

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Sžo/10/2016
Identifikačné číslo spisu: 1014201926
Dátum vydania rozhodnutia: 12.07.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1014201926.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Jozefa Milučkého a členiek senátu JUDr. Aleny Adamcovej a JUDr. Moniky Válašikovej, PhD., v právnej veci žalobcu: Kaufland Slovenská republika v.o.s., so sídlom Trnavská cesta 41/A, 831 04 Bratislava, IČO: 35 790 164, zastúpeného: Advokátska kancelária ECKER - KÁN & PARTNERS, s.r.o., so sídlom Námestie Martina Benku 9, 811 07 Bratislava, IČO: 35 886 625, zastúpenej JUDr. Vladimírom Kánom, advokátom, proti žalovanému: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, 842 13 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. k.: 3055/2014 zo 7. októbra 2014, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/250/2014-83 z 21. júla 2015, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/250/2014-83 z 21. júla 2015 m e n í tak, že žalobu z a m i e t a.

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

Odôvodnenie

I.

Konanie na prvostupňovom súde

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) podľa § 250j ods. 2 písm. d) a e) Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. 3055/2014 zo 7. októbra 2014 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že po preskúmaní spisového materiálu a administratívneho spisu žalovaného došiel k záveru, že v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia a rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

V odôvodnení ďalej uviedol, že právo na riadne odôvodnenie správnych aktov vyplýva priamo zo zákona

alebo zo všeobecných zásad správneho práva a taktiež práva na súdnu a inú ochranu podľa ústavného článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Správne rozhodnutie okrem výroku vyjadrujúceho prejav vôle správneho orgánu v konkrétnej veci je aj náležité a konkrétne odôvodnenie, ktoré musí vypovedať o dôvodoch, ktoré k prijatiu riešenia obsiahnutého vo vlastnom prejave vôle správneho orgánu videli.

Krajský súd poukázal na to, že náležité odôvodnenie je povinnou náležitosťou každého rozhodnutia. Správny orgán v ňom musí reagovať na všetky návrhy, námietky a vyjadrenia účastníkov konania k podkladu rozhodnutia. Správny orgán v ňom musí uviesť nielen hodnotenie dôkazov, ktoré vykonal, ale musí v ňom reagovať aj na pripomienky účastníkov. Musí byť dostatočne presvedčivé a musí obsahovať právne posúdenie veci, to znamená, že musí obsahovať konkrétny odkaz na príslušný právny predpis, z ktorého správny orgán vo výrokovvej časti vychádzal a z ktorého vyvodzuje svoje právne závery.

Krajský súd mal za to, že správne orgány nedostatočne odôvodnili výšku uloženú pokuty, neprihľadli na žalobcom namietané ustanovenie § 3 ods. 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“), podľa ktorého správne orgány dbajú na to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikli neodôvodnené rozdiely. Správne orgány majú dbať na to, aby v prípade, že okolnosti uvedené v § 28 ods. 9 zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách (ďalej len „zákon o potravinách“) závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a to, či ide o opakované protiprávne konanie sú podobné, bola podobná aj výška uloženú pokuty. Žalobca poukázal na viacero rozhodnutí regionálnej veterinárnej a potravinovej správy a poukázal na to, že výšky pokút v obdobných prípadoch boli výrazne nižšie.

Krajský súd konštatoval, že správny orgán prvého stupňa zdôvodnil výšku pokuty poukazujúc na rozhodnutia, ktorými boli prevádzkarni v Poprade uložené pokuty, ktoré nesplnili svoj účel. Takéto zdôvodnenie výšky pokuty je podľa názoru krajského súdu nepreskúmateľné. Výška pokuty 6.000,- Eur za 15 balení s dátumom minimálnej trvanlivosti do 28. júna 2014 a tri balenia s dátumom minimálnej trvanlivosti do 27. júna 2014, pričom kontrola bola vykonaná 25. júna 2014 je podľa krajského súdu neadekvátne a odôvodnenie správneho orgánu prvého stupňa, že pokuta nie je pre účastníka konania likvidačná je diskriminačná a neobjektívna. Z uvedených dôvodov je nesprávny názor žalovaného, že nemá povinnosť zohľadňovať iné rozhodnutia správnych orgánov v obdobných veciach, čím v podstate nezohľadňuje ustanovenie § 3 ods. 5 správneho poriadku.

