutočný výrobok, keďže sa jednalo o čokoládovú nátierku s pomarančovou príchuťou, v predaji bolo 8 kusov,
- predaj potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti bol zistený u výrobkov:
 - SNICO Horčica plnotučná 820 g, v predaji 2 kusy,
 - Haas Light Puding kakaový v prášku s náhradným sladidlom 24 g, v predaji 3 kusy,
 - Viaczrné lupienky extrudovaný výrobok 350 g, v predaji 2 kusy,
 - Cappy nesýtený pomarančovo - grapefruitový nápoj 1,5 l, v predaji 1 kus.

4.5 Na základe zistených skutočností boli predmetnej prevádzke uložené opatrenia na mieste, a to stiahnuť z predaja potraviny nesprávne označené a stiahnuť z predaja potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, v termíne do 25.10.2014.

4.6 RVPS Michalovce uskutočnila dňa 27.10.2014 dodatočnú úradnú kontrolu, účelom ktorej bolo overenie splnenia opatrení uložených na mieste pri kontrole vykonanej u kontrolovaného subjektu dňa 25.10.2014. O dodatočnej kontrole bol spísaný Záznam č. ŠVPS SR/2014/So, Mi, Má, Do, Ja/50/DÚKP/Ja. Dodatočnou kontrolou bolo zistené splnenie uložených opatrení v plnom rozsahu. RVPS Michalovce následne začala voči prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku TESCO STORES SR, a.s., prevádzkareň Supermarket TESCO Veľké Kapušany správne konanie vo veci uloženia pokuty pre podozrenie zo spáchania iných správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. f/a o/, § 28 ods. 4 písm. i/ a § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

4.7 Rozhodnutím č. konania: 2015/00059-3 zo dňa 24.04.2015 rozhodla RVPS Michalovce tak, že účastník konania TESCO STORES SR, a.s., prevádzkareň Supermarket TESCO, Veľké Kapušany, svojím konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. b/, §

28 ods. 2 písm. f/, h/, o/, § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách, za čo mu uložil úhrnnú pokutu vo výške 1 000 000 €. Žalovaný rozhodnutím č. k.: 2041/2015 zo dňa 09.07.2015 potvrdil prvostupňové rozhodnutie RVPS Michalovce.

5.

5.1 Podľa § 3 ods. 1 zákona o potravinách, podrobnosti o požiadavkách na bezpečnosť, hygienu, požiadavky na zloženie a kvalitu potravín, zložky, ako aj technologické postupy používané pri ich výrobe a požiadavky na balenie jednotlivých potravín, ich skupín alebo všetkých potravín, rozsah a spôsob ich označovania, ich skladovanie, prepravu, manipulovanie s nimi a ich obeh, ako aj zásady na odber vzoriek a ich vyšetrovanie ustanovia všeobecne záväzné právne predpisy, ktoré vydá Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“).

5.2 Podľa § 3 ods. 5 zákona o potravinách, požiadavky a postupy podľa odsekov 1 až 4 je povinný dodržiavať každý, kto potraviny vyrába, manipuluje s nimi a umiestňuje ich na trh.

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

5.4 Podľa § 6 ods. 5 zákona o potravinách, na trh je zakázané umiestňovať potraviny

- a) iné ako bezpečné,
- b) klamlivo označené alebo ponúkané na spotrebu klamlivým spôsobom,
- c) neznámeho pôvodu,
- d) po uplynutí dátumu spotreby alebo dátumu minimálnej trvanlivosti.

5.5 Podľa § 9 ods. 1 písm. d/ a j/ zákona o potravinách, ten, kto vyrába potraviny, manipuluje s nimi alebo ich umiestňuje na trh, je povinný ich označiť v kodifikovanej podobe štátneho jazyka týmito údajmi:

d/ dátumom spotreby, ak ide o druhy potravín podliehajúcich rýchlej skaze z mikrobiologického hľadiska,

j/ o množstve určitých zložiek alebo kategórií zložiek.

5.6 Podľa § 9 ods. 2 písm. a/ bod 1 zákona o potravinách, za klamlivé označenie podľa osobitného predpisu sa pri označovaní potravín umiestnených na trh považuje také označenie, ktoré uvádza spotrebiteľa do omylu, a to najmä z hľadiska vlastností potraviny, najmä pokiaľ ide o charakter, identitu, vlastnosti, zloženie, množstvo, trvanlivosť, pôvod alebo miesto pôvodu, spôsob výroby alebo spracovania.

5.7 Podľa § 10 zákona o potravinách, ten, kto skladuje potraviny a zložky na ich výrobu, je povinný dodržiavať ustanovenia osobitného predpisu a

- a) zabezpečiť skladovanie len v takých priestoroch a za takých podmienok, aby sa zachovala ich bezpečnosť, kvalita a biologická hodnota potravín a surovín na ich výrobu,
- b) zabezpečiť čistotu skladovacích priestorov a manipulačného zariadenia a vykonávanie dezinfekcie, dezinfekcie a deratizácie podľa všeobecne záväzných právnych predpisov,
- c) 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,
- d) zabezpečiť oddelené skladovanie nezlúčiteľných druhov výrobkov vzájomne ovplyvňujúcich bezpečnosť a kvalitu,
- e) uchovávať rýchlo sa kaziace potraviny trvale schladené a zmrazené potraviny uchovávať trvale zmrazené,
- f) dodržiavať ďalšie podmienky skladovania určené prevádzkovateľom potravinárskeho podniku.

