

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Asan/4/2018
Identifikačné číslo spisu: 1013200466
Dátum vydania rozhodnutia: 25.09.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Zdenka Reisenauerová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1013200466.2

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členiek senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a JUDr. Eriky Čanádyovej, v právnej veci žalobcu: TESCO STORES SR, a.s., so sídlom Kamenné nám. 1/A, 815 61 Bratislava, IČO: 31 321 828, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, Botanická 17, 842 13 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.: 4345/2012 zo dňa 23. januára 2013, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/61/2013-120 zo dňa 6. septembra 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/61/2013-120 zo dňa 6. septembra 2018 z a m i e t a .

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

Odôvodnenie

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č.k. 6S/61/2013-120 zo dňa 6. septembra 2018 podľa ustanovenia § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len SSP) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného č.: 4345/2012 zo dňa 23.01.2013 žiadajúc jeho zrušenie a vrátenie veci na ďalšie konanie. Žalovanému právo na náhradu trov konania nepriznal.

2.1 Z odôvodnenia uvedeného rozhodnutia vyplýva, že správny súd vychádzajúc zo skutkových zistení vyplývajúcich z administratívneho spisu mal preukázané, že prvostupňový správny orgán - Regionálna veterinárna a potravinová správa Poprad rozhodnutím č.j.: 2475/2012 zo dňa 12.11.2012 rozhodla tak, že žalobca (prevádzka Hypermarket TESCO Poprad) porušil povinnosť vykonať v určenej lehote opatrenie uložené orgánom úradnej kontroly potravín, a to tým, že nezabezpečil hygienicky predaj nebalených pekárenských výrobkov prostredníctvom technických zariadení podľa § 12 ods. 1 písm. f/

zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 152/1995 Z.z.). Žalovaný (zrejma chyba v písaní - žalobca) nezabezpečil, aby všetky zariadenia, s ktorými potraviny prichádzajú do styku boli skonštruované tak, aby sa minimalizovalo akékoľvek riziko kontaminácie (podľa Prílohy II Kapitoly V bod 1. písm. b/ Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 852/2004) a zároveň nechránil potraviny na všetkých stupňoch distribúcie a manipulácie pred akoukoľvek kontamináciou, ktorá by mohla spôsobiť, že potraviny budú nevhodné na ľudskú spotrebu, škodlivé pre zdravie alebo kontaminované takým spôsobom, že by bolo bezdôvodné očakávať, že by sa mohli v takom stave konzumovať (podľa Prílohy II Kapitoly IX bod 3 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 852/2004). Predmetného konania sa žalobca dopustil tým, že dňa 27.01.2012 v čase výkonu úradnej kontroly potravín v prevádzke Hypermarketu TESCO Poprad umiestňoval na trh nebalené pekárenské výrobky (chlieb, pečivo, jemné pečivo) nechránené pred kontamináciou z vonkajšieho prostredia (opadávanie vlasov, kýchanie, kontaminácia z odevov, v daždi kvapkanie z odevov, kontaminácia vzduchom - prachové a mikrobiálne častice), čím naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. g/ zákona č. 152/1995 Z.z., za čo mu bola uložená pokuta vo výške 3 000,- €.

2.2. Voči uvedenému prvostupňovému správne rozhodnutiu v zákonnej lehote podal odvolanie žalobca, o ktorom rozhodol žalovaný napadnutým rozhodnutím č.: 4345/2012 zo dňa 23.01.2013, ktorým zmenil v časti prvostupňové správne rozhodnutie a uviedol, že žalobca (prevádzkareň TESCO STORES a.s., Hypermarket TESCO Poprad) porušil povinnosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie dodržiavať požiadavky upravené zákonom o potravinách a osobitnými predpismi a to tým, že v určenej lehote nevykonol opatrenie uložené právoplatným a vykonateľným rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č. 584/2012 zo dňa 13.03.2012 - zabezpečiť hygienicky predaj nebalených pekárenských výrobkov (chlieb, pečivo, jemné pečivo) prostredníctvom technických zariadení, ktoré musia byť skonštruované tak, aby zamedzovali akejkoľvek možnej kontaminácii z vonkajšieho prostredia a aby v nich bola zabezpečená výmena vzduchu.

2.3. Žalobca v žalobe namietal nezákonnosť, neurčitosť, zmätočnosť ako aj nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného, pričom poukázal na rozsiahlosť jeho odôvodnenia, ktorému však chýbalo stručné a logické zdôvodnenie. Zároveň bol presvedčený o nezmyselnosti a nevykonateľnosti nariadeného opatrenia. Uviedol, že k zákonu o potravinách - zákon č. 152/1995 Z.z. nebol prijatý nijaký vykonávací predpis a ani iný všeobecne záväzný právny predpis, ktorý by upravoval problematiku prekrývania pečiva. Taktiež žalovaný vo svojom rozhodnutí nikde neuviedol, podľa čoho hodnotil technické zariadenie - striešku prekrývajúcu čerstvé pečivo a podľa akých technických kritérií a noriem hodnotil nevhodnosť ním použitých technických prostriedkov a zariadení.

3. Krajský súd zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného a konania mu predchádzajúceho preskúmal v intenciách ustanovení zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov, citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 4 ods. 1, § 12 ods. 1, písm. f/, § 19 ods. 1, § 28 ods. 4, písm. g/, ods.7, 11 uvedeného zákona, ďalej v intenciách právnej úpravy ustanovenej v Prílohe II Kapitoly V bod 1. písm. b/ Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 852/2004, Kapitoly IX bod 3 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 852/2004 a súčasne v intenciách právnej úpravy ustanovenej v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len správny poriadok), citujúc právnu úpravu ust. § 47 ods.3 tohoto zákona, postupom podľa prvej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku (SSP) a dospel k záveru o nedôvodnosti žaloby.