Krajský súd mal za to, že týmto sa vyskytla v konaní správneho orgánu taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Vzhľadom na uvedené krajský súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že rozhodnutia správnych orgánov sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia a preto súd zrušil rozhodnutie žalovaného zo 7. októbra 2014 podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. d), e) O.s.p. a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

O trovách konania krajský súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že žalobcovi priznal náhradu trov konania spočívajúce v zaplatenom súdnom poplatku vo výške 70,- Eur a z trov právneho zastúpenia vo výške 696,62 Eur.

II.

Odvolať žalovaného

Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote odvolanie žalovaný a žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie alebo, aby zmenil rozsudok tak, že žalobu zamietne a žalobcovi neprizná náhradu trov konania z dôvodu, že krajský súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci.

Žalovaný v odvolaní uviedol, že krajský súd vyslovil svoj právny názor iba v otázke namietaného

porušenia § 3 ods. 5 správneho poriadku a zrušenie rozhodnutia žalovaného odôvodnil tým, že pri určení pokuty nezohľadnil rozhodovaciu prax iných orgánov úradnej kontroly potravín. Žalovanému nebolo zrejmé, či podľa názoru krajského súdu bolo skutkové posúdenie, právna kvalifikácia skutku a vyhodnotenie hľadísk určených v § 28 ods. 9 zákona o potravinách správne a teda námietky žalobcu v týchto veciach boli neoprávnené. Z tohto dôvodu podľa názoru žalovaného krajský súd svoje rozhodnutie riadne neodôvodnil.

Žalovaný sa ďalej nestotožnil s názorom súdu, že pri rozhodovaní o výške pokuty musí nevyhnutne zohľadňovať rozhodnutia iných orgánov úradnej kontroly potravín a naďalej trvá na tom, že prvostupňový správny orgán zásadu uvedenú v § 3 ods. 5 správneho poriadku bol povinný dodržiavať pri rozhodovaní v rámci svojej územnej pôsobnosti, pričom žalobca neuviedol ani jeden prípad, kedy by v skutkovo totožných prípadoch rozhodol evidentne odlišným spôsobom. Žalovaný tvrdí, že nemožno spravodlivo požadovať, aby jednotlivé regionálne veterinárne a potravinové správy nepretržite sledovali a vyhodnocovali rozhodnutia iných orgánov úradnej kontroly potravín a tieto považovali za záväzné pre svoju rozhodovaciu činnosť.

Ďalej žalovaný poukázal na množstvo orgánov úradnej kontroly potravín (76), ktoré majú postavenie prvostupňového správneho orgánu a sú oprávnené ukladať sankcie podľa zákona o potravinách. Uviedol, že pri realizácii zásady uvedenej v § 3 ods. 5 správneho poriadku tak, ako to vyjadril krajský súd, by to nevyhnutne znamenalo, že každý jednotlivý orgán úradnej kontroly potravín pred vydaním rozhodnutia musí preskúmať všetky rozhodnutia vydané ostatnými orgánmi úradnej kontroly potravín a zistiť, či v niektorých prípadoch neboli ukladané pokuty za rovnakých alebo podobných skutkových okolností, v prípade viacerých odlišných rozhodnutí (pokút) by následne musel posúdiť, ktoré z rozdielnych rozhodnutí je zákonné a bude rozhodujúce pre určovanie sankcie. Takýmto spôsobom by preskúmaval rozhodnutia iných správnych orgánov, čo je neprípustné. Tiež je malá pravdepodobnosť, aby skutkové a právne okolnosti viacerých prípadov boli totožné.