5.8 Podľa § 12 ods. 1 zákona o potravinách, ten, kto predáva potraviny vrátane internetového predaja,

- a) zodpovedá za bezpečnosť a kvalitu predávaných potravín,
- b) je povinný zabezpečiť hygienu predaja podľa osobitného predpisu, najmä vykonávať sústavné upratovanie, čistenie všetkého zariadenia používaného pri predaji, dezinfekciu, a v prípade potreby vykonanie dezinfekcie a deratizácie podľa všeobecne záväzných právnych predpisov,
- c) je povinný zabezpečiť označenie, oddelené umiestnenie a predaj potravín na iný než pôvodný účel a takýto predaj zreteľne vyznačiť,
- d) je povinný nebalené potraviny, ak to ich povaha vyžaduje, zabaliť do funkčne vhodného a zdravotne neškodného obalového materiálu a pri manipulácii s nimi používať čisté pomôcky a náradie,
- e) nesmie meniť, odstraňovať a zakrývať údaje uvedené prevádzkovateľom potravinárskeho podniku na spotrebiteľskom balení,
- f) je povinný zabezpečiť hygienický predaj nebalených pekárenských výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení,
- g) nesmie spoločne predávať nezlúčiteľné druhy výrobkov vzájomne ovplyvňujúce bezpečnosť a kvalitu potravín,
- h) nesmie predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti,
- i) je povinný potraviny určené na osobitné výživové účely a nové potraviny a geneticky modifikované potraviny umiestňovať na trh len balené,
- j) je povinný vzhľadom na povahu potraviny primerane skrátiť dátum minimálnej trvanlivosti alebo dátum spotreby uvedenej na obale potraviny, ak bola rozbalená na účel predaja jednotlivých častí, a ustanoviť podmienky ich ďalšieho uchovania tak, aby nedošlo k zhoršeniu kvality a bezpečnosti potraviny,
- k) je povinný zabezpečiť, aby pri predaji a preprave potravín bol k dispozícii doklad o pôvode tovaru,
- l) je povinný zabezpečiť pri ponuke na predaj a predaji potraviny uvádzané výživové tvrdenie a uvedenú výživovú hodnotu umiestniť na výveske na viditeľnom mieste v blízkosti vystavenej potraviny, ak už nie je uvedená na obale prevádzkovateľom potravinárskeho podniku,
- m) je povinný uchovávať potraviny a suroviny pri teplotách deklarovaných prevádzkovateľom potravinárskeho podniku,
- n) je povinný krájané potraviny alebo potraviny predávané na hmotnosť označovať údajom o ich zložení a dátume spotreby na výveske na viditeľnom mieste v blízkosti vystavenej potraviny; táto povinnosť sa nevzťahuje na balené potraviny vo výrobe, čerstvé ovocie a zeleninu,
- o) nesmie ich predávať na miestach, na ktorých je predaj zakázaný podľa osobitného predpisu,
- p) je povinný potraviny, ktorých trvanlivosť je viac ako 4 dni a doba zostávajúca do ich dátumu spotreby je kratšia ako 24 hodín, umiestniť oddelene a/alebo takýto výrobok označiť informáciou pre spotrebiteľa o blížiacom sa ukončení doby spotreby,
- q) je povinný potraviny nevhodné na spotrebu ľuďmi alebo nebezpečné a predmety určené na styk s potravinami, ktoré ohrozujú zdravotnú bezpečnosť potravín, zneškodniť v zariadení podľa osobitného predpisu 9abg) na vlastné náklady.

5.9 Podľa § 18 ods. 1 zákona o potravinách, úradná kontrola potravín sa vykonáva

- a) na všetkých stupňoch výroby, spracúvania potravín a ich distribúcie,
- b) nad dovozom potravín z tretích krajín a vývozom,
- c) nad dodržiavaním podmienok zdravotnej spôsobilosti podľa osobitných predpisov určujúcich požiadavky na osobnú hygienu a hygienu osôb priamo alebo nepriamo zúčastnených na výrobe potravín, manipulácii s nimi a ich umiestnení na trh,
- d) nad dodržiavaním zákazu klamlivej reklamy potravín.

5.10 Podľa § 18 ods. 2 zákona o potravinách, úradnou kontrolou potravín sa overuje dodržiavanie požiadaviek ustanovených týmto zákonom a osobitnými predpismi v oblastiach a na účel uvedený v odseku 1; neuplatňuje sa, ak ide o metrologickú kontrolu a metrologický dozor, veterinárne kontroly podľa osobitného predpisu, ako aj kontrolu krmív podľa osobitného predpisu.

5.11 Podľa § 20 ods. 9 zákona o potravinách, zamestnanci orgánov úradnej kontroly potravín vykonávajúci úradné kontroly potravín sú oprávnení na základe skutočností zistených úradnou kontrolou

potravín ukladať na mieste opatrenia podľa odseku 12, § 19 ods. 2 a opatrenia podľa osobitných predpisov.

5.12 Podľa § 23 ods. 5 zákona o potravinách, orgány úradnej kontroly potravín v rámci svojej pôsobnosti ukladajú opatrenia a pokuty a prerokávajú priestupky, ktoré zistia pri výkone úradnej kontroly.

5.13 Podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách, orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 100 € do 1 000 €, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi predáva nebalené pekárske výrobky v rozpore s § 12 ods. 1 písm. f/.

5.14 Podľa § 28 ods. 2 zákona o potravinách, orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 100 € do 100 000 €, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi

- a) nezabezpečuje zdravotné prehliadky zamestnancov,
- b) používa na výrobu potravín zložky, ktoré nespĺňajú kvalitatívne požiadavky,
- c) vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny, na ktorých výrobu boli použité nepovolené zložky alebo zakázané zložky okrem prídavných látok, aróm a technologických pomocných látok,
- d) nevedie záznamy o dodávateľoch a odberateľoch v záujme výsledovateľnosti potravín,
- e) nenahlási vopred príslušnému orgánu úradnej kontroly príchod zásielky, miesto jej určenia, krajinu pôvodu zásielky, druh zásielky a jej množstvo podľa § 7b,
- f) vyrába, balí alebo umiestňuje na trh potraviny nesprávne označené alebo neoznačené,
- g) umiestňuje na trh potraviny, ktorým sa pripisujú iné vlastnosti, ako potravina má,
- h) vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny klamlivo označené alebo ich ponúka na spotrebu klamlivým spôsobom,
- i) umiestňuje na trh potraviny, ktoré sú balené do obalov alebo obalových materiálov, ktoré nespĺňajú požiadavky na materiály a predmety určené na styk s potravinami,
- j) vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny neschválené orgánom verejného zdravotníctva podľa § 6 ods. 3 písm. a),
- k) nezabezpečí registráciu prevádzkarne vrátane internetového predaja podľa § 6,
- l) neoznačuje krájané potraviny alebo potraviny predávané na hmotnosť údajom o ich zložení a dátume spotreby na výveske na viditeľnom mieste v blízkosti vystavenej potraviny,
- m) predáva potraviny na miestach, na ktorých je predaj zakázaný,
- n) umiestňuje na trh potraviny, pri ktorých bolo zistené prekročenie najvyššieho prípustného množstva prídavných látok, extrakčných číndiel, technologických pomocných látok, aróm a kontaminantov, maximálnych limitov zvyškov prípravkov na ochranu rastlín a zvyškov veterinárnych liečiv a analýzou rizika nebola potvrdená ich bezpečnosť,
- o) porušuje zásady správnej výrobných praxe, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovania s nimi a pri ich umiestňovaní na trh,
- p) nespĺnila povinnosť uloženú v § 12a ods. 1 písm. b).

5.15 Podľa § 28 ods. 4 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

- a) vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné, sú zdraviu škodlivé a nevhodné na ľudskú spotrebu alebo sú skazené,
- b) používa na výrobu potravín zložky po uplynutí dátumu spotreby alebo dátumu minimálnej trvanlivosti,
- c) umiestňuje na trh potraviny neznámeho pôvodu alebo ich vyrába zo zložiek neznámeho pôvodu,
- d) vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny bez označenia ich alergénnych zložiek, ak ich obsahujú,
- e) používa pri výrobe potravín vodu, ktorá nespĺňa požiadavky podľa osobitného predpisu,
- f) vyrába alebo umiestňuje na trh neschválené geneticky modifikované potraviny [§ 6 ods. 3 písm. e)],
- g) sťažuje alebo marí výkon úradnej kontroly potravín tým, že zamestnancom orgánu úradnej kontroly bráni vykonávať činnosti uvedené v § 18 až 20 alebo v určenej lehote nevykoná nimi uložené opatrenia, alebo nedodržiava záväzné pokyny orgánov úradnej kontroly, nezabezpečí stiahnutie potravín z obehu,

ktoré nespĺňajú požiadavky podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov, a nespolupracuje s orgánom úradnej kontroly potravín,

h) ohrozí alebo poškodí zdravie ľudí,

i) umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti.

5.16 Podľa § 28 ods. 6 zákona o potravinách, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola pokuta uložená podľa odsekov 1 až 3, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku výšky súm uvedených v odsekoch 1 až 3.

5.17 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 (§ 28 ods. 7 zákona o potravinách)

5.18 Podľa § 28 ods. 8 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 7, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu od 1 000 000 € do 5 000 000 €.

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

5.20 Podľa § 31 ods. 2 zákona o potravinách, na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní okrem konania podľa § 20 ods. 9 a 12.

5.21 Podľa čl. 1 ods. 1 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 len „nariadenie č. 882/2004“), toto nariadenie stanovuje všeobecné pravidlá pre vykonávanie úradných kontrol s cieľom overovania dodržiavania predpisov, zameraných najmä na tieto oblasti:

a) prevencia, eliminácia alebo zníženie na prijateľnú mieru rizík, hroziacim ľuďom a zvieratám buď priamo alebo nepriamo cez životné prostredie,

b) 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.

5.22 Podľa čl. 54 ods. 1 nariadenia č. 882/2004, ak príslušný orgán zistí nedodržiavanie predpisov, bude konať tak, aby zabezpečil, aby prevádzkovateľ situáciu napravil. Príslušný orgán bude pri rozhodovaní o tom, ako bude konať, brať do úvahy povahu tohto nedodržiavania, ako aj minulosť príslušného prevádzkovateľa pokiaľ ide o nedodržiavanie predpisov.

5.23 Podľa čl. 54 ods. 2 nariadenia č. 882/2004, pokiaľ je to potrebné, budú súčasťou tohto konania tieto opatrenia:

a) nariadenie hygienických postupov alebo akejkoľvek inej akcie, ktorú považuje príslušný orgán za potrebnú na zabezpečenie krmivovej a potravinovej bezpečnosti alebo dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá;

b) obmedzenie alebo zákaz uvádzať tieto krmivá, potraviny alebo zvieratá na trh, dovážať ich alebo vyvážať;

c) sledovanie a v prípade potreby nariadenie o stiahnutí krmív a potravín z obehu, odňatí a/alebo ich zničení;

d) povolenie použiť krmivá a potraviny na iné účely než na ktoré boli pôvodne určené;

e) pozastavenie prevádzky alebo zatvorenie celého príslušného podniku alebo jeho časti na primerané obdobie.

f) pozastavenie alebo odňatie schválenia podniku;

- g) opatrenia uvedené v článku 19 pre zásielky z tretích krajín;
- h) akékoľvek iné opatrenie, ktoré príslušný orgán považuje za vhodné.

