

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 3Sžo/41/2016
Identifikačné číslo spisu: 1015200447
Dátum vydania rozhodnutia: 31.01.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:1015200447.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a zo sudcov JUDr. Sone Langovej a JUDr. Jozefa Milučkého v právnej veci žalobcu: Kaufland Slovenská republika, v.o.s., IČO: 35 790 164, Trnavská cesta 41/A, Bratislava, zastúpený: Advokátska kancelária Ecker-Kán & Partners, s.r.o., Námestie Martina Benku 9, Bratislava, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, Botanická 17, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 150/2015 zo dňa 13. februára 2015, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/62/2015-98 zo dňa 2. februára 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/62/2015-98 zo dňa 2. februára 2016 p o t v r d z u j e.

Žalobcovi právo na náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

I.

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 150/2015 zo dňa 13.02.2015, ktorým bolo zmenené rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza č. Ro-130/2014-ŽK, 3248/2014 zo dňa 27.11.2014, ktorým bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 8.000,- € podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona č. 152/1995 Zb. o potravinách v znení účinnom ku dňu vydania administratívnych rozhodnutí (ďalej len „zákon č. 152/1995 Z.z.“). Prvostupňové rozhodnutie bolo odvolacím orgánom zmenené tak, že vo výrokovej časti v súvislosti s porušením povinnosti zabezpečiť skladovanie potravinárskeho odpadu bolo preformulované uvádzané údajné porušenie povinnosti doplnené ust. § 10 ods. 5 písm. f/ výnosu č. 28167/2007-OL a bolo vypustené tvrdenie ohľadom nemožnosti vykonávania dôkladnej sanitácie, bola bližšie špecifikovaná potravina, ktorej názov a zloženie neboli údajne označené v kodifikovanej podobe štátneho jazyka a pokuta bola odôvodnená z viacerých hľadísk. Rozhodnutie v ostatnej časti vrátane

pokuty vo výške 8.000 eur uloženej na základe ustanovenia § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona č. 152/1995 Z.z. zostalo nezmenené.

Krajský súd rozsudok odôvodnil tým, že skutkový stav bol správnymi orgánmi dostatočne zistený, o čom svedčí záznam z kontroly, kde je uvedená identifikácia jednotlivých druhov a množstva, ktoré boli posúdené ako nevhodné na ľudskú spotrebu a dôvody ich nevhodnosti. Vyhotovená dokumentácia slúžila na podporu zistení podrobne popísaných potravín v zázname o úradnej kontrole potravín. Preukazuje, že tvrdenie inšpektorov o narušení bezpečnosti zemiakov a papriky podpísané v úradnom zázname sú pravdivé. Ak sa počas kontroly baleného ovocia, zeleniny a zemiakov podľa zákona č. 152/1995 Z.z. vyskytnú voľným okom viditeľné jednotlivé plody zeleniny, resp. hlúzy zemiakov, ktoré nie sú vhodné na ľudskú spotrebu z dôvodu výskytu hniloby alebo plesne, inšpektor takéto balenie neotvára a netriedi, ale považuje celé balenie nevhodné na ľudskú spotrebu. Krajský súd vyjadril súhlas s názorom žalovaného, že potraviny neboli hodnotené z hľadiska ich kvality, ale z hľadiska bezpečnosti podľa Nariadenia (ES) č. 178/2002, ktoré žiadnu percentuálnu odchýlku bezpečnosti potravín nepripúšťa.

V správnom konaní bolo preukázané, že žalobca sa dopustil správnych deliktov podľa § 28 ods. 2 písm. f/, § 28 ods. 2 písm. o/, § 28 ods. 4 písm. a/ zákona č. 152/1995 Z.z. a to opakovane, čo odôvodňuje aplikáciu § 28 ods. 6 a 7 zákona č. 152/1995 Z.z. Uvedené správne delikty sú v zákone sankcionované rôznou sankciou, a keďže zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) neupravuje postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých správnych deliktov, správny orgán má pri ukladaní pokuty uplatniť na základe analógie legis tzv. absorpčnú zásadu, t.j. podstata tkvie v absorpcii sadzieb a uložení pokuty podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na iný správny delikt najprísnejšie postihnutelný. Správny orgán ako najprísnejšie postihnutelný iný správny delikt posúdil umiestňovanie na trh potravín nevhodných na ľudskú spotrebu a to s ohľadom na skutočnosť, že ho možno postihnúť najvyššou pokutou na množstvo potravín a fakt, že bola preukázaná opakovanosť protiprávneho konania. Správny orgán zohľadnil možné následky zistenia protiprávneho konania, ako aj minulosť prevádzkovateľa a krajský súd považoval výšku uloženej pokuty za primeranú a zodpovedajúcu zistenému protiprávnemu stavu.