Ďalej konštatoval, že žalobca účelovo citoval iba rozhodnutia, ktorými bola uložená nižšia pokuta. Konštatoval, že orgánmi úradnej kontroly potravín sú ukladané aj vyššie pokuty, čo však tak isto nemôže ovplyvniť rozhodovanie jednotlivých správnych orgánov v konkrétnej veci. Žalobca poukázal na rozhodnutie RVPS Trebišov č. k. 133/14/1 z 11. marca 2014, ktorým bola uložená pokuta za umiestňovanie na trh potravín nie bezpečných v základnej sadzbe od 1.000 do 500.000,- Eur, pričom rozhodnutím prvostupňového správneho orgánu č. j.: 1583/2014 z 25. júla 2014 bola uložená sankcia za opakované umiestňovanie na trh potravín nevhodných na ľudskú spotrebu podľa § 28 ods. 4 písm. a) v spojení s 28 ods. 7 zákona o potravinách vo zvýšenej sadzbe - do dvojnásobku sadzby podľa odseku 4 tohto zákonného ustanovenia.

Ako príklad rozhodnutia, ktorým bola uložená vyššia pokuta alebo porovnateľná, ale v základnej sadzbe, žalovaný uviedol, napr. rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Banská Bystrica č. k.: 606/2014 z 5. mája 2014 v spojení s rozhodnutím ŠVPS SR č. k. 2046/2014 z 11. júla 2014, rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Prešov č. k. 14/2014/001663-11-008 z 15. októbra 2014, v spojení s rozhodnutím ŠVPS SR č. k. 3920/2014 zo 17. decembra 2014, rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bardejov č. k.: 2013/00079-9 z 13. novembra 2013, v spojení s rozhodnutím ŠVPS SR č. k. 4284/2013 z 2. januára 2014.

Žalovaný konštatoval, že pokuty ukladané orgánmi úradnej kontroly potravín v podobných veciach sú odlišné, ale stále určené v zákonných medziach a po zohľadnení všetkých predpokladov určených v § 28 ods. 9 zákona o potravinách, žalovaný ako odvolací orgán pri posúdení prvostupňového rozhodnutia nezistil, že by tento neurčil pokutu v zákonom rozpätí a túto náležitú neodôvodnil. Tiež nezistil zásadný odklon od rozhodovacej činnosti iných regionálnych veterinárnych a potravinových správ. Vychádzal pritom z vlastnej prieskumnej činnosti.

Žalovaný naďalej zastával názor, že pri určovaní výšky pokuty na základe zákonom povolenej voľnej úvahy prvostupňový správny orgán zohľadňoval hľadiská uvedené v § 28 ods. 9 zákona o potravinách.

Nebolo jeho povinnosťou skúmať, ako v prípade porušenia povinnosti stanovených zákonom o potravinách rozhodol iný vecne alebo miestne príslušný orgán úradnej kontroly potravín. Stanovenie výšky pokuty bolo výsledkom správnej úvahy, v rámci ktorej sa správny orgán zaoberal všetkými hľadiskami, ktoré zákon ustanovuje, za týmto účelom si zaobstaral všetky podklady a dôkazy, presne zistil skutkový stav veci, vyvodil skutkové a právne zistenia a na základe zákonom povolenej správnej úvahy dospel k rozhodnutiu o výške pokuty, ktorá zodpovedá závažnosti spáchaného správneho deliktu a spĺňa tak represívnu ako aj preventívnu funkciu. Odôvodnenie výšky pokuty bolo popísané v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia a doplnené v odôvodnení druhostupňového rozhodnutia.

V ďalšom žalovaný poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/163/2010 z 2. júna 2011, ktorého závery uviedol vo vzťahu k posudzovaniu správnej úvahy pri ukladaní sankcie.