4. Krajský súd poukázal na to, že osoby dotknuté rozhodnutím správneho orgánu majú právo na také odôvodnenie rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom konania a tiež na to, že absenciu dôvodov v rozhodnutí, na základe ktorých orgán verejnej moci vo veci rozhodol, je treba považovať za prejav arbitrárnosti, znamenajúci porušenie ústavou garantovaného základného práva, majúci za následok nepreskúmateľnosť takéhoto rozhodnutia. Správny súd konštatoval, že napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj jemu predchádzajúce rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu spĺňajú všetky vyššie uvedené zákonné

požiadavky kladené na rozhodnutie správneho orgánu z hľadiska jeho formy a odôvodnenia. Zároveň, že uvedený skutkový stav predchádzajúci vydaniu napadnutého rozhodnutia bol zistený v rozsahu, ktorý odôvodňoval prijatý záver. V napadnutom rozhodnutí žalovaný v zodpovedajúcom rozsahu ako aj kvalite reagoval na všetky podstatné námietky žalobcu v podanom odvolaní proti prvostupňovému správne rozhodnutiu. Napadnuté rozhodnutie žalovaného obsahuje všetky formálne aj materiálne náležitosti vyžadované zákonom (§ 46 a § 47 Správneho poriadku) ako aj primeranú správnu úvahu.

5. Správny súd poukazom na pre neho záväzný právny názor vyslovený v uznesení Najvyššieho súdu SR sp.zn. 7Sžo/65/2016 zo dňa 28.02.2018 uviedol (čiastočne citujúc časti odôvodnenia tohto uznesenia), že predmetom konania na správnom orgáne bolo sankcionovanie žalobcu za nesplnenie uloženého opatrenia. Tým, že žalobca nerešpektoval opatrenie žalovaného, maril výkon úradnej kontroly, keďže v určenej lehote nevykonal uložené opatrenia, spáchal správny delikt, za ktorý bol zo strany žalovaného sankcionovaný. Zo Záznamu o dodatočnej kontrole potravín č. 10/07/12-AB zo dňa 10.07.2012 vyplynulo, že účelom kontroly v prevádzke žalobcu (Hypermarket TESCO Poprad) bolo overenie splnenia opatrenia uloženého v rozhodnutí RVPS Poprad č.k. 584/2012 zo dňa 13.03.2012, ktoré bolo potvrdené rozhodnutím žalovaného č.k. 1437/2012 zo dňa 29.05.2012, ktoré bolo vydané na základe skutočností zistených v kontrolovanej prevádzke pri prvej uskutočnenej úradnej kontrole potravín dňa 27.01.2012. Zo Záznamu o dodatočnej kontrole potravín vyplynulo, že uložené opatrenie nebolo zo strany žalobcu splnené. Spôsob predaja nebalených pekárskych výrobkov bol totožný ako pri kontrolných zisteniach zo dňa 27.01.2012. Zároveň správny súd uviedol, že identický nedostatok v predmetnej prevádzke žalobcu (Poprad) bol prvýkrát zistený už dňa 03.07.2010 (bolo žalobcovi uložené rovnaké opatrenie v rozhodnutí č.k.: 584/2012) a odvtedy tento nedostatok pretrváva. Z dôvodu neplnenia uloženého opatrenia boli žalobcovi už skôr uložené pokuty (vo výške 1 000,- € a 600,- €). Ani takýto postup však neprímäl žalobcu, aby zabezpečil predaj nebalených pekárskych výrobkov v takých technických predajných zariadeniach, ktoré budú spĺňať požiadavku na minimalizovanie možného rizika kontaminácie predávaných výrobkov pri ich predaji spotrebiteľom. Potom za nijako neodôvodniteľné nesplnenie si právoplatne uloženej povinnosti bola žalobcovi v súlade so zákonom uložená pokuta 3 000,- € na spodnej hranici zákonnej sadzby. Pokuta bola uložená a odôvodnená s prihliadnutím na zákonné kritéria a bola riadne odôvodnená.

6. Ďalej krajský súd poukazom na právnu úpravu a účel Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 852/2004 o hygiene potravín (ďalej len nariadenie č. 852/2004) a Nariadenia Rady č. 882/2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných za účelom zabezpečenia overenia dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá stanovujúce všeobecné pravidlá pre vykonávanie úradných kontrol za účelom overovania, konštatoval, že z čl. 54 citovaného nariadenia je zrejmé, že ak príslušný orgán zistí nedodržiavanie predpisov, bude konať tak, aby zabezpečil, aby prevádzkovateľ situáciu napravil a za tým účelom môže ukladať akékoľvek opatrenia, ktoré považuje za vhodné. Zároveň príslušný orgán kontroly poskytne príslušnému prevádzkovateľovi alebo jeho zástupcovi písomné oznámenie o svojom rozhodnutí o akciách, ktoré sa majú uskutočniť, spolu s odôvodnením tohto rozhodnutia a informáciu o práve odvolať sa proti takémuto rozhodnutiu a o použiteľnom postupe a lehotách. Toto nariadenie je potrebné vykladať v kontexte znenia ust. § 23 ods. 5 zákona č. 152/1995 Z.z., podľa ktorého orgány úradnej kontroly potravín v rámci svojej pôsobnosti ukladajú opatrenia a pokuty a prerokúvajú priestupky, ktoré zistia pri výkone úradnej kontroly a § 28 ods. 11 a 12. Príslušný prvostupňový správny orgán - Regionálna veterinárna a potravinová správa Poprad v predmetnej veci svojím rozhodnutím zo dňa 13.03.2012, č.j. 584/2012, vydaným podľa ust. § 46 Správneho poriadku uložila žalobcovi opatrenie zabezpečiť hygienický predaj nebalených pekárskych výrobkov (chlieb, pečivo, jemné pečivo) prostredníctvom technických zariadení, ktoré musia byť skonštruované tak, aby zamedzovali akejkoľvek možnej kontaminácii z vonkajšieho prostredia, a aby v nich bola zabezpečená výmena vzduchu, s termínom plnenia do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia a úhrnnú pokutu vo výške 600,- €. Proti rozhodnutiu správny orgán pripustil opravný prostriedok, o ktorom rozhodol žalovaný svojím rozhodnutím zo dňa 29.05.2012, č.k. 1437/2012, tak, že odvolanie žalobcu zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Zároveň bol žalobca poučený, že sa jedná o konečné rozhodnutie, ktoré je preskúmateľné súdom. Toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť dňa 04.06.2012. Vzhľadom na možnosť súdneho prieskumu rozhodnutia,