II.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie a navrhol, aby odvolací súd zmenil rozsudok súdu prvého stupňa tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňové administratívne rozhodnutie zruší a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie. V dôvodoch uviedol, že prvostupňový správny súd mal v predmetnom prípade preskúmať napadnuté rozhodnutie z nasledovných hľadísk:

1. či toto rozhodnutie vychádza z riadne a spoľahlivo zisteného skutkového stavu čo do plnosti a presnosti zistení,
2. či bol vecne správny postup, pokiaľ správny orgán aplikoval absorpčnú zásadu a potom za všetky skutky uložil žalobcovi nie individuálne peňažné sankcie, ale úhrnnú sankciu vo výške 8.000,- €,
3. či uloženie peňažnej pokuty sa nevymyká zo zákonných limitov správnej úvahy a či pokuta uložená žalobcovi nie je neprimeraná vo vzťahu k rozhodnutiam, ktoré predložil žalobca.

K bodu 1. odvolania žalobca uviedol, že namietal nedostatočné zistenie skutkového stavu správnym orgánom, keď vzhľadom na charakter vytýkaných nedostatkov správny orgán mal verifikovať senzorické zistenia inšpektorov objektívnym spôsobom. Žalobca v tejto súvislosti taktiež podotýkal, že predmetné výrobky nemali uplynutý dátum minimálnej trvanlivosti a boli skladované v súlade s právnymi predpismi. Žalobca poukázal na nedostatočne zistený skutkový stav, a to z dôvodu, že v dokumentácii záznamu z úradnej kontroly potravín č. PD/2014NE, DO, ŠI, BO, HL/70 absentuje protokol alebo záznam zo senzorického hodnotenia nevyhovujúcich výrobkov vykonaného na mieste, v dôsledku čoho je dôvod domnievať sa, že tento nebol vykonaný, čím nebol dodržaný postup pri hodnotení príslušných produktov. Posúdenie tejto skutočnosti je pritom rozhodujúce pre určenie, či správny orgán riadnym a zákonným spôsobom vykonal dôkazy, a teda pre zákonnosť celého rozhodnutia. Keďže správny orgán v

rozhodnutí neuviedol skutočnosti, ktoré by preukazovali, že vykonané dokazovanie nebolo zaťažené vadou, nie je možné preukázať, že skutočne išlo o suchú hnilobu a narušené, resp. mechanicky poškodené hľuzy. Proces dokazovania mal byť doplnený ďalšími dôkazmi, aby došlo k odstráneniu akýchkoľvek pochybností o nebezpečnosti a nevhodnosti potraviny. Podľa žalobcu je táto požiadavka na odstránenie pochybností o to viac nevyhnutná, keďže kontrolované výrobky boli v dobe spotreby a boli skladované v súlade s právnymi predpismi.

K bodu 2. odvolania žalobca uviedol, že mu nie je zrejmé, prečo pri eurokonformnom výklade ustanovenia § 3 ods. 1, 5 Správneho poriadku a čl. 55 Nariadenia č. 882/2004 „zavedené sankcie musia byť účinné, úmerné a odradzujúce“ je žalobca neúmerne zaťažovaný tým, že je mu ukladaná sankcia za porušenie povinností iných subjektov, voči ktorým má zákonné právo na regres časti sankcie, avšak žalobcovi sa rozhodnutiami žalovaného a prvostupňového súdu berie reálne možnosť reálne tieto jeho regresné nároky realizovať. Žalobca trvá na tom, že uvedenie výsledku správnej úvahy vo výroku (a následne aj v odôvodnení) ohľadom toho, o akú sumu to-ktoré porušenie zvýšilo pri použití absorpčnej zásady pokutu, nie je pre žalovaného neprimerane komplikované a pritom nedôjde k značným komplikáciám pre žalobcu pri uplatňovaní jeho regresných nárokov, t.j. oprávnených právnych záujmov. Štátna moc nesmie žalobcu postihovať tým, že mu ešte nad rámec uloženej pokuty zároveň zabráni v realizácii jeho práv.