Žalovaný ďalej uviedol, že prvostupňový správny orgán svoju diskrečnú právomoc použil v rámci zákonného rámca, z tohto rámca nijakým spôsobom nevybočil, inštitút správnej úvahy nezneužil, svoje rozhodnutie dostatočným spôsobom zdôvodnil - správna úvaha pri výške pokuty bola použitá v súlade so zákonom. Žalovaný zdôraznil, 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. Nemožno vždy nemnosť legitímne očakávať tam, kde je určitému orgánu daná diskrečná právomoc.

Ďalej žalovaný poukázal na dôvody už uvedené v oboch rozhodnutiach. Zopakoval, že v konaní bolo preukázané opakované porušenie zákona v zmysle § 28 ods. 7 zákona o potravinách, ktoré odôvodňovalo uloženie pokuty vo vyšších sadzbách, nakoľko bola splnená podmienka plynutia 1-ročnej lehoty. Žalovaný nenašiel dôvod na zrušenie rozhodnutia tak, ako o to žiadal žalobca vo svojom odvolaní. Konštatoval, že pokuta vo výške 6.000,- Eur je na spodnej hranici sadzby (od 2.000,- Eur do 1.000 000,- Eur), nie je pokutou likvidačnou, nevybočuje z medzí stanovených zákonom, je vzhľadom na jej represívno-výchovnú funkciu, ako aj s prihliadnutím na zákonom stanovené medze pokutou primeranou a zároveň pokutou zodpovedajúcou zistenému protiprávnemu stavu, charakteru a opakovaniu porušenia zákona. Na to, aby sankcia plnila svoju preventívnu funkciu, musí byť jej výška stanovená tak, aby sa účastník konania do budúcnosti vyvaroval porušeniu zákonných povinností. Minulosť prevádzkovateľa jednoznačne potvrdzuje, že prevádzkovateľ má pretrvávajúce problémy s plnením povinností v oblasti potravinového práva. Je zrejmé, že doteraz uložené sankcie svoj cieľ nespĺnili a preto nie je odôvodnené uložiť nižšiu pokutu.

K žalobcovmu tvrdeniu v súvislosti s výškou pokuty, že v predmetnom prípade žalovaný vôbec nezohľadnil skutočnosť, že výrobok ponúkaný na predaj bol v záručnej dobe, žiadne nedostatky pri skladovaní a predaji neboli zistené, vyjadril svoj názor, že nebolo dôvodné posudzovať tieto okolnosti, keďže takéto zistenia vôbec neboli zaznamenané. Pokiaľ by sa prevádzkovateľ dopustil aj takéhoto konania, spáchal by ďalšie správne delikty (§ 28 ods. 2, písm. p) a §28 ods. 4, písm. i) zákona o potravinách v znení účinnom do 30. júna 2014), čo by musel správny orgán zohľadňovať ako prirážajúcu okolnosť pri ukladaní pokuty za zbiehajúce sa správne delikty.

Konajúci súd spochybnil vyhodnotenie hľadiska minulosti prevádzkovateľa a poukázal na to, že zdôvodnenie výšky pokuty konštatovaním, že doterajšie pokuty svoj účel nespĺnili je nepreskúmateľné. S takýmto názorom žalovaný nesúhlasil. Skúmanie minulosti prevádzkovateľa a v rámci nej opakovanosť konania je hľadisko, ktoré správny orgán musí obligatórne vyhodnotiť pri určení výšky pokuty. V prejednávanej príhode bolo preukázané, že približne v období jedného roka pred kontrolou, ktorej výsledky boli predmetom konania o uložení pokuty, bolo účastníkovi konania uložených 6 pokút v celkovej výške 16.000,- Eur, z toho v dvoch prípadoch išlo o konanie rovnakého charakteru (umiestňovanie na trh potravín nie bezpečných - ananás a chren s výskytom plesne, senzorycky nevyhovujúci mak). Všetky dotknuté rozhodnutia boli náležite popísané, preto konštatovanie, že doterajšie pokuty svoj výchovný účel nespĺnili, bolo oprávnené. Závery tohto posúdenia boli rozhodujúce pre určenie výšky pokuty v rámci sprísnenej sadzby. Žalovaný pokutu vo výške 6.000,- Eur, teda vo výške tvoriacej 0,6 % najvyššej možnej pokuty, uloženú za jeden z najzávažnejších správnych deliktov