ktorým bolo žalobcovi uložené opatrenie na odstránenie vytýkaného stavu pri predaji nebalených pekárenských výrobkov, potom správny súd nemôže v tomto súdnom konaní posudzovať zákonnosť tohto rozhodnutia a toto nie je možné posudzovať ako podkladové rozhodnutie z hľadiska rozhodnutia žalovaného, ktoré je predmetom tohto súdneho prieskumu. Tým, že rozhodnutie o uložení opatrenia nemôže byť predmetom prieskumu v tomto súdnom konaní, nie je možné v rámci prieskumu žalobou napadnutého rozhodnutia o uložení pokuty za nesplnenie uloženého opatrenia skúmať spôsob vymedzenia povinnosti uloženej v opatrení. V tomto preskúmvacom konaní bola podstatná otázka, či žalobca vykonal kontrolnými orgánmi uložené opatrenie, t.j. či zabezpečil hygienický predaj nebalených pekárenských výrobkov (chlieb, pečivo, jemné pečivo) prostredníctvom technických zariadení, ktoré musia byť skonštruované tak, aby zamedzovali akejkoľvek nožnej kontaminácii z vonkajšieho prostredia a zároveň aby v nich bola zabezpečená výmena vzduchu. Skutkové zistenia dodatočnej kontroly vykonanej dňa 10.07.2012 jednoznačne preukazujú, že spôsob predaja nebalených pekárenských výrobkov zostal v danej prevádzke žalobcu (Poprad) nezmenený, a bol i naďalej v rozpore so všeobecnými zákonnými požiadavkami vyplývajúcimi z nariadenia Rady (ES) č. 852/2004 a zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách.

7. Podľa názoru správneho súdu bolo povinnosťou predávajúceho (žalobcu) zabezpečiť hygienický predaj nebalených pekárskych výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení. Krajský súd súhlasí s tým, že pojem technické zariadenie nebol v čase rozhodovania v zákone o potravinách (zákon č. 152/1995 Z.z.) definovaný, uviedol, že pri jeho výklade bolo treba vychádzať aj z účelu a zmyslu zákona č. 152/1995 Z.z. ako i z nariadenia č. 852/2004, podľa ktorého všetky zariadenia, s ktorými potraviny prichádzajú do styku, musia byť skonštruované tak, byť z takých materiálov a byť udržiavané v takom dobrom technickom stave a poriadku, aby sa minimalizovalo akékoľvek riziko kontaminácie. Správny súd mal za to, že účelom hygienického predaja je, aby boli zo strany predajcu zabezpečené také úkony pri predaji nebalených pekárenských výrobkov, ktoré minimalizujú riziko kontaminácie, t.j. vykonanie takých opatrení, ktoré nebezpečenstvo, či už existujúce alebo potenciálne hroziace, eliminujú na akceptovateľnú úroveň. Podľa typu technického zariadenia je miera rizika kontaminácie značne odlišná, preto pokiaľ príslušný správny orgán usúdi v rámci jeho kompetencie a kontrolnej činnosti, že spôsob predaja nebalených pekárenských výrobkov prostredníctvom technických zariadení nezodpovedá hygienickému predaju, je oprávnený uložiť opatrenia na ich odstránenie. Svoje rozhodnutie musí i náležite odôvodniť.

8. Podľa názoru krajského súdu tým, že žalobca nesplnil žalovaným uložené opatrenie jeho konaním (omisívnym), došlo k naplneniu skutkovej podstaty iného správneho deliktu definovaného v ust. § 28 ods. 4 písm. g/ zákona č. 152/1995 Z.z., za čo mu bola uložená pokuta. Správny súd poukázal na to, že prvostupňový správny orgán vychádzal pri rozhodovaní o inom správnom delikte z dôkazných materiálov, ktoré tvorili obsah spisu a to; Záznamu o úradnej kontrole potravín č. 27/01/12-AB zo dňa 27.01.2012, Záznamu o dodatočnej úradnej kontrole potravín č. 10/07/12-AB zo dňa 10.07.2012, odvolania proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu - Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č.j. 584/2012 zo dňa 13.03.2012, Rozhodnutia Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 1437/2012 zo dňa 29.05.2012. Krajský súd konštatoval, že vo veci bolo preukázané, že účastník konania svojím konaním porušil povinnosť v určenej lehote vykonať opatrenie uložené právoplatným rozhodnutím Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.k. 1437/2012 zo dňa 29.05.2012.

9. Správny súd v súlade s názorom Najvyššieho súdu SR považoval argumentáciu žalobcu poukazovaním na rozhodnutie Súdneho dvora zo 06.10.2011 v právnej veci C-382/10, za nedôvodné. V danej súvislosti upriamil pozornosť na to, že závery súdneho dvora vychádzali z úplne inej skutkovej situácie, ako v prejednávanej veci.

10. Správny súd rovnako nesúhlasil s argumentáciou žalobcu vo vzťahu k jeho námietke týkajúcej sa výšky sankcie. Uviedol, že sankcia zo strany žalovaného bola v tomto prípade určená podľa ust. § 28 zákona č. 152/1995 Z.z.. Samotné stanovenie výšky pokuty je vecou správnej úvahy vecne a miestne príslušného orgánu úradnej kontroly potravín, pričom na jej určení sa podľa § 28 ods. 7 zákona č.