K bodu 3. odvolania žalobca uviedol, že prvostupňový správny orgán a ani žalovaný vo svojich rozhodnutiach žiadnym spôsobom nezohľadnili § 3 ods. 5 Správneho poriadku a ani rozhodnutia, na ktoré žalobca poukázal v priebehu správneho konania. Prvostupňový správny súd vo svojom rozsudku konštatoval, že v každom prípade sa musia zohľadniť individuálne kritériá porušenia zákona a vychádzať z ich hodnotenia a posúdenia. Zároveň krajský súd uviedol, že v rozhodnutiach, na ktoré poukázal žalobca, boli uložené nižšie pokuty, ale tieto zistenia žiadnym spôsobom nekonfrontoval s výškou udelennej pokuty, čo je podľa žalobcu v rozpore s § 3 ods. 5 Správneho poriadku. Uznanie takejto správnej úvahy pri sankcionovaní zohľadňujúc aplikáciu § 3 ods. 1, 5 Správneho poriadku za zákonnú podľa žalobcu predstavuje výrazné porušenie zásad spravodlivosti a právnej istoty garantovaných žalobcovi Ústavou SR a medzinárodnými dohovormi a taktiež z toho vyplývajúceho ústavného princípu rovnosti (podľa čl. 12, 13 ods. 3 Ústavy SR) a európskeho princípu zákazu diskriminácie a ochrany legitímnych očakávaní od správnych orgánov. Ide o tzv. porušenie požiadavky „rovnakého metra“ nielen vo vzťahu k účastníkom v rámci jedného správneho konania, ale vo všetkých skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch počas účinnosti danej právnej úpravy, aby nevznikali neodôvodnené rozdiely v rozhodnutiach, zvyhodnenia alebo znevýhodnenia účastníkov konania.

III.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu navrhol rozsudok súdu prvého stupňa ako vecne správny potvrdiť. Uviedol, že skutkový stav považuje za náležite zistený a preukázaný, keďže všetky nedostatky zistené predmetnou kontrolou sú popísané v Zázname z kontroly v časti III. bod 3, kde je uvedená identifikácia jednotlivých druhov papriky a zemiakov, množstvá, ktoré boli posúdené ako nevhodné na ľudskú spotrebu a dôvody ich nevhodnosti. Tieto zistenia boli zdokumentované aj fotograficky, pričom z vyhotovenej fotodokumentácie je zrejmé, že ide o druhy zeleniny a zemiakov, ktoré sú uvedené v zázname z kontroly a sú zdokumentované také porušenia, ako sú uvedené aj písomne v zázname z kontroly.

Žalovaný s poukázaním na doterajšiu judikatúru taktiež považuje za oprávnené použitie absorpčnej zásady pri ukladaní pokuty za všetky zistené správne delikty. Poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžo/49/2012 z 30.10.2012, z ktorého vyplýva, že nie je potrebné uvádzať pri každom dieľcom porušení zákona výšku sankcie, pretože by tým práve došlo k negovaniu uplatneného princípu úhrnného trestu.

Žalovaný tiež uviedol, že ukládanie pokút za správne delikty sa uskutočňuje v rámci úvahy správneho orgánu, pričom použitie správnej úvahy musí byť v súlade so zásadami logického uvažovania a

rozhodnutie, ktoré je výsledkom tohto procesu musí byť aj náležite zdôvodnené. Legitímne očakávania sa nedajú absolutizovať. Nemožno vždy nemennosť legitímne očakávať tam, kde je určitému orgánu daná diskrečná právomoc, pričom uvedené je možné a potrebné aplikovať aj v oblasti správneho trestania. Pri určovaní výšky pokuty na základe zákonom povolenej voľnej úvahy, prvostupňový správny orgán, ako aj žalovaný zohľadňovali hľadiská uvedené v § 28 ods. 9 zákona č. 152/1995 Z.z. Nie je povinnosťou správneho orgánu skúmať, ako v prípade porušenia povinností ustanovených zákonom č. 152/1995 Z.z. rozhodli všetky vecne alebo miestne príslušné orgány úradnej kontroly potravín. Znamenalo by to posúdiť skutkové okolnosti konaní prebiehajúcich na všetkých orgánoch úradnej kontroly potravín v Slovenskej republike. Rozhodujúca pre posúdenie veci totiž nie je len samotná výška pokuty, ale aj dôvody a okolnosti za ktorých bola uložená. Správne orgány ani nemajú k dispozícii písomné záznamy a dokumentáciu, ktorá slúži k vydaniu rozhodnutia iných orgánov. Žalovaný tak považuje úhrnnú pokutu 8.000,- € uloženú za predmetné zbiehajúce sa správne delikty v dolnej časti definovanej sadzby (0,8% z maximálnej pokuty) za primeranú a žiadnym spôsobom nevybočujúcu z rozhodovacej činnosti orgánov úradnej kontroly potravín.

IV.

Žalobca v replike k vyjadreniu žalovaného uviedol, že považuje skutkový stav za nedostatočne zistený z viacerých dôvodov. V prvom rade poukázal na skutočnosť, že v dokumentácii k záznamu z úradnej kontroly potravín č. PD/2014NE,DO, ŠI, BO, HL/70 absentuje protokol alebo záznam zo sensorického hodnotenia nevyhovujúcich výrobkov vykonaného na mieste, v dôsledku čoho je dôvod sa domnievať, že ani nebol vykonaný. Absencia protokolu alebo záznamu zo sensorického hodnotenia nevyhovujúcich prostriedkov je jednoznačným dôkazom porušenia postupu pri hodnotení príslušných produktov. Žalovaný taktiež žiadnym spôsobom nezohľadnil, že predmetné výrobky nemali uplynutý dátum minimálnej spotreby a boli skladované v súlade s príslušnými právnymi predpismi, z čoho vyplýva, že žalobca sa svojou manipuláciou s výrobkami porušenia zákona nedopustil.