podľa zákona o potravinách, nepovažuje za pokutu neobjektívnu a diskriminačnú.

Záverom žalovaný konštatoval, že oba správne orgány pri ukladaní pokuty postupovali v súlade so zákonom o potravinách a správnym poriadkom. Rozhodnutia sú zákonné, zrozumiteľné, vychádzajú z náležite zisteného skutkového stavu veci a obsahujú všetky predpísané náležitosti, pričom v konaní sa nevyskytla žiadna vada, ktorá by mala vplyv na zákonnosť rozhodnutia.

III.

Vyjadrenie žalobcu k odvolaniu žalovaného

K podanému odvolaniu žalobcu sa písomne vyjadril žalobca vo svojom vyjadrení zo 16. novembra 2015. Vo svojom podaní poukázal na konštatovanie žalovaného, ktorý sa vo svojom odvolaní na str. 4 nestotožnil s názorom krajského súdu, že pri rozhodovaní o výške pokuty musí nevyhnutne zohľadňovať rozhodnutia iných orgánov úradnej kontroly potravín a tvrdil, že prvostupňový správny orgán je povinný dodržiavať zásadu uvedenú v § 3 ods. 5 správneho poriadku pri rozhodovaní v rámci svojej územnej pôsobnosti a argumentuje množstvom orgánov úradnej kontroly potravín.

Žalobca považoval tvrdenia žalovaného v odvolaní za absolútne nesúladné s § 3 ods. 5 správneho poriadku, ktorý jednoznačne vymedzuje správanie sa správnych orgánov pri rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch. V prípade obmedzenia sa správneho orgánu iba na svoju územnú pôsobnosť bez zohľadňovania výšky uložených pokút v ostatných regiónoch by postupne vznikali regióny, v ktorých by sa za rovnaké alebo podobné prípady udeľovali pokuty mnohonásobne vyššie ako v iných regiónoch čo by malo za dôsledok rozpor s uvedeným ustanovením správneho poriadku a zhoršenie podnikateľského prostredia v regiónoch, v ktorých by sa ukladali pokuty vo vyšších sumách, čo by súčasne bolo neprípustnou a bezdôvodnou diskrimináciou podnikateľov v týchto regiónoch.

Ďalej poukázal na protichodné tvrdenia žalovaného, ktorý sa najskôr snažil súd presvedčiť, že nie je zaviazaný rozhodnutiami mimo svojej územnej pôsobnosti (str. 4) a následne poukazoval na rozhodnutia RVPS Bardejov a RVPS Prešov (str. 5), čím absolútne popieral svoj vyššie uvedený argument.

Tvrdenie žalovaného ohľadom nezistenia zásadného odklonu od rozhodovacej činnosti iných orgánov úradnej kontroly potravín považoval žalobca za nepravdivé a ako príklad uviedol rozhodnutie RVPS Trebišov č. k.: 133/14/1 z 11. marca 2014, kde bol vykonaný laboratórny rozbor odobratej vzorky potraviny. Žalobca zdôraznil to, že v zmysle vyššie uvedeného došlo k odberu vzorky, ktorá bola následne odovzdaná na laboratórnu expertízu a následne vyhodnotená ako nevyhovujúca s presným a konkrétnym zistením, za čo bola uložená pokuta vo výške iba 1.000,- Eur. Išlo teda o pokutu 6-násobne nižšiu ako uložil správny orgán žalobcovi, pričom však išlo o prípad kedy porušenie zákona o potravinách bolo podložené odborným laboratórnym testovaním.