152/1995 Z.z. prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, ako aj na minulosť prevádzkovateľa a podobne. Podľa názoru správneho súdu výška uloženej sankcie (3 000,- €) v prvostupňovom rozhodnutí bola dostatočne odôvodnená a je zrejmé, že pri jej výške sa žalovaný správny orgán zaoberal hlavne minulosťou žalobcu, skúmal nedodržiavanie predpisov v danej prevádzkarni, pričom konštatoval, že už v minulosti boli v predmetnej prevádzkarni zistené rovnaké nedostatky. Správny súd poukazuje na to, že prvýkrát bolo umiestňovanie na trh nebalených pekárenských výrobkov nehygienickým spôsobom v prevádzkarni žalobcu zistené už skôr vykonanou úradnou kontrolou potravín, konštatoval, že stanovená pokuta vo výške 3 000,- € nie je pokutou likvidačnou a bola stanovená v súlade s ust. § 28 zákona č. 152/1995 Z.z.. Pri jej ukladaní bola zo strany žalovaného ako aj prvostupňového správneho orgánu zohľadnená veľkosť prevádzky žalobcu, určená podľa vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR č. 375/2011 Z.z., ktorá bola zaradená medzi stredné prevádzky. V tomto prípade žalovaný svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rozpätia, keď pokutu v tomto prípade bolo možné uložiť vo výške od 2 000,- € do 150 000,- € a uložil žalobcovi pokutu na spodnej hranici zákonného rozpätia.

11. Správny súd dospel k záveru, že žaloba v rozsahu podaných námietok bola nedôvodná, napadnuté rozhodnutie žalovaného je vecne správne, vychádzajúce z riadne zisteného skutkového stavu veci, vydané v súlade so zákonom, zodpovedajúcim postupom, primerane odôvodnené, a preto žalobu podľa § 190 SSP zamietol.

12. O nároku na právo na náhradu trov konania rozhodol správny súd podľa § 168 v spojení s § 175 ods.1 SSP. Krajský súd vo veci úspešnému žalovanému právo na náhradu trov konania nepriznal z dôvodu, že žiadne dôvodne vynaložené trovy konania mu nevznikli, žiadne si ani neuplatnil a ide o orgán štátnej správy.

II.

Kasačná sťažnosť žalobcu proti rozsudku krajského súdu

13. Proti rozsudku krajského súdu v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť žalobca. Navrhoval, aby kasačný súd podľa § 462 SSP rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/61/2013, zo dňa 06.09.2018 zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného - Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.: 4345/2012 zo dňa 23.01.2013 zruší a vec mu vráti na ďalšie konanie, alternatívne navrhoval rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/61/2013 zo dňa 06.09.2018 zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Uplatnil si náhradu trov konania.

14.1 V dôvodoch kasačnej sťažnosti žalobca namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP.). Žalobca tvrdil, že k zákonu o potravinách nebol prijatý žiadny vykonávací predpis, ani iný všeobecne záväzne právny predpis, ktorý by upravoval problematiku prekryvania pečiva. Žalobca tiež uviedol, že ŠVPS nikde vo svojom rozhodnutí, resp. odôvodnení neuvádza podľa čoho hodnotí technické zariadenie, striešku prekryvajúcu čerstvé pečivo a podľa akých technických kritérií a noriem hodnotí nevhodnosť technických prostriedkov a technických zariadení. Citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 12 ods. 1 písm. f/ zákona č.152/1995 Z.z. ďalej uviedol, že z praktických ako i estetických dôvodov pristúpil k inštalácii krytých úložných priestorov. Za základ technického návrhu prekrytia pečiva si zobral druhú časť vety - iné kryté úložné priestory, v ktorých musí byť zabezpečená výmena vzduchu. Ide o pomerne širokú definíciu technického zariadenia, ktoré nič nehovorí o tom, ako má zariadenie vyzerat', okrem toho, že úložný priestor má byť krytý a má v ňom byť zabezpečená výmena vzduchu. Mal za to, že riešenie, ktoré nainštaloval, tieto vlastnosti spĺňa.

14.2 Ďalej žalobca dôvodil, že neporušil žiadnu právnu povinnosť, uloženú mu zákonom, keď usmernenie nie je všeobecne záväzný právny predpis v zmysle zákona 1/1993 Z.z., a preto sa ani nevyhlasuje a ani nepublikuje v Zbierke zákonov. Usmernenie nepredstavuje formálny prameň práva a nie je ani súčasťou právneho poriadku, teda nemá normotvorné účinky. Výslovil názor, že žalovaný rozhodnutie náležite neodôvodnil, ale len stroho konštatuje to, čo bolo skonštatované na nižšom stupni

RVPS.

Namietal, že odôvodnenie rozhodnutia žalovaného trpí neurčitou, zmätočnou a nepreskúmateľnou.

14.3 Žalobca vytýkal žalovanému, že nie je zrejme ako určil sankciu a výšku. Mal za to, že správny orgán by mal vykonať dôkazy tak, aby logické hodnotenie dôkazov umožňovalo urobiť skutkový záver správnej úvahy za preukázaný, hodnoverný, možný a preskúmateľný. Dôvodil, že správny orgán dôkazy nevykonal, obmedzil sa iba na ich konštatovanie, bez dôkazu. V danej súvislosti poukázal na názor, ktorý citoval, vyslovený v právnickej literatúre - Sobihard, J.: Správny poriadok, komentár, Tretie vydanie, Vydavateľstvo právnickej literatúry IURA EDITION, rok 2007, strana 142. Uviedol, že správny orgán aj pri zákonom dovolenej úvahu správneho orgánu sa musí sústreďovať na zákonnosť a limity zákonnosti a správna úvaha znamená úvahu správneho orgánu v intenciách zákona, pričom využíva zásadu správneho hodnotenia dôkazov spôsobom, aby rozhodnutie bolo zákonné, presvedčivé a preskúmateľné a dôvody, pre ktoré správny orgán nevykonal všetky alebo niektoré dôkazy, treba uviesť v odôvodnení rozhodnutia a k nesprávnosti správnej úvahy dochádza vtedy, ak správny orgán nakladá so správnu úvahou príliš vágne, použije nevhodný variant pre vyriešenie situácie, nedostatočne sa vysporiada s námietkami, tvrdeniami a súčasne nejde o prípad, kedy je možné tvrdiť, že preukazovanie skutočností tvrdených žalobcom je nepotrebné, resp. nadbytočné a vykonané dôkazy neumožňujú urobiť logický záver, ku ktorému správny orgán dospel, majú za to, že výsledkom tohto stavu je právna neistota žalobcu.