Posúdenie vyššie uvedených skutočností je rozhodujúce pre správne určenie skutkového stavu. Keďže správny orgán v rozhodnutí neuviedol skutočnosti, ktoré by preukazovali, že vykonané dokazovanie nebolo zaťažené vadou, nie je možné preukázať, že skutočne išlo o suchú hnilobu a narušené resp. mechanicky poškodené hľuzy. Celý proces kontroly a dokazovania mal byť doplnený ďalšími dôkazmi, aby došlo k odstráneniu akýchkoľvek pochybností o nebezpečnosti a nevhodnosti potravín.

Žalobca tiež uviedol, že právny záver uvedený v rozsudky Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžo/49/2012 zo dňa 30.10.2012 nezbavuje správny orgán jeho zákonnej povinnosti postupovať podľa § 3 ods. 1, ods. 4 Správneho poriadku, t. j. chrániť aj práva a záujmy žalobcu a čo najmenej ho ako účastníka konania zaťažovať. Pre správny orgán nemôže predstavovať žiadny zásadný problém uviesť aspoň u tých nedostatkov, ktoré svojím konaním zjavne spôsobili dodávatelia výrobkov, sumu, o ktorú v dôsledku takýchto nedostatkov bola zvýšená sankcia uložená ako úhrnný trest.

Žalobca taktiež uviedol, že uložením úhrnnej sankcie v predmetnej podobe došlo k obmedzeniu zákonných nárokov žalobcu na náhradu škody. Prihliadnuc na uvedené skutočnosti sa žalobca nestotožnil s právnym názorom žalovaného uvedeným v napadnutom rozhodnutí o aplikácii absorpčnej zásady v konaní v danej podobe, ani s uložením úhrnnej sankcie vo výške 8.000,- €, keďže z takto uloženej sankcie nie je možné určiť podiel výšky sankcie s ohľadom na tie postihované nedostatky, ktoré svojím konaním spôsobil dodávateľ žalobcu. Žalobca v tejto súvislosti opätovne poukázal na to, že predmetné potraviny nemali uplynutý dátum minimálnej spotreby a boli skladované v súlade s príslušnými právnymi predpismi čo znamená, že k porušeniu zákona nedošlo konaním žalobcu, ale kvôli nedostatkom na strane výrobcov resp. distribútorov potravín.

V súvislosti s aplikáciou § 3 ods. 5 Správneho poriadku má podľa žalobcu správny orgán zákonnú povinnosť zohľadniť, ako v obdobných konaniach rozhodol iný vecne a miestne príslušný správny orgán. V prípade nezohľadnenia rozhodnutí iných správnych orgánov budú postupne vznikať teritoriálne rozdiely vo výškach uložených pokút a budú ústavne nekonformne zvýhodňovaní podnikatelia

vykonávajúci svoju činnosť v oblastiach s najnižšou výškou uložených pokút. Všetky právoplatné rozhodnutia sú uverejňované na internetovej stránke žalovaného a tým aj dostupné pre všetky regionálne veterinárne a potravinové správy, čím nevzniká pre jednotlivé správne orgány žiaden problém sa s týmito rozhodnutiami oboznámiť. Žalobca tiež poukázal na to, že pre žalovaného, tým že už uverejňuje aj rozhodnutia na svojej internetovej stránke, nemôže predstavovať žiaden problém zverejniť aj dodatočnú dokumentáciu. Správne orgány, ktoré sú v podriadenosti žalovaného, tieto záznamy (záznamy, resp. rozhodnutia iných RVPS) však k dispozícii majú a musia mať práve s poukazom na § 3 ods. 5 Správneho poriadku. Žalobca poukázal na to, že žalovaný má povinnosť koordinovať, t.j. zabezpečiť jednotný postup podriadených RVPS v obdobných prípadoch, pričom žalovaný priznal, že tak v danom správnom konaní neurobil. Množstvo rozhodnutí príslušných správnych orgánov nemôže byť v žiadnom prípade dôvodom na úmyselné porušovanie § 3 ods. 5 Správneho poriadku.

Záverom žalobca zopakoval petit odvolania a tiež navrhol, aby odvolací súd na základe vykonaného dokazovania zmenil rozsudok prvého stupňa tak, že v zmysle § 250j ods. 5 O.s.p. zníži uloženú pokutu.