5.24 Podľa čl. 1 ods. 1 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 z 29. apríla 2004 o hygiene potravín (ďalej len „nariadenie o hygiene potravín“), toto nariadenie ustanovuje všeobecné predpisy o hygiene potravín pre prevádzkovateľov potravinárskych podnikov s prihliadnutím najmä na tieto zásady:

- a) prvotná zodpovednosť za bezpečnosť potravín spočíva na prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku;
- b) je potrebné zabezpečiť bezpečnosť potravín v celom potravinovom reťazci, počínajúc prvovýrobou;
- c) pri potravinách, ktoré nemožno bezpečne skladovať pri okolitých teplotách, najmä pri mrazených potravinách, je dôležité zachovávať chladiarenský reťazec;
- d) zodpovednosť prevádzkovateľov potravinárskych podnikov by sa mala posilniť všeobecným zavedením postupov založených na zásadách HACCP spolu s uplatňovaním správnej hygienickej praxe;
- e) príručky správnej praxe sú cenným nástrojom, ktorý má pomôcť prevádzkovateľom potravinárskych podnikov na všetkých úrovniach potravinového reťazca s dodržiavaním s predpisov o hygiene potravín a s uplatňovaním zásad HACCP;
- f) je potrebné ustanoviť mikrobiologické kritériá a požiadavky na kontrolu teploty založené na vedeckom hodnotení rizika;
- g) je potrebné zabezpečiť, aby dovážané potraviny mali aspoň rovnaký alebo rovnocenný hygienický štandard, ako potraviny vyrobené v spoločensťve.

5.25 Podľa čl. 2 ods. 1 písm. a/ nariadenia o hygiene potravín, „hygienu potravín“, ďalej len „hygienu“ znamená opatrenia a podmienky potrebné na kontrolu nebezpečenstiev a na zabezpečenie vhodnosti potraviny na ľudskú spotrebu, berúc do úvahy jej určené použitie.

5.26 Podľa Prílohy II Kapitoly I ods. 1 nariadenia o hygiene potravín, potravinárske priestory sa musia udržiavať v čistote a v dobrom stave údržby.

5.27 Podľa Prílohy II Kapitoly V ods. 1 písm. a/ nariadenia o hygiene potravín, všetky predmety, príslušenstvo a zariadenia, s ktorým potraviny prichádzajú do styku, musia byť účinne čistené a tam, kde je to potrebné, dezinfikované. Čistenie a dezinfekcia sa musí vykonávať s dostatočnou frekvenciou, aby sa zabránilo akémukoľvek riziku kontaminácie.

5.28 Podľa čl. 3 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín (ďalej len „nariadenie č. 178/2002“), potravinové právo znamená zákony, iné právne predpisy a správne opatrenia, upravujúce potraviny vo všeobecnosti, a najmä potravinovú bezpečnosť, či už na úrovni spoločensťva alebo na vnútroštátnej úrovni; vzťahuje sa na všetky stupne výroby, spracovania 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).

6.

6.1 Kasačný súd konštatuje, 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. Pre Slovenskú republiku ako členský štát Európskeho spoločensťva, sú dňom pristúpenia do zväzku, právne akty Európskych spoločensťvi a Európskej únie záväzné a Nariadenia majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky (čl. 7 Ústavy Slovenskej republiky).

6.2 Žalobca svojím konaním porušil § 10 písm. c/ a § 12 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách tým, že

nezabezpečil požadovanú hygienu prevádzkových priestorov a zariadení, keďže v priestoroch skladu boli zistené nečistoty (zbytky obalov, papieriky, úlomky dreva z palety; záchyt myši v deratizačnej stanicike pri umývadle v mieste, kde bola skladovaná čerstvá zelenina a ovocie; mraziaci aj chladiaci box bol preplnený, bez umožnenia vykonávania kontroly potravín). Požadovaná hygiena nebola zabezpečená ani na predajnej ploche, keď priestor pod mriežkou v chladiacej vitríne bol značne znečistený zvyškami potravín a zhlukmi prachu. Žalobca teda svojím konaním jednoznačne naplnil všetky znaky skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách. Jedným zo základných cieľov Nariadenia o hygiene potravín je snaha o vysokú úroveň ochrany ľudského života a zdravia. Toto Nariadenie ustanovuje tiež ďalšie spoločné zásady a pojmy pre vnútroštátne potravinové právo a potravinové právo spoločenstva, vrátane cieľa dosiahnuť voľný pohyb potravín v rámci spoločenstva. Nedodržovanie zásad a povinností pri skladovaní a manipulácii s potravinami je rizikom pre zdravotnú bezpečnosť potravín a tým aj zdravie ľudí, čo je spoločensky neprijateľné konanie. Porušenie potravinového práva a predpisov môže totiž znamenať ohrozenie zdravia ľudí, a preto prípady porušenia povinností musia podliehať účinným odradzujúcim a úmerným opatreniam na národnej úrovni.

6.3 Žalobca taktiež nezabezpečil hygienický predaj nebalených pekárenských výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení, keď umiestňoval na trh nebalené pekárenské výrobky predávané samoobslužným spôsobom v zariadeniach bez ochranného krytu, čím predmetné nebalené chleby neboli chránené pred kontamináciou. Týmto konaním žalobca porušil § 12 ods. 1 písm. f/ zákona o potravinách, čím naplnil skutkovú podstatu iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách. Kasačný súd má za to, že nebalené pekárenské výrobky sú potraviny určené na priamu spotrebu, konzumujú sa bez potreby ďalšej tepelnej úpravy. Je preto nevyhnutné vytvoriť pri predaji uvedených výrobkov také podmienky, ktoré budú zabezpečovať maximálnu čistotu prostredia. Umiestnenie pekárenských výrobkov v samoobslužných zariadeniach predstavuje vždy určité riziko, preto je prevádzkovateľ v takomto prípade povinný eliminovať riziko na minimum. Jeho povinnosťou je minimalizovať riziko akejkolvek kontaminácie. Obhajovať sa tvrdením, že legislatíva neustanovuje technické požiadavky na rozsah prekrytia nebalených pekárenských výrobkov ochranným krytom je podľa najvyššieho súdu príliš alibistické. Hygiena potravín je jedným zo základných pilierov potravinového práva a každý jeden prevádzkovateľ, resp. predajca potravín musí zabezpečiť maximálnu hygienu pri ich predaji bez ohľadu na technické požiadavky stanovené legislatívou. V pripojenom administratívnom spise sa nachádza fotodokumentácia, ktorá svedčí o tom, že nebalené pekárenské výrobky boli predávané na regáloch bez ochranného krytu, čo je v absolútnom rozpore s akýmkoľvek hygienickými zásadami vzťahujúcimi sa k predaju pekárenských výrobkov.