V posudzovanom prípade bola skúmaná potravina len sensoricky (voľným okom), preto je žalobca presvedčený, že nedostatky podľa § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách vo všeobecnosti nie je možné posudzovať výlučne sensoricky. Každý sensoricky pozorovateľný nedostatok potraviny podľa žalobcu nemusí byť nedostatkom v zmysle § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách, ale v niektorých prípadoch môže napr. predstavovať menej intenzívne porušenie zákona - napr. porušenie požiadavky na hygienu potravín.

Podľa žalobcu bolo preto vhodné v súvislosti s kontrolou vykonať ďalšie následné kroky, aby bola zabezpečená spätná kontrola. Napríklad kvalifikované laboratórne alebo iné skúšky, znalecké dokazovanie alebo iný obdobne spoľahlivý proces, ktorý by bol spätne kontrolovateľný. Žalovaný sa nesnažil o preskúmateľnú úvahu v žalobou napadnutých rozhodnutiach.

K výške uloženej pokuty žalobca uviedol, že žalovaný opätovane neodôvodnil svoju úvahu, na základe akých skutočností a akej správnej úvahy dospel k záveru že sankcia vo výške 6.000,- Eur je primeraná a správna. Žalobca mal za to, že odôvodnenie výšky uloženej pokuty len spôsobom uvedeným v

rozhodnutí prvostupňového správného orgánu a v rozhodnutí žalovaného je nedostatočná.

Ďalej poukázal na skutočnosť, že správne konanie o uložení pokuty nemá viesť k ľubovoľnému uloženiu sankcie zo strany správného orgánu vo výške, z ktorej absolútne nemožno vyčítať aká bola správna úvaha správného orgánu. Rozhodnutie o uložení pokuty za správny delikt, ktoré je odôvodnené len tým, že pri uložení pokuty bolo prihliadnuté na jednotlivé predpoklady a výška pokuty bola stanovená v rozsahu, ktorý zákon pripúšťa, bez zaoberania sa so všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako predpoklad takej úvahy o uložení pokuty stanovuje, je podľa názoru žalobcu v tejto časti nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

Žalobca v závere svojho vyjadrenia uviedol, že rozhodnutie žalovaného nie je zákonné, nakoľko rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a nedostatočne zisteného skutkového stavu. Z odôvodnenia rozhodnutia nie je možné zistiť, akými úvahami bol správny orgán vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval a na základe akej úvahy dospel k určeniu výšky sankcie, s čím sa plne stotožnil aj prvostupňový súd.

IV.

Odvolyvanie žalobcu

Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote odvolanie aj žalobca a žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok zmenil tak, že rozhodnutie prvostupňového správného orgánu a žalovaného zrušuje a vec vracia prvostupňovému správne orgánu na ďalšie konanie. Zároveň žiadal, aby odvolací súd priznal žalobcovi trovy prvostupňového aj odvolacieho konania vrátane trov právneho zastúpenia. Žalobca podal odvolanie z dôvodu, že krajský súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci v zmysle ustanovenia § 250j ods. 2, písm. f) O.s.p.

Žalobca podané odvolanie odôvodnil tým, že krajský súd síce v napadnutom rozsudku zrušil rozhodnutie žalovaného a vrátil mu vec na ďalšie konanie, no žiadnym spôsobom sa nevysporiadal s rozhodnutím prvostupňového správného orgánu, ktoré vo svojej žalobe navrhoval taktiež zrušiť, a ani s dôvodmi, ktoré žalobca pre zrušenie tohto prvostupňového rozhodnutia správného orgánu uviedol.