V.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 ods. 1 O.s.p.) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 O.s.p.) a po tom, ako bolo oznámenie o verejnom vyhlásení rozhodnutia zverejnené najmenej 5 dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu www.nsud.sk, rozsudok verejne vyhlásil (§ 156 ods. 1, 3 O.s.p.).

Najvyšší súd Slovenskej republiky v odvolacom konaní postupoval v zmysle ust. § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. (Správny súdny poriadok), účinného od 01.07.2016, podľa ktorého sa odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona dokončia podľa doterajších predpisov, t.j. podľa zákona č. 99/1963 Zb., Občiansky súdny poriadok (ďalej len „O.s.p.“).

Z obsahu pripojeného súdneho a administratívneho spisu senát odvolacieho súdu zistil, že inšpektori Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza vykonali dňa 21.09.2014 v čase od 7,30 do 13,00 hod. v prevádzke Kaufland G. Svobodu 58, Partizánske cieľnú kontrolu zameranú na bezpečnosť potravín - CK 255/12, cieľnú kontrolu ovocia a zeleniny a jej vhodnosť na ľudskú spotrebu - CK 288, cieľnú kontrolu 287 - vhodnosť konzumných zemiakov na ľudskú spotrebu pri ich uvádzaní na trh.

Na základe tejto kontroly inšpektori zistili, že žalobca dňa 21.09.2014 v čase úradnej kontroly potravín umiestňoval na trh potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu a to zemiaky konzumné neskoré prané 2 kg bal. odroda Mariška, konzumné zemiaky neskoré prané 2 kg bal. odroda Musica, konzumné zemiaky neskoré prané 2,5 kg bal. odroda Gioconda, paprika biela koš 500 g I. trieda krajina pôvodu Slovensko, paprika na lečo II. trieda 3 kg bal, krajina pôvodu ČR. Účastník konania týmto porušil právne predpisy a to § 4 ods. 1 zákona o potravinách, § 6 ods. 5 písm. a/ zákona č. 152/1995 Z.z., čl. 14 ods. 2 písm. b/ Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a rady z 28.01.2002. Z výsledku predmetnej kontroly bol vypracovaný záznam o úradnej kontrole potravín č. PD/2014/NE,DO,ŠI,BO,HL/70, ktorého prílohu tvorí fotodokumentácia vykonaná počas kontroly.

Ďalej kontrola zistila, že žalobca v čase konania dňa 21.09.2014 v čase úradnej kontroly potravín nezabezpečil skladovanie potravinárskeho odpadu primeraným spôsobom a to tým, že živočíšny odpad bol skladovaný v priestore príjmu tovaru v plastových sudoch bez možnosti chladenia a vykonávania dôslednej sanitácie, v priestore nie je prívod tečúcej teplej a studenej vody, kanalizačná vpusť. Ďalej bolo zistené, že žalobca v danom čase úradnej kontroly potravín nezabezpečil skladovanie potravín za vhodných podmienok a to tým, že v sklade čerstvého pečiva boli prepravky s nebaleným pečivom prekryté použitými kartónmi. Ďalej žalobca nezabezpečil hygienu predaja a tiež, aby všetky predmety, príslušenstvo a zariadenia, s ktorými potraviny prichádzajú do styku boli účinne čistené a tam, kde je to

potrebné, dezinfikované a to tým, že na predajnej ploche boli zistené tieto hygienické nedostatky: na úseku pultového predaja bol nárezový stroj znečistený, taktiež boli znečistené chladiaca vitrína, mraziaca vaňa zvyškami potravín a uhynutým hmyzom a regály zvyškami potravín.

Ďalej bolo zistené, že v čase úradnej kontroly potravín predával žalobca potraviny neoznačené všetkými údajmi v slovenskom jazyku a to tým, že ponúkal na predaj výrobok Bavaria - nealkoholické pivo, ktorý nebol označený v kodifikovanej podobe štátneho jazyka názvom potraviny a zložením v celkovom množstve 32 litrov a v celkovej cene 44,16 €.

Regionálna veterinárna potravinová správa Prievidza zaslala žalobcovi upovedomenie o začatí správneho konania zo dňa 27.10.2014 č. Ro-130/2014-ŽK vo veci zistených porušení, ktoré žalobca prevzal dňa 29.10.2014. V lehote určenej správnym orgánom sa žalobca písomne vyjadril k podkladu listom zo dňa 03.11.2014.

Následne správny orgán prvého stupňa vydal dňa 27.11.2014 rozhodnutie č. Ro-130/2014-ŽK, 3248/2014, kde za uvedené porušenia uložil žalobcovi úhrnnú pokutu vo výške 8.000,- €. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. 150/2015 zo dňa 13.02.2015, ktorým zmenil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, tak ako je uvedené vyššie.

Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 152/1995 Z.z. prevádzkovatelia sú povinní na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie vrátane internetového predaja dodržiavať požiadavky upravené týmto zákonom a osobitnými predpismi.