6.4 Žalobca svojím konaním porušil § 4 ods. 1 zákona o potravinách. Ten, kto predáva potraviny, zodpovedá za zdravotnú neškodnosť a kvalitu predávaných výrobkov. Žalobca ako predávajúci je povinný dodržiavať všetky zákonom stanovené podmienky umiestňovania výrobkov na trh a za jej dodržiavanie zodpovedá objektívne, bez ohľadu na akékoľvek okolnosti, ktoré spôsobili ich porušenie.

6.5 Žalobca hodnovernosť záverov uvedených v zázname o úradnej kontrole nespochybnil, rovnako ani skutkové závery, ktoré boli východiskom pre konanie a rozhodovanie žalovaného a prvostupňového správneho orgánu.

6.6 Pokiaľ ide o výšku uloženej pokuty, je nepochybné, že žalobca sa dopustil viacerých skutkov, ktoré zákonodarca zaradil medzi porušenia povinností upravených v ustanoveniach § 28 ods. 1 a 2 a § 28 ods. 4 zákona o potravinách.

6.7 „Pri súbehu viacerých správnych deliktov (viacčinný súbeh) treba použiť „*analogiae legis*“ tzv. absorpčnú zásadu. Za viaceré delikty správny orgán uloží sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na najprísnejšie postihnutelný správny delikt“. (R 69/2008)

6.8 „Voľná úvaha pri rozhodovaní o výške pokuty za správny delikt je myšlienkový proces, v rámci ktorého má správny orgán zvažovať závažnosť porušenia právnych predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu protiprávneho konania, jeho následky, dobu protiprávnosti tak, aby uložená sankcia spĺňala

nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel“. (R 103/2013)

6.9 „Podľa článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie zákonov musí byť v súlade s ústavou, v danom prípade s článkom 1 ods. 1 a článkom 50 ods. 6. Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu podľa názoru súdu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a výlučnosťou výšky sankcie bez úpravy kritérií jej uloženia, chrániť závažný verejný záujem. Súd je však pri ukladaní sankcie povinný vychádzať z princípu prísne individuálnej zodpovednosti za skutok, ktorý má svoju mieru závažnosti a dôsledkov. Nijaký právny poriadok nemôže regulovať všetky situácie, ktoré môžu nastať pri uplatňovaní právnej úpravy. Každý právny poriadok sa môže uplatniť vo všetkých prípadoch iba vtedy, ak sa právna úprava dotvorí výkladom práva. Základom výkladu práva v právnom štáte je zdravý rozum. K dôležitým materiálным znakom právneho štátu je aj existencia kritérií, podľa ktorých a vysvetľuje a uplatňuje každá právna norma“ (cit. Drgonec: Ústava Slovenskej republiky - Komentár, Heuréka 2004, str. 57 - 58).

6.10 Správny orgán v tomto prípade pri ukladaní pokuty a stanovení jej výšky bral do úvahy aj podstatnú skutočnosť, a to opakované nedodržovanie jednotlivých ustanovení zákona o potravinách zo strany žalobcu, za obdobie dvoch rokov predchádzajúcich vykonanej kontrole. Prihliadol na nasledujúce rozhodnutia:

- Rozhodnutím RVPS Michalovce č. k. 2013/00209 zo dňa 16.07.2013, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 05.08.2013, bola účastníkovi konania podľa § 28 ods. 2 písm. i/ zákona o potravinách (v znení účinnom do 31.03.2013) uložená úhrnná pokuta 800 € za to, že pri úradnej kontrole potravín vykonanej dňa 12.03.2013 v prevádzke žalobcu Veľké Kapušany (ďalej len „prevádzka“), porušil povinnosť predávať potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti u dvoch druhov potravín v celkovej hmotnosti 10,7 kg a celkovej sume 55,32 € a to: Lúpané krevety 250 - 350 hlboko mrazené glazované 200 g, výrobca: VICIUNAI CENTRAL EUROPE, s.r.o., Pod Pekárnami 161/7, Praha 9, 11 kusov, celková hmotnosť 2,2 kg, celková suma 35,09 €, dátum minimálnej trvanlivosti 11.03.2013; Vianočka - závin - múčna zmes s droždím 500 g, výrobca: Diamant Nahrungsmittel GesmbH & Co.KG., množstvo 11 kusov, celková hmotnosť 8,5 kg, celková suma 20,23 €, dátum minimálnej trvanlivosti 10.03.2013. Ďalej poukázal na predaj balené mrazené krémy, nanuky a zmrzliny pri teplotách nezodpovedajúcich požiadavkám deklarovaných prevádzkovateľmi potravinárskych podnikov, nedodržoval zásady prevádzkovej hygieny - nezabezpečil dvere príjmu tovaru proti vnikaniu škodcov a prachu do priestorov skladu prevádzky a neudržiaval zariadenia a príslušenstvo v takom technickom stave a poriadku, aby sa minimalizovalo akékoľvek riziko kontaminácie skladových potravín, v časti skladu v regáloch a priestoroch podlahy bol nájdený trus malých hlodavcov, ako aj 1 kus uhynutého hlodavca v staničke č. 4, pričom prevádzkovateľ potravinárskeho podniku je povinný zaviesť primerané postupy na kontrolu škodcov, vznikajúcich kondenzát z klimatického zariadenia bol vyvedený priamo na podlahu skladu, čím dochádzalo ku kontaminácii priestoru a tam skladových potravín, ponúkal na predaj potraviny s porušeným obalom u výrobku „Horčica kremzská 400 g“, SENF, spol. s r.o., Mostecká 2580, Žatec provoz Břvany 73, v počte 15 kusov, celkovej hmotnosti 6,8 kg, a celkovej sume 5,72 €. Tento nedostatok bol zistený opakovane, naposledy pri kontrole potravín dňa 20. júla 2012 - zdokumentovaný v zázname o úradnej kontrole potravín č. 2007/2012-Va, Ja, Kr/1, za čo bola účastníkovi konania uložená rozhodnutím RVPS Michalovce, číslo konania 2012/00300-2 zo dňa 28. augusta 2012 pokuta. Rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 17.09.2012.