Ďalej uviedol, že z dikcie ustanovenia § 250j ods. 2 O.s.p. vyplýva, že krajský súd mohol - ale nemusel - prvostupňové rozhodnutie správného orgánu zrušiť, avšak ani neexistencia povinnosti zrušiť rozhodnutie prvostupňového správného orgánu neodbreňuje súd od povinnosti vysporiadať sa so všetkými návrhmi a argumentmi žalobcu a nezákonné rozhodnutia, zrušiť pre všetky dôvody, z ktorých je ich nezákonnosť daná. Podľa žalobcu dôvod daný bol a ochrana žalobcu pred nezákonnosťou rozhodnutia správnych orgánov si vyžadovala také rozhodnutie, ktorým bude zrušené aj rozhodnutie prvostupňového správného orgánu, pričom obe rozhodnutia budú zrušené aj z dôvodov podľa § 250j ods. 2 písm. a), c) O.s.p. uvádzaných v žalobe.

S poukazom na článok 14 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“) a bod 3 uviedol, že súd prvého stupňa opomenul vyvodiť pre žalobcu priaznivý a jednoznačný právny záver, že obe napadnuté rozhodnutia sú zákonné a majú byť zrušené aj z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci, nakoľko potraviny, u ktorých boli v predmetnom prípade skonštatované nedostatky, nemožno s ohľadom na určené použitie týchto potravín (polievkovej zeleniny), ktorým je varenie považovať za potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu.

Tento záver je podľa žalobcu zrejmy už aj z elementárnej úvahy, že tepelnou úpravou sa akékoľvek v cit. ustanovení nariadenia spomínané a pre ľudí nevhodné/nebezpečné látky predsa zničia. Uviedol, že žalobca poukázal na rozhodnutie RVPS Nitra v obdobnom prípade, kde správny orgán dospel presne k takémuto, správne právnemu záveru, a podobné konanie kvalifikoval podľa §28 ods. 2 písm. n) zákona o potravinách. Žalobca konštatoval, že takáto právna kvalifikácia najviac zodpovedá skutkovému stavu zistenému v predmetnom prípade a mal za to, že súd prvého stupňa mal správne orgány v predmetnom prípade zaviazat' záväzným právnym názorom, podľa ktorého je povinný protiprávne konanie vytýkané žalobcovi kvalifikovať práve takto.

Vzhľadom na skutočnosť, že krajským súdom zrušené rozhodnutie žalovaného v celom rozsahu kopirovalo rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, mal žalobca za to, že vzhľadom na totožnosť väd oboch rozhodnutí malo byť zrušené rozhodnutie žalovaného rovnako ako rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu. Obe tieto rozhodnutia sú podľa žalobcu zaťažené rovnakými vadami, pričom obe vychádzajú z rovnakého nesprávneho právneho posúdenia veci. Skutočnosť, že odôvodnenie výšky pokuty je nezrozumiteľné, v danom prípade nebola na prekážku toho, aby súd náležitým spôsobom posúdil, či právne posúdenie veci správnymi orgánmi oboch stupňov bolo nesprávne.

V.

Konanie na odvolacom súde

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.), preskúmal napadnuté rozhodnutie krajského súdu, rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňového správneho orgánu, odvolania žalovaného a žalobcu, ako aj vyjadrenie k odvolaniu žalovaného a konanie predchádzajúce vydaniu rozhodnutí správnych orgánov, v rozsahu a medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.); odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.), keď deň verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 156 ods. 1 a ods. 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a § 211 ods. 2 O.s.p.) a jednomyselne dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné zmeniť a žalobu zamietnuť.

V správnom súdnictve prejednávajú sudy na základe žalôb prípady, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu (§ 247 ods. 1 OSP).

Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Podľa čl. 48 ods. 2 ústavy, každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.

Na vady konania pred správnym orgánom sa prihliada, len ak vzniknuté vady mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 O.s.p.).

Podľa § 220 O.s.p., odvolací súd rozhodnutie súdu prvého stupňa zmení, ak nie sú splnené podmienky na jeho potvrdenie (§ 219), ani na jeho zrušenie (§ 221 ods. 1).