Podľa § 18 ods. 2 zákona č. 152/1995 Z.z. 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.

Podľa § 20 ods. 9 zákona č. 152/1995 Z.z. 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.

Podľa čl. 54 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 v platnom znení (ďalej len „Nariadenie (ES) 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 prevádzkovateľa pokiaľ ide o nedodržiavanie predpisov.

Podľa článku 54 ods. 2 Nariadenia (ES) 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.

Podľa § 23 ods. 5 zákona č. 152/1995 Z.z. orgány úradnej kontroly potravín v rámci svojej pôsobnosti ukladajú opatrenia a pokuty.

Podľa § 28 ods. 12 zákona č. 152/1995 Z.z. sa na konanie o uložení pokuty vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

Podľa § 31 ods. 2 zákona č. 152/1995 Z.z. sa na konanie podľa tohto zákona vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní okrem konania podľa § 20 ods. 9 a 12.

Podľa § 12 ods. 1 písm. a/ zákona č. 152/1995 Z.z. ten, kto predáva potraviny vrátane internetového predaja, zodpovedá za bezpečnosť a kvalitu predávaných potravín.

Podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona č. 152/1995 Z.z. orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe - podnikateľovi pokutu od 1000 eur do 300 000 eur, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi vyrába alebo umiestňuje na trh potraviny, ktoré nie sú bezpečné, sú zdraviu škodlivé a nevhodné na ľudskú spotrebu alebo sú skazené.

Podľa § 28 ods. 7 zákona č. 152/1995 Z.z. 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.

Podľa čl. 2 Nariadenia (ES) č. 178/2002 „potraviny“ znamenajú akékoľvek látky alebo výrobky, či už spracované, čiastočne spracované alebo nespracované, ktoré sú určené na ľudskú spotrebu alebo o ktorých sa predpokladá, že sú na ňu určené.

Podľa čl. 3 ods. 1 Nariadenia (ES) 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 spoločenstva alebo na vnútroštátnej úrovni; vzťahuje sa na všetky stupne výroby, spracúvania a distribúcie potravín a tiež krmív vyrábaných pre zvieratá určené na produkciu potravín alebo pre zvieratá určené na kŕmenie takýchto zvierat.

Podľa čl. 3 ods. 7 Nariadenia (ES) č. 178/2002 „maloobchod“ predstavuje manipuláciu s potravinami a/alebo ich spracúvanie a ich skladovanie v mieste predaja alebo dodávky konečnému spotrebiteľovi a zahŕňa distribučné zakončenie, stravovacie prevádzky, závodné jedálne, inštitucionálne stravovanie, reštaurácie a podobné prevádzky stravovacích služieb, obchody, distribučné centrá v supermarketoch a veľkoobchodné predajne.

Podľa čl. 3 ods. 18 Nariadenia (ES) č. 178/2002 „končený spotrebiteľ“ znamená posledného spotrebiteľa potravín, ktorý nevyužíva potraviny ako súčasť akejkoľvek potravinárskej prevádzky alebo činnosti.

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

Podľa čl. 14 ods. 2 Nariadenia (ES) č. 178/2002, za nebezpečné sa budú považovať potraviny, ak sú

- a) zdraviu škodlivé;
- b) nevhodné na ľudskú spotrebu.

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

Podľa čl. 73 Hlavy II, pravidiel týkajúce sa uvádzania výrobkov na trh a organizácií výrobcov, Kapitola 1, Oddiel 1 Obchodné normy nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1308/2013, ktorým sa vytvára spoločná organizácia trhov s poľnohospodárskymi výrobkami, a ktorým sa zrušujú nariadenia Rady (EHS) č. 922/72, (EHS) č. 234/79, (ES) č. 1037/2001 a (ES) č. 1234/2007 bez toho, aby boli dotknuté akékoľvek iné ustanovenia uplatniteľné na poľnohospodárske výrobky, ako aj ustanovenia prijaté vo veterinárnom, fytosanitárnom a potravinovom sektore, a s cieľom zabezpečiť, aby výrobky spĺňali hygienické a zdravotné normy, a chrániť zdravie zvierat, rastlín a ľudí, sa v tomto oddiele ustanovujú pravidlá pre poľnohospodárske výrobky týkajúce sa obchodných noriem.

Podľa čl. 17 vykonávacieho nariadenia Komisie (EÚ) č. 543/2011, ktorým sa ustanovujú podrobné pravidlá uplatňovania nariadenia Rady (ES) č. 1234/2007, pokiaľ ide o sektory ovocia a zeleniny spracovaného ovocia a zeleniny, kontroly zhody ustanovené v tejto kapitole, s výnimkou kontrol v mieste maloobchodného predaja konečnému spotrebiteľovi, sa vykonávajú, ak nie je v tomto nariadení ustanovené inak, v súlade s kontrolnými metódami ustanovenými v prílohe V. Členské štáty ustanovia osobitný program kontroly zhody v mieste maloobchodného predaja konečným spotrebiteľom.