14.4 Žalobca nesúhlasil s tvrdením žalovaného, že pri dodatočnej úradnej kontrole ponúkal nebalené pekárenské výrobky na predaj, nechránené pred kontamináciou z vonkajšieho prostredia. Vyslovil názor, že nebalené pekárenské výrobky počas dodatočnej úradnej kontroly boli ponúkané na predaj v súlade s platnou legislatívou a správny orgán vo svojom rozhodnutí a ani súd nepredložili žiadne dôkazy o opaku. Uviedol, že nie je mu zrejme, podľa čoho správny orgán pri dodatočnej úradnej kontrole posudzoval vhodnosť, resp. nevhodnosť technického riešenia pre nebalené pekárenské výrobky, ako aj z akých technických kritérií žalovaný pri posudzovaní vychádzal, keď neuviedol ani jeden príklad technického riešenia, na základe ktorého mal teda porovnať vhodnosť/nevhodnosť zvolených technických riešení žalovaného (zrejme žalobcu).

14.5 Ďalej žalobca nesúhlasil s tvrdením žalovaného uvedeným v zázname o dodatočnej úradnej kontrole, že prevádzkovateľ nepreukázal hygienický predaj nebalených pekárenských výrobkov, čo predstavuje veľké riziko kontaminácie výrobkov. Vyslovil názor, že v prípade správneho trestania je dôkazné bremeno na strane správneho orgánu, nie je teda povinnosťou žalobcu preukazovať hygienický predaj výrobkov, ale povinnosťou žalovaného je preukázať nehygienický predaj odôvodnený kontamináciou. Tvrdil, že správny orgán pri dodatočnej úradnej kontrole však nijakým spôsobom nepreukázal riziko kontaminácie tak, ako to uvádza v rozhodnutí, keďže zo záznamu o dodatočnej úradnej kontrole ani z rozhodnutia nevyplýva, že by odobral nejaké vzorky nebalených pekárenských výrobkov a podrobil ich laboratórnemu skúmaniu, preto nie je zrejme, že technické zariadenie nespĺňa kritéria hygienického predaja. Žalobca tiež dôvodil, že po vydaní rozhodnutia RVPS č. 584/2012 zo dňa 13.03.2012 prekontroloval technické riešenia predaja nebalených pekárenských výrobkov na prevádzke a jej súlad s príslušnou legislatívou a zároveň vykonal šetrenie pre vyslovené podozrenie možnej kontaminácie, a dospel k záveru, že technické zariadenia sú v súlade s platnou legislatívou a aj s uloženým opatrením.

14.6 Žalobca tiež poukázal na to, že právna úprava neuvádza, ako má technické zariadenie vyzeráť a nie je ani stanovený rozsah prekrytia, a preto považuje za smerodajný účel zabezpečenia ochrany pred možnou kontamináciou. Namietal, že správny orgán ani správny súd v tomto konaní nepreukázali, že by ponúkaním nebalených výrobkov počas dodatočnej úradnej kontroly došlo k akejkoľvek kontaminácii pekárenských výrobkov alebo k ohrozeniu a poškodeniu zdravia spotrebiteľov, a preto nie je zrejme, na základe akých skutočností dospeli k záveru, že takéto technické zariadenie nie je vyhovujúce a

kvalifikovali konanie žalobcu ako spáchanie správneho deliktu nesplnenie opatrenia podľa § 28 ods. 4 písm. g/ zákona.

14.7 Žalobca považoval rozsudok za nesprávny, keď správny súd sa nezaoberal skutočnosťou, či rozhodnutie ŠVPS vychádza zo skutočného stavu veci, keď správny súd ani správny a orgán sa nezaoberali skutočnosťou, či počas dodatočnej úradnej kontroly bola zistená prítomnosť kontaminácie výrobkov, a teda nehygienický predaj nebalených výrobkov, t.j. nesplnenie uloženého opatrenia. Trval na tom, že technické zariadenie, ktoré inštaloval, vyhovovalo požiadavkám zákona a spolu s poučením pre zákazníkov predstavoval počas dodatočnej kontroly hygienický predaj nebalených výrobkov aj s ohľadom na skutočnosť, že RVPS a ŠVPS ani súd nepreukázali opak (kontamináciu, zníženie kvalitu ponúkaných výrobkov, poškodenie zdravia spotrebiteľov).

III.

Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku krajského súdu

15. Žalovaný ku kasačnej sťažnosti žalobcu sa vyjadril tak, že navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu proti napadnutému rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/61/2013-120 zo dňa 06.09.2018 zamietol ako nedôvodnú.

16.1 V dôvodoch vyjadrenia žalovaný nesúhlasil s dôvodmi sťažovateľa uvedenými v jeho kasačnej sťažnosti. Vyslovil názor, že krajský súd celý prípad správne posúdil a vo veci vecne a právne správne rozhodol.

16.2 Žalovaný s poukazom na skutkové zistenia vyplývajúce zo spisu krajského súdu, prílohu ktorého tvorí administratívny spis, uviedol, že kasačné námietky žalobcu sú obsahovo totožné s námietkami, ktoré si uplatňoval v správnom konaní a vo všetkých svojich podaniach adresovaných súdu. Žalovaný ďalej uviedol, že žalobca svoju právnu argumentáciu nedoplnil o žiadne nové tvrdenia, preto iba poukazuje na doteraz ním prezentované stanoviska v prejednávanej veci a na právny názor, ktorý vyslovil Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp.zn. 7Sžo/65/2016 zo dňa 08.03.2018 a Krajský súd v Bratislave v rozsudku 6S/61/2013-120 zo dňa 06.09.2018. Podľa názoru žalovaného skutočnosti popísané v kasačnej sťažnosti žalobcu nemenia zistený stav, skutkové okolnosti a právne posúdenie veci. Trval na svojom právnom názore, že pri ukladaní pokuty postupoval v súlade so zákonom o potravinách a správnym poriadkom. Mal za to, že preskúmané rozhodnutie je zákonné, zrozumiteľné, vychádza z náležite zisteného skutkového stavu veci a obsahuje všetky predpísané náležitosti, a preto krajský súd napadnutým rozsudkom vec správne právne posúdil.