- Rozhodnutím RVPS Michalovce č. k. 2013/00250-2 zo dňa 02.08.2013, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 21.08.2013, bola účastníkovi konania podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách (v znení účinnom do 31.03.2014) uložená úhrnná pokuta 1 200 € za to, že pri úradnej kontrole potravín vykonanej dňa 14.05.2013 v uvedenej prevádzke ponúkal na predaj po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti výrobok POHÁNKA LÚPANÁ 500 g, 3 ks, predajná cena 1,99 €/ks, krajina pôvodu Poľsko, balí MARIANNA, Marianna Konrádova, Ivanka pri Dunaji, minimálna trvanlivosť: 09.12.2012, celková hmotnosť 1,5 kg, celková cena 5,97 €, ďalej ponúkal na predaj 3 druhy potravín s porušeným vákuovým balením v celkovej hmotnosti 2,03 kg a celkovej cene 15,05 € a to: Pstruh pitvaný glazúrovaný hlbokozmrazený vákuovo balený - 450 g, 1 balenie, pôvod Turecko, distribútor RYBA

Košice, Južná trieda 54, Košice, minimálna trvanlivosť do konca júla 2014, predajná cena 399 €, celková hmotnosť 0,45 kg, Losos filety bez kože glazúrované hlbokozmrazené vákuovo balené - 500 g, balenia, pôvod Čína, distribútor RYBA Košice, Južná trieda 54, Košice, minimálna trvanlivosť do 12.04.2014, predajná cena 3,99 € za balenie, celková hmotnosť 1 kg, celková cena 7,98 €, Údený bok bez kosti a kože vákuovo balené - 0,576 kg, 1 balenie, výrobca Púchovský mäsový priemysel a.s., ul. Vsetínska, Púchov, spotrebuje do 26.05.2013, predajná cena 5,50 € za kg, celková hmotnosť 0,576 kg, celková cena 3,08 €. Porušenie tejto povinnosti bolo zistené opakovane, naposledy pri úradnej kontrole potravín dňa 12.03.2013, za čo bola účastníkovi konania uložená pokuta rozhodnutím RVPS Michalovce, číslo konania 2013/00209-4 zo dňa 16.07.2013.

- Rozhodnutím RVPS Michalovce č. k. 2013/00410, 2014/00073-2 zo dňa 21.01.2014, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 07.02.2014, bola účastníkovi konania podľa § 28 ods. 2 písm. p/ zákona o potravinách v spojení s § 28 ods. 6 uložená úhrnná pokuta 400 € za to, že pri úradnej kontrole potravín vykonanej dňa 07.11.2013 v uvedenej prevádzke ponúkal na predaj dva druhy potravín s porušeným vákuovým balením v celkovej hmotnosti 5,6 kg v celkovej cene 47,89 € a to: Filé z treskových rýb - hlbokozmrazené vákuovo balené 400 g, 5 balení, 3,59 €/balenie, pôvod Čína, balí RYBA Košice, Južná trieda 54, Košice, minimálna trvanlivosť do konca novembra 2013, Filé z Aljašskej tresky - hlbokozmrazené vákuovo balené - 600g, 6 balení, 4,99 €/balenie, pôvod Čína, minimálna trvanlivosť do 07.01.2014. Tento nedostatok bol zistený opakovane, naposledy pri úradnej kontrole potravín dňa 14.05.2013, za čo bola účastníkovi konania uložená pokuta rozhodnutím RVPS Michalovce, číslo konania 2013/00250-2 zo dňa 02.08.2013. Rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 21.08.2013.

- Rozhodnutím RVPS Michalovce č. k. 2014/00208-3 zo dňa 26.06.2014, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 16.07.2014, bola účastníkovi konania podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách uložená úhrnná pokuta 2 000 € za to, že pri úradnej kontrole potravín vykonanej dňa 14.04.2014 v uvedenej prevádzke nedodržiaval zásady prevádzkovej hygieny - na predajnej ploche bolo dno mraziaceho zariadenia s uchovávanými hlbokozmrazenými krémami a zmrzlínami, dno mraziaceho zariadenia s uchovávanými hlbokozmrazenými pekáarskymi polotovarom, dno mraziaceho zariadenia s uchovávanou hlbokozmrazenou hydinou a dno mraziaceho zariadenia s uchovávanými hlbokozmrazenými produktmi rybolovu znečistené prachom, drobnými zvyškami potravín a inými drobnými nečistotami, zároveň boli vodiace drážky posuvných dvierok a plastové okraje pod nimi v týchto zariadeniach znečistené hrubou vrstvou prachu, početnými drobnými nečistotami, zvyškami vlasov a inými drobnými nečistotami a porušil zákaz predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti u dvoch potravín v celkovej hmotnosti 1,412 kg a v celkovej cene 5,58 € a to: „TESCO“ Treska v majonéze 140 g, výrobca: Ryba spol. s r.o., Južná trieda 54, 040 01 Košice, SK 9-90 ES, 1 ks s dátumom spotreby 10.04.2014 a 7 ks s dátumom spotreby 13.04.2014, v celkovej cene 5,2 € a v celkovom množstve 1,112 kg a „TESCO“ Natural jogurt, výrobca DE BB 033 EC, 2 ks s dátumom spotreby 13.04.2014, v celkovej cene 0,38 € a v celkovom množstve 0,3 kg. Porušenie tejto povinnosti bolo zistené opakovane, naposledy pri úradnej kontrole potravín dňa 14.05.2013, zdokumentované v zázname o úradnej kontrole potravín č. MI/2013/Kov,Ja,Va,Dž/2, za čo bola účastníkovi uložená úhrnná pokuta 1 200 € rozhodnutím RVPS Michalovce, číslo konania 2013/00250-2 zo dňa 02.08.2013. Rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 21.08.2013.