Žalobca v prvom bode namietal nedostatočné zistenie skutkového stavu správnym orgánom. Najvyšší súd SR k tejto námietke uvádza, že priebeh kontroly a zistenia z nej vyplývajúce sú spísané v Zázname o úradnej kontrole potravín č. PD/2014/NE,DO,ŠI,BO,HL/70 zo dňa 21.09.2014, v ktorom sú podrobne uvedené zistené nedostatky, ktoré je možné verifikovať priloženou fotodokumentáciou. Žalobca nenavrhol vykonanie ďalších konkrétnych dôkazov, len všeobecne poukázal na to, že na odstránenie pochybností malo byť dokazovanie doplnené ďalšími dôkazmi. Skutočnosť, že posudzované výrobky boli v dobe spotreby a boli skladované v súlade s právnymi predpismi je v predmetnom zázname uvedená, avšak táto skutočnosť nemá vplyv na vznik porušených povinností, zaznamenaných v Zázname. Ak by boli posudzované výrobky aj po dátume spotreby zakladalo by to zodpovednosť za porušenie ďalšej povinnosti.

K bodom 2 a 3 podaného odvolania senát Najvyššieho súdu SR uvádza, že ukladanie pokút za správne delikty, a teda i rozhodovanie o ich výške sa realizuje vo sfére voľného správneho uváženia (diskrečné právo správneho orgánu). Správna úvaha, resp. voľná úvaha správneho orgánu vyjadruje určitý stupeň voľnosti rozhodovania správneho orgánu, ktoré mu umožňuje v medziach zákona prijať také rozhodnutie, aké uzná za najvhodnejšie, a to s prihliadnutím na konkrétne okolnosti veci. Ide teda o právomoc (na účely Odporúčania R (80) 2 Výboru ministrov o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi prijatého Výborom ministrov dňa 11. marca 1980 na 316. zasadaní zástupcov ministrov, možno hovoriť aj o právomoci voľnej úvahy - discretionary power), na základe ktorej má správny orgán istý stupeň slobody pri prijímaní rozhodnutia, pričom si môže vybrať z viacerých právne prijateľných rozhodnutí jedno, ktoré pokladá za najvhodnejšie. Podrobiť správne uváženie súdnemu prieskumu je možné iba vtedy, ak správny orgán buď prekročil zákonom stanovené medze tohto uváženia, alebo voľné uváženie zneužil. Riadne zdôvodnenie ukladanej sankcie v prípade správneho trestania je základným predpokladom pre preskúmateľnosť úvahy, ktorou bol správny orgán pri svojom rozhodovaní vedený. Zohľadnenie všetkých hľadísk, ktoré je možné v konkrétnej veci považovať za relevantné, potom určuje mieru zákonnosti stanoveného postihu. Správny orgán je povinný pri ukladaní sankcie presne, jasne, zrozumiteľne a presvedčivo odôvodniť, k akým skutočnostiam pri stanovení výšky sankcie prihliadol. Výška uloženej pokuty teda musí byť v každom rozhodnutí dostatočne odôvodnená a musí byť odrazom konkrétnych okolností individuálneho prípadu. Kritéria pre určenie konečnej výšky pokuty sú v danom prípade stanovené výpočtom skutočností, ku ktorým je správny orgán povinný prihliadnuť (§ 28 ods. 9 zákona č. 152/1995 Z.z.). Navyše, vzhľadom na to, že ide o výpočet taxatívny, správny orgán je povinný, realizujúc správne uváženie o konkrétnej výške ukladanej pokuty, sa týmito hľadáskami zaoberať. Tieto hľadiská je potrebné zohľadňovať a posudzovať vždy a za každých okolností.

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

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

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

Na základe uvedeného najvyšší súd dospel k záveru, že správny orgán svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca (pokuta bola uložená vo výške 8.000,- €, pričom horná hranica sadzby podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona č. 152/1995 Z.z. bola stanovená na 500.000,- €), z tohto rámca nijakým spôsobom nevybočil, inštitút správnej úvahy nezneužil, svoje rozhodnutie dostatočným spôsobom zdôvodnil, a preto správna úvaha pri výške a druhu pokuty (aj vzhľadom na represívno-výchovnú funkciu tejto pokuty) bola použitá v súlade so zákonom. Najvyšší súd rovnako nevzhladol dôvod na zníženie uloženej pokuty postupom podľa § 250j ods. 5 O.s.p. tak, ako to navrhol žalobca.