IV.

Konanie pred kasačným súdom

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo (§ 453 ods. 2 SSP) v rozsahu námietok žalobcu uvedených v kasačnej sťažnosti, 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 (§ 452 ods. 1 v spojení s ust. § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa nie je dôvodná.

18. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bol rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/61/2013-120 zo dňa 6. septembra 2018, ktorým správny súd podľa ustanovenia § 190 Správneho súdneho poriadku (SSP) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného - Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, č.: 4345/2012 zo dňa 23. januára 2013, žiadajúc jeho zrušenie a vrátenie veci na ďalšie konanie.

19. V procese posudzovania zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu kasačný súd vychádzal

zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisového materiálu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného správneho orgánu, na ktoré poukázal už krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku, z ktorých dôvodov ich najvyšší súd neopakuje a súčasne na ne poukazuje.

20. Predmetom preskúmvacieho súdneho konania v danej veci bolo rozhodnutie žalovaného správneho orgánu - Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky č.: 4345/2012 zo dňa 23.01.2013, ktorým žalovaný na základe odvolania žalobcu podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku zmenil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu - Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č.j.: 2475/2012 zo dňa 12.11.2012 tak, že žalobca (prevádzkareň TESCO STORES a.s., Hypermarket TESCO Poprad) porušil povinnosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku na všetkých stupňoch výroby, spracúvania a distribúcie dodržiavať požiadavky upravené zákonom o potravinách a osobitnými predpismi a to tým, že v určenej lehote nevykonal opatrenie uložené právoplatným a vykonateľným rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č.j.: 584/2012 zo dňa 13.03.2012 - zabezpečiť hygienicky predaj nebalených pekárskeho výrobkov (chlieb, pečivo, jemné pečivo) prostredníctvom technických zariadení, ktoré musia byť skonštruované tak, aby zamedzovali akejkoľvek nožnej kontaminácii z vonkajšieho prostredia a aby v nich bola zabezpečená výmena vzduchu, s termínom plnenia do 30 dní odo dňa doručenia rozhodnutia. Popisom skutku ustálil, že uvedeným konaním účastník konania naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. g/ zákona o potravinách. Za to mu podľa § 28 ods.4, písm. g/ zákona o potravinách ako strednému prevádzkovateľovi uložil úhrnná pokuta vo výške 3 000,- €. Účastníkovi konania súčasne uložil povinnosť uložení pokutu poukázať do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia na účet Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad, určený v rozhodnutí.

21. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že 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. (§ 2 ods. 1 SSP) Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania. (§ 5 ods. 2 SSP) Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy. (§ 135 ods. 1 SSP) Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.(§ 177 ods. 1 SSP) Pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolennej správnej úvahy, správny súd preskúmvava iba, či také rozhodnutie, opatrenie alebo iný zásah nevybočili z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Správny súd neposudzuje účelnosť, hospodárnosť a vhodnosť rozhodnutia, opatrenia alebo iného zásahu orgánu verejnej správy. (§ 27 ods. 2, 3 SSP)

22. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa tretej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 177 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. V súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu správny súd je viazaný rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ktorými žalobca namieta nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. Správny súd v konaní súdneho prieskumu preskúmvava, či orgán štátnej správy konal a rozhodol v súlade so zákonom, či v správnom konaní postupoval v súčinnosti s účastníkmi konania, či sa vysporiadal s ich námietkami a či na základe skutkových zistení na základe logického a rozumného uváženia ustálili správne svoj právny záver.

23. Správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverenú právomoc a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi.

24. Kasačný súd zistil, že krajský súd v danej veci v procese súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovaného náležite postupoval v súlade s procesnými pravidlami zákonodarcom nastolenými v prvej a druhej hlave tretej časti Správneho súdneho poriadku, keď súdny prieskum zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu napadnutého žalobou náležite vykonal v súlade s platnou právnou úpravou zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov v spojení správnu úpravou ustanovenou v správnom poriadku a svoju právnu úvahu, na základe ktorej ustálil svoj právny záver, náležite odôvodnil. Kasačný súd po vykonaní súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovaného a postupu mu predchádzajúceho pri aplikácii zákonnej úpravy uvedených právnych predpisov postupom podľa Správneho súdneho poriadku dospel k zhodnému právnemu záveru ako správny súd o nedôvodnosti žalobných námietok, ktoré neboli spôsobilé spochybníť vecnú správnosť a zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného.

VI.

Právne posúdenie kasačným súdom

25. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

26. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivec musí konať tak, ako určuje právny poriadok.

27. Ústavný súd SR princíp materiálneho právneho štátu prezentoval v právnom názore: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasť okrem iných stelesnené princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodíť z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôkaz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorými boli priznané“ (ÚS 17/1999, Nález z 22. septembra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 365; zhodne I. ÚS 44/1999, Nález z 13. októbra 1999. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 382, I. ÚS 10/98)“. (I. ÚS 54/02. Nález z 13. novembra 2002. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 2002 - II. polrok, s. 750, nález Ústavného súdu SR č. PL. ÚS 22/06). Judikatúra ústavného súdu tiež kladie dôraz na to, že v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy s uplatňovaním princípu právnej istoty v právom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem; medzi ústavné princípy vlastné právnemu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m. m. PL. ÚS 1/04).

28. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

29. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

30. Z uvedeného článku ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právne záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

31. Vychádzajúc z uvedeného najvyšší súd v kasačnom konaní prieskumu zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu zameral svoju pozornosť zásadnej námietke sťažovateľa - žalobcu, ktorou namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP. Nesprávny postup a nesprávne právne posúdenie vecí krajským súdom videl v tom, že správny súd v danom prípade v rozpore so zákonom o potravinách ustálil konanie žalobcu, ktoré žalovaný v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím kvalifikoval ako spáchanie správneho deliktu nesplnenie opatrenia podľa § 28 ods. 4 písm. g/ zákona, namietajúc, že správny súd sa nezaoberal skutočnosťou, či rozhodnutie žalovaného vychádza zo skutočného stavu vecí, keď správny súd ani správny orgán sa nezaoberali tým, či počas dodatočnej úradnej kontroly bola zistená prítomnosť kontaminácie výrobkov, a teda nehygienický predaj nebalených výrobkov, t.j. nesplnenie uloženého opatrenia, trvajúc na tom, že technické zariadenie, ktoré inštaloval, vyhovovalo požiadavkám zákona a spolu s poučením pre zákazníkov predstavoval počas dodatočnej kontroly hygienický predaj nebalených výrobkov. Súčasne žalobca namietal určenie výšky uloženej sankcie. Z uvedených dôvodov kasačný súd zameral svoju pozornosť týmito spornými otázkami.

32. Účelom zákona o potravinách je predovšetkým ustanoviť povinnosti prevádzkovateľa potravinárskeho podniku v záujme podpory a ochrany zdravia ľudí a ochrany spotrebiteľa na trhu potravín, práva a povinnosti osôb vo vzťahu k potravinám, organizáciu, pôsobnosť a právomoc orgánov úradnej kontroly potravín podľa osobitných predpisov. (§ 1 ods. 1 zákona č.152/1995 Z.z.)

33. Podľa § 12 ods. 1 písm. a/, f/ zákona o potravinách ten, kto predáva potraviny vrátane internetového predaja, a) zodpovedá za bezpečnosť a kvalitu predávaných potravín, f) je povinný zabezpečiť hygienický predaj nebalených pekárskeho výrobkov prostredníctvom technických prostriedkov a technických zariadení.

34. Podľa § 28 ods. 4 písm. g/, ods. 7, 11 zákona o potravinách orgán úradnej kontroly potravín uloží malému prevádzkovateľovi pokutu od 1 000,- € do 100 000,- €, strednému prevádzkovateľovi pokutu od 2 000,- € do 150 000,- € a veľkému prevádzkovateľovi pokutu od 3 000,- € do 200 000,- €, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi 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 nedodrížiava záväzné pokyny orgánov úradnej kontroly, nezabezpečí stiahnutie potravín z obehu, ktoré nespĺňajú požiadavky podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov, 1e) a nespôlupracuje s orgánom úradnej kontroly potravín. Orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa 24b) a na to, či ide o opakované protiprávne konanie. Na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

35. Podľa § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok) rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu vecí a musí obsahovať predpísané

náležitosti.

36. Podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

37. Vychádzajúc s citovanej právnej úpravy Najvyšší súd Slovenskej republiky po vyhodnotení dôvodov, vznesených v kasačnej sťažnosti žalobcu vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov vo veci samej. Kasačný súd považuje právne posúdenie preskúmvanej veci krajským súdom za správne a súladné so zákonom a v celom rozsahu sa s ním stotožňuje. Z dôvodu, aby neopakoval pre účastníkov známe skutočnosti, kasačný súd na zdôraznenie správnosti rozhodnutia správneho súdu dopĺňa nasledovné.

38. Najvyšší súd považuje za potrebné dať do pozornosti žalobcu, že ukladanie pokút za správne delikty, ako aj 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. 7 zákona č. 152/1995 Z.z.). Navyše, vzhľadom na to, že ide o výpočet taxatívny, správny orgán je povinný, realizujúc správne uváženie o výške ukladanej pokuty, sa týmito hľadáskami zaoberať. Tieto hľadiská je potrebné zohľadňovať a posudzovať vždy vzhľadom na konkrétne okolnosti daného prípadu.

39. Po preskúmaní veci, najvyšší súd dospel k záveru, že žalovaný správny orgán sa dostatočným spôsobom v odôvodnení svojho rozhodnutia vysporiadal so skutkovými zisteniami preukazujúcimi naplnenie skutkovej podstaty správneho deliktu v zmysle § 28 ods.4 písm. g/ zákona o potravinách ako aj s kritériami plynúcimi z ust. § 28 ods. 7 toho zákona. Aj podľa názoru kasačného súdu žalovaný na základe listinných dôkazov tvoriacich súčasť administratívneho spisu riadne ustálil skutkový stav veci preukazujúci, že žalobca nerešpektoval opatrenia žalovaného, čím maril výkon predchádzajúcej úradnej kontroly, keďže v určenej lehote nevykonal uložené opatrenia, ktorým skutkom spáchal správny delikt, za ktorý bol zo strany žalovaného sankcionovaný. Záznam o dodatočnej kontrole potravín č. 10/07/12-AB zo dňa 10.07.2012 je dôkazom o tom, že kontrolou v prevádzke žalobcu (Hypermarket TESCO Poprad) bolo overenie splnenia opatrenia uloženého v rozhodnutí RVPS Poprad č.k. 584/2012 zo dňa 13.03.2012, potvrdeným rozhodnutím žalovaného č.k. 1437/2012 zo dňa 29.05.2012, ktoré rozhodnutia orgánov verejnej správy oboch stupňov boli vydané na základe skutočností zistených v kontrolovanej prevádzke pri prvej uskutočnenej úradnej kontrole potravín dňa 27.01.2012. Záznam o dodatočnej kontrole potravín potvrdzuje, že uložené opatrenie nebolo zo strany žalobcu splnené, keď spôsob predaja nebalených pekárenských výrobkov bol totožný ako pri kontrolných zisteniach zo dňa 27.01.2012.