6.11 Odvolací správny orgán na str. 37 rozhodnutia zo dňa 9. júla 2015 konštatoval, že v súvislosti s hľadiskom opakovania protiprávneho konania žalobcu vychádzal aj z okolností uloženia pokuty v prípade predchádzajúceho rozhodnutia RVPS Michalovce č. k. 2014/00208-3 zo dňa 26.06.2014, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 16.07.2014 a 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 (nedostatky v hygieny mraziacich zariadení), § 28 ods. 8 (umiestňovanie potravín na trh po dátume minimálnej trvanlivosti) zákona o potravinách, a teda správny orgán bol povinný uložiť pokutu v prípade správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v nadväznosti na § 28 ods. 8 zákona o potravinách v sadzbe od 1 000 000 € do 5 000 000 €.

6.12 Kasačný súd sa oboznámil aj s prehľadom rozhodnutí vydaných v správnom konaní žalovaným, ktorými sankcionoval žalobcu za porušenie povinností upravených v zákone o potravinách a to v

prevádzke Veľké Kapušany. Uvedené rozhodnutia boli v správnom konaní predkladané z dôvodu, že mali tvoriť základ a východiská pre uloženie pokuty podľa § 28 ods. 8 citovaného zákona.

Najvyšší súd SR konštatuje na základe obsahu administratívneho spisu a rozhodnutí správnych orgánov, ktoré sú predmetom súdneho prieskumu v tejto veci, že rozhodnutím RVPS Michalovce č. 2013/00410, 2014/00073-2 zo dňa 21.01.2014, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 07.02.2014, bola žalobcovi uložená úhrnná pokuta 400 €, nie za porušenie § 28 ods.4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom do 31.03.2015, ale za porušenie ustanovenia § 28 ods. 2 písm. p/ zákona o potravinách v znení účinnom do 31.03.2014, t. j. za porušenie iných zákonných povinností a to zásady správnej výrobnnej praxe, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovania s nimi a pri ich umiestňovaní na trh, čiže ide o inú povinnosť než je povinnosť, za ktorú bol sankcionovaný v tomto konkrétnom prípade (§ 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách v znení účinnom do 31.03.2015 - ak v rozpore s právnymi predpismi umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti. Zároveň je potrebné dodať, že v tomto prípade kasačný súd preskúmal vrámci kasačného konania zákonnosť žalobou napadnutých rozhodnutí z pohľadu znenia zákona o potravinách účinného do 31. marca 2015, t. j. v znení zákona, ktoré v danej veci správne aplikovali aj správne orgány (s výnimkou § 28 ods. 8).

6.13 S poukazom na ustanovenie § 28 ods. 7 zákona o potravinách možno konštatovať, že podmienky na uloženie pokuty vo výške dvojnásobku sadzby sú splnené v prípade ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách. Z vyššie uvedených rozhodnutí správneho orgánu RVPS Michalovce č. 2013/00209 zo dňa 16.07.2013 vyplýva, že žalobca bol v tomto rozhodnutí sankcionovaný za porušenie povinnosti, ktoré mu vyplývali z ustanovenia § 28 ods. 2 písm. i/ zákona o potravinách. Pokiaľ sa týka rozhodnutí RVPS Michalovce č. 2013/00250-2 zo dňa 02.08.2013 a rozhodnutia č. 2014/00208-3 zo dňa 26.06.2014, tu prišlo k sankcionovaniu žalobcu podľa ustanovenia § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods.7 zákona o potravinách. Z uvedeného vyplýva, že v takomto prípade, pokiaľ sú splnené zákonné podmienky a príde k opakovanému porušeniu povinnosti, je možné uložiť pokutu až do výšky dvojnásobku sadzby pokuty podľa ods. 4. Najvyšší súd v danej veci konštatuje, že v rozhodnutí zo dňa 02.08.2013 bol žalobca sankcionovaný za to, že ponúkal na predaj tovar po dátume minimálnej trvanlivosti ako aj tri druhy potravín s porušeným vákuovým balením. V rozhodnutí zo dňa 26.06.2014 bol žalobca sankcionovaný za to, že nedodržiaval zásady prevádzkovej hygieny a porušil zákaz predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby, konkrétne u dvoch druhov potravín. Z opisu skutku tak, ako je skutok opísaný v preskúmanom rozhodnutí vyplýva, že boli porušené aj ustanovenia o zákaze predávať potraviny po uplynutí dátumu spotreby a dátumu minimálnej trvanlivosti (bod 9. výroku rozhodnutia zo dňa 24. apríla 2015, § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách.

6.14 Z uvedených skutkových zistení ako aj z kvalifikácie porušenia právnych povinností teda vyplýva, že žalobca bol v uvedených rozhodnutiach sankcionovaný za porušenie odlišných právnych povinností, za ktoré bolo možné uložiť pokutu podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách a to nasledovne:

- v prvostupňovom rozhodnutí z 02.08.2013 za porušenie povinnosti neponúkať tovar po uplynutí minimálnej trvanlivosti a za porušenie zákazu ponúkať potraviny s porušeným vákuovým balením;
- v prvostupňovom rozhodnutí zo dňa 26.06.2014 za porušenie povinnosti neponúkať tovar po uplynutí dátumu spotreby a za nedodržiavanie zásad prevádzkovej hygieny.