V súvislosti s námietkou žalobcu, aby pri každom jednom porušení zákona bola uvedená výška sankcie, túto vyhodnotil najvyšší súd ako nedôvodnú, a v rozpore s už vysloveným právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v rozsudku z 30. októbra 2012, sp. zn. 4Sžo/49/2012, podľa ktorého sa tam konajúci senát nestotožnil s názorom „... aby pri každom dieľcom porušení zákona žalovaný uviedol výšku sankcie, pretože by tým práve došlo k negovaniu uplatneného princípu úhrnného trestu. Požiadavka preskúmateľnosti výšky uloženej sankcie neznamena také zdôvodnenie výšky sankcie, ktorá bude súčtom dieľčích (13) sankcií, ale také zhodnotenie zistených porušení zákona, ktoré vyjadrí najmä závažnosť, trvanie a následky zistených nedostatkov v súvislosti aj s ich opakovaným výskytom“. Uvedený názor prevzal do svojho rozhodnutia najvyšší súd aj v rozsudku z 11. júna 2013 sp. zn. 3Sžo/24/2013, prípadne v rozsudku z 19. decembra 2012 sp. zn. 2Sžo/2/2012 a v rozsudku sp. zn. 7Sžo/49/2016 zo dňa 23.11.2017, a rovnako súd nemá dôvod sa od tohto názoru odchýliť ani v tejto veci.

Najvyšší súd i ďalšiu námietku žalobcu, že v súvislosti s výškou uloženej pokuty boli porušené jeho legitímne očakávania, vyhodnotil ako nedôvodnú. K tomu najvyšší súd uvádza, že k imanentným znakom právneho štátu v zmysle článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky patrí aj princíp právnej istoty, ktorý je spolu s princípom spravodlivosti znakom materiálneho právneho štátu. Princíp právnej istoty vyjadruje požiadavku na jasnosť, určitosť a stálosť rozhodnutí orgánov verejnej moci, ako aj požiadavku na ich presadzovanie zákonom ustanoveným spôsobom v primeranom čase. Súčasťou právnej istoty je dôvera osôb v právny poriadok (legitimate trust), resp. v obsah rozhodnutí a postupov orgánov verejnej moci. Užšou kategóriou ako právna istota je aj legitímne očakávanie (napríklad Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 30. apríla 2008 sp. zn. PL. ÚS 16/06, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 28. novembra 2007 sp. zn. PL. ÚS 12/05). Účelom legitímneho očakávania je garancia čitateľnosti správania sa orgánov verejnej moci a ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali (napríklad Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 24. júna 2009 sp. zn. PL. ÚS 16/06, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 6. februára 2008 sp. zn. PL. ÚS 10/04). S legitímnym očakávaním úzko súvisí zákaz prekvapivých rozhodnutí, keď správne orgány sa nemôžu, bez náležitého odôvodnenia a poskytnutia možnosti účastníkovi konania oboznámiť sa s podkladmi rozhodnutia, odchýliť od doterajšej rozhodovacej praxe. Zároveň je potrebné zdôrazniť, že hoci z legitímnych očakávaní v pomere k správnym rozhodnutiam možno správne predpokladať určitú istotu účastníkov, že o ich veci bude rozhodnuté obdobne ako vo veci skutkovo a právne podobnej, legitímne očakávania sa nedajú absolutizovať. Dotknuté osoby sa nemôžu účinne dovolávať nemennosti

rozhodovacej činnosti verejnej správy, ani ju však naopak očakávať tam, kde na takúto zmenu neexistuje legitímny dôvod.

Platí, že „nelze vždy legitímne očekávat neměnnost tam, kde je dána diskreční pravomoc ...“ (POMAHÁČ, R. in HENDRYCH, D. a kolektiv: Správní právo. Obecná část. 6. vydanie. C. H. Beck 2006, Praha, s. 799).

Rozhodovacia činnosť žalovaného ani Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prievidza nemohla oprávnene vzbudiť legitímne očakávania žalobcu, keďže len zo žalobcom tvrdenej priemerne ukladanej výšky pokút za „rovnaké správne delikty iných subjektov“ nemožno vyvodit' totožnosť prípadov porušenia potravinového práva s konaním žalobcu. Správne trestanie vychádza z princípu striktnej individualizácie sankcie s ohľadom na konkrétne okolnosti, za ktorých došlo k spáchaniu samotného správneho deliktu. Keďže v predchádzajúcom období uložené pokuty nespĺnili svoj účel (najmä z pohľadu individuálnej prevencie) bolo žiadúce, aby správne orgány zvolili represívnejší prístup a žalobcovi uložili vyššiu pokutu.

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

O trovách odvolacieho konania rozhodol odvolací súd podľa 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a § 246c ods. 1, 2 veta prvá O.s.p. tak, že žalobcovi, ktorý nemal úspech v konaní v celom rozsahu náhradu trov nepriznal.

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.