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

Podľa § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách, na trh je zakázané umiestňovať potraviny iné ako bezpečné.

Podľa § 12 ods. 1 písm. a) zákona o potravinách, ten, kto predáva potraviny vrátane internetového predaja, zodpovedá za bezpečnosť a kvalitu predávaných potravín.

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.

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 § 19 ods. 2 a opatrenia podľa odseku 12, osobitných predpisov.

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

Podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000 eur do 500 000 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 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 4, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.

Podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách, orgán úradnej kontroly potravín pri určení výšky pokuty prihliada na závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a na to, či ide o opakované protiprávne konanie.

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

Podľa § 3 ods. 1 správneho poriadku, správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti, práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

Podľa § 3 ods. 2 správneho poriadku, správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka, a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka, musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu.

Podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku, správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prietahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne mu vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa

správny orgán vždy pokúsiť o jej zmiernu vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.

Podľa § 3 ods. 5 správneho poriadku, rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.

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.

Podľa čl. 1 ods. 1 Nariadenia (ES) č. 178/2002, toto nariadenie poskytuje základ na zabezpečenie vysokej úrovne ochrany zdravia ľudí a záujmov spotrebiteľov vo vzťahu k potravinám, pričom berie do úvahy najmä rozmanitosť v zásobovaní potravinami vrátane tradičných výrobkov a zároveň zabezpečuje účinné fungovanie vnútorného trhu. Stanovuje spoločné zásady a zodpovednosti, prostriedky na zabezpečenie silnej vedeckej základne, účinných organizačných programov a postupov na podporu rozhodovania v záležitostiach bezpečnosti potravín a krmív.

Podľa čl. 14 ods. 1 nariadenia, potraviny sa nesmú umiestňovať na trhu, ak nie sú bezpečné.

Podľa § 14 ods. 2, písm. b) nariadenia, za nebezpečné sa budú považovať potraviny, ak sú nevhodné na ľudskú spotrebu.

Najvyšší súd s poukazom na obsah administratívneho spisu dospel k záveru o správnom postupe prvostupňového správneho orgánu i žalovaného pri uložení pokuty vo výške 6.000,- Eur za opakované porušenie zákona o potravinách podľa § 28 ods. 4 písm. a) v sprísnenej skutkovej podstate podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách.

Obe napadnuté rozhodnutia vo svojich odôvodneniach dostatočne uvádzajú konkrétne dôvody, na základe ktorých dospeli k záveru o spáchaní správneho deliktu žalobcom a o opodstatnenosti uloženia sankcie za opakované porušenie právnej povinnosti. Zároveň v zmysle zásady jednotnosti konania správne uvážili výšku sankcie, keď žalobcovi za jeho konanie uložili pokutu vo výške 6.000,- Eur.

Rozsudok krajského súdu napadli odvolaním tak žalobca, ako aj žalovaný. Žalobca vo svojom odvolaní predovšetkým namieta, že krajský súd nezrušil rozsudkom aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu. Žalovaný krajskému súdu vytýkal vady uvedené v ustanovení § 250j ods. 2 písm. d) a e) O.s.p. K podaným odvolaniam uvádza odvolací súd nasledovné:

Medzi účastníkmi konania bola sporným najmä právna kvalifikácia porušenia právnej povinnosti žalobcom, aplikovanie zásady správneho poriadku vyplývajúcej z ustanovenia § 3 ods. 5 správneho poriadku a výška uloženej pokuty.

Odvolací súd sa v súvislosti s právnou kvalifikáciou protiprávneho konania žalobcu stotožňuje s právnym názorom správnych orgánov, že umiestnením na trh výrobku: Polievková zmes tácka 0,750 kg, krajina pôvodu: Slovensko, Distribútor: Čeroz Slovensko spol