Skutkové zistenia, ktoré žalobca ani nerozporoval, súčasne potvrdzujú, že identický nedostatok v predmetnej prevádzke žalobcu (Poprad) bol prvý krát zistený už dňa 03.07.2010 (bolo žalobcovi uložené rovnaké opatrenie v rozhodnutí č.k.: 584/2012) a odvtedy tento nedostatok pretrváva; z dôvodu neplnenia uloženého opatrenia boli žalobcovi už skôr uložené pokuty (vo výške 1 000,- € a 600,- €); ani takýto postup však nepriamý žalobcu, aby zabezpečil predaj nebalených pekárenských výrobkov v takých technických predajných zariadeniach, ktoré budú spĺňať požiadavku na minimalizovanie možného rizika kontaminácie predávaných výrobkov pri ich predaji spotrebiteľom.

40. Pokiaľ žalobca poukazuje na to, že právna úprava neuvádza, ako má technické zariadenie vyzeráť a nie je ani stanovený rozsah prekrytia, trval na tom, že technické zariadenie, ktoré inštaloval, vyhovovalo požiadavkám zákona a spolu s poučením pre zákazníkov predstavoval počas dodatočnej kontroly hygienický predaj nebalených výrobkov aj s ohľadom na skutočnosť, že RVPS a ŠVPS ani súd nepreukázali opak, kasačný súd jeho tvrdenie vyhodnotil bez právnej relevancie, pretože takouto námietkou by sa mohol súd zaoberať v konaní súdneho prieskumu na základe žaloby, ktorou by sa žalobca proti žalovanému domáhal súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia žalovaného č.j.: 1437/2012 zo dňa 29.05.2012, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie RVPS Poprad č.k. 584/2012 zo dňa 13.03.2012 v konaní o uložení opatrenia, ktoré bolo vydané na základe skutočností zistených v kontrolovanej prevádzke pri prvej uskutočnenej úradnej kontrole potravín dňa 27.01.2012. Žalobca však žalobu proti uvedenému rozhodnutiu nepodal. Uvedené rozhodnutie žalovaného č.j.: 1437/2012 zo dňa 29.05.2012 sa stalo právoplatné a vykonateľné a tým sa stalo pre žalobcu záväzným.

41. Kasačný súd bez právnej relevancie vyhodnotil aj argumentáciu žalobcu, že správny orgán ani správny súd v tomto konaní nepreukázali, že by ponúkaním nebalených výrobkov počas dodatočnej úradnej kontroly došlo k akejkoľvek kontaminácii pekárenských výrobkov alebo k ohrozeniu a poškodeniu zdravia spotrebiteľov, a preto nie je zjavné, na základe akých skutočností dospeli k záveru, že takéto technické zariadenie nie je vyhovujúce. K uvedenej argumentácii žalobcu najvyšší súd konštatuje. Žalovaný v posudzovanom prípade nesankcionoval žalobcu za to, že by ponúkaním nebalených výrobkov počas dodatočnej úradnej kontroly došlo k akejkoľvek kontaminácii pekárenských výrobkov alebo k ohrozeniu a poškodeniu zdravia spotrebiteľov, ale za to, že v určenej lehote nevykonal opatrenie uložené predchádzajúcim právoplatným a vykonateľným správnym rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č. j.: 584/2012 zo dňa 13.03.2012 .

42. Vzhľadom k uvedenému kasačný súd dospel k zhodnému záveru ako správny súd, že v danom prípade bolo preukázané, že účastník správneho konania - žalobca, svojím konaním, resp. nekonaním, porušil povinnosť v určenej lehote vykonať opatrenie uložené právoplatným a vykonateľným rozhodnutím Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č.j.: 584/2012 zo dňa 13.03.2012 (potvrdeným rozhodnutím Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č.j.: 1437/2012 z 29.5.2012), čím naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 28 ods. 4, písm. g/ zákona č. 152/1995 Z.z., za čo mu bola v súlade so zákonom uložená sankcia - pokuta 3 000,- €, ktorá mu bola uložená na spodnej hranici zákonnej sadzby. Najvyšší súd zastáva zhodný názor ako správny súd, že pokuta bola žalobcovi uložená a odôvodnená s prihliadnutím na zákonné kritéria, keď žalovaný riadne posúdil závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, ako aj prihliadol na konanie žalobcu ako prevádzkovateľa v minulosti.

43. Najvyšší súd Slovenskej republiky tiež prihliadol na skutočnosť, že sankčný mechanizmus vytvorený zákonom o potravinách musí napĺňať požiadavky stanovené v ust. čl. 55 ods. 1 Nariadenia č. 882/2004, podľa ktorého musia byť ukladané sankcie účinné, primerané a odradzujúce. V tomto zmysle ust. § 28 ods. 4 zákona o potravinách napĺňa nielen požiadavku primeranosti, ale aj účinnosti práve v situácii, ak prevádzkovateľ naplnil znaky niektorej zo skutkových podstát ustanovených v právnej norme § 28 ods.4, písm. a/ až h/ zákona o potravinách. Opačný výklad ust. § 28 ods. 4 zákona o potravinách by nenaplnil zmysel a účel účinnej sankcie.

44. Najvyšší súd po preskúmaní rozsudku správneho súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti žalobcu súčasne dospel k záveru, že skutočnosti, ktorými žalobca v kasačnej sťažnosti

spochybňoval predmetné rozhodnutie krajského súdu boli totožné s námietkami, ktoré namietal už v správnom konaní i v žalobe a s ktorými sa krajský súd náležite vysporiadal. Kasačný súd zistil, že kasačná sťažnosť žalobcu neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

45. Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalobcu vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné, ktoré nemohli mať za následok úspešnosť jeho návrhu. Kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa proti rozsudku správneho súdu z uvedených dôvodov podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

46. O nároku účastníkov konania na náhradu trov kasačného konania kasačný súd rozhodol podľa právnej úpravy ustanovenej v § 467 ods.1 v spojení s § 167 ods. 1 a s § 168 SSP. Žalobcovi nepriznal proti žalovanému právo na náhradu trov tohto konania, pre jeho neúspech v konaní a žalovanému z dôvodu, že nezistil splnenie podmienok v zmysle § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP.

47. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.