Z tohto dôvodu podľa názoru kasačného súdu neboli splnené zákonom stanovené podmienky na to, aby bolo možné za porušenia povinností žalobcu tak, ako sú opísané v rozhodnutí žalovaného a prvostupňového orgánu, v danej veci postupovať podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, keďže v danom prípade nedošlo k opakovanému porušeniu tej istej povinnosti, za ktoré bola už uložená pokuta postupom podľa ods. 7. Z tohto dôvodu, keďže išlo o porušenie inej zákonnej povinnosti, ako to bolo v uvedených dvoch rozhodnutiach žalovaného z roku 2013 a 2014, neboli splnené zákonné podmienky na uloženie pokuty v zákonom rozpätí od 1 000 000 € do 5 000 000 € podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Navyiac v rozhodnutiach žalovaného zo dňa 16.07.2013 a 21.01.2014 boli žalobcovi uložené pokuty za porušenie § 28 ods. 2 písm. i/, resp. § 28 ods. 2 písm. p/ zákona o potravinách, pričom zákon o potravinách v znení účinnom pre sankcionovanie zistených skutkov podľa § 28 ods. 8 citovaného

zákona vyžadoval, aby do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení predchádzajúcej pokuty, došlo k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 4, čo ale v uvedených prípadoch splnené nebolo.

6.15 Keďže z obsahu predloženého administratívneho spisu ako aj z rozhodnutí správnych orgánov vyplýva, že k porušeniu povinnosti podľa zákona o potravinách v danej veci došlo, avšak neboli splnené podmienky na uloženie sankcie podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách, kasačný súd dospel k záveru, že v danej veci je potrebné postupovať podľa § 462 ods. 2 SSP, nakoľko napadnuté rozhodnutie žalovaného nie je v súlade so zákonom a prihladnuc na rozsudok krajského súdu o zamietnutí žaloby, najvyšší súd zmenil rozsudok Krajského súdu v Bratislave a zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Úlohou žalovaného bude v danej veci postupovať podľa § 28 ods. 4, resp. 7 zákona o potravinách, pretože v danej veci podľa názoru najvyššieho súdu neboli splnené zákonom stanovené podmienky na postup uloženia sankcie podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách.

6.16 Kritériami, ktoré musia byť zohľadnené pri určení výšky pokuty, sú okrem iného aj trvanie protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a opakovanosť protiprávneho konania. Najvyšší súd Slovenskej republiky poznamenáva, že v právnom poriadku absentuje legálna definícia pojmu „minulosť prevádzkovateľa“. Spravidla však orgány úradnej kontroly potravín skúmajú minulosť v trvaní 24-36 mesiacov pred úradnou kontrolou, na základe ktorej má byť sankcia uložená. V rámci minulosti prevádzkovateľa je osobitne dôležité obdobie jedného roka, počítané spätne odo dňa vykonania kontroly do dňa nadobudnutia právoplatnosti predchádzajúceho rozhodnutia o uložení sankcie. V dotknutom období bola skúmaná minulosť žalobcu a bolo zistené, že sa dopustil viacerých porušení povinností, za ktoré mu v predchádzajúcom období boli uložené sankcie podľa § 28 zákona o potravinách. Navyše, pri kontrole vykonávanej dňa 25.10.2014 boli zistené aj iné závažné previnenia, ktoré boli bližšie popísané v predchádzajúcich častiach rozsudku, na ktoré žalovaný prihladne v ďalšom konaní.

6.17 Pokiaľ ide o námietku žalobcu v súvislosti s porušením dvojinštančnosti konania, najvyšší súd sa plne stotožňuje s názorom žalovaného i krajského súdu. V prejednávanej veci rozhodovala v prvom stupni Regionálna veterinárna a potravinová správa Michalovce a následne o podanom odvolaní rozhodovala Štátna veterinárna a potravinová správa SR. Zásada dvojinštančnosti konania teda bola dodržaná.

6.18 Vzhľadom na uvedené kasačný súd dospel k záveru, že správny orgán prvého stupňa vykonal v predmetnej veci dokazovanie v dostatočnom rozsahu, vo veci si zadovážil dostatok relevantných skutkových zistení na vydanie rozhodnutia. Záver žalovaného správneho orgánu vyslovený v odôvodnení jeho rozhodnutia zodpovedá zásadám logického myslenia a správneho uváženia a je v súlade aj s hmotnoprávnymi ustanoveniami zákona o potravinách. Žalobca konaním kladeným mu za vinu porušil právne povinnosti vyplývajúce mu zo zákona o potravinách, za ktoré porušenie zodpovedá.

6.19 Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že vznesené kasačné námietky boli spôsobilé na zmenu, napadnutého rozsudku Krajského súdu v Bratislave. Najvyšší súd SR, ako súd kasačný, zmenil rozsudok krajského súdu a rozhodnutie žalovaného zrušil. Úlohou žalovaného správneho orgánu bude na podklade zisteného stavu vo veci znovu rozhodnúť a len v prípade splnenia zákonných podmienok na uloženie sankcie, bude postupovať podľa § 28 ods. 4, resp. ods. 7 zákona o potravinách.

6.20 Podľa § 469 SSP ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaný právnym názorom kasačného súdu.

7.

7.1 Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti žiadal aj o predloženie prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie. Kasačný súd je však toho názoru, že v konaní, ako pred správnymi orgánmi, tak pred všeobecnými súdmi, sa nepreukázala potreba výkladu komunitárneho práva Súdnym dvorom Európskej únie. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd poslednej inštancie v rámci všeobecného súdnictva

dospel k záveru, že nie je dôvod obracať sa za tohto stavu veci na Súdny dvor Európskej únie s prejudiciálnou otázkou.

8.

8.1 O náhrade trov kasačného konania najvyšší súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 a 2 SSP. Žalobca v kasačnom konaní mal plný úspech, preto kasačný súd priznal žalobcovi právo na náhradu trov konania. O vyčíslení trov konania rozhodne bezodkladne krajský súd v samostatnom uznesení.

Poučenie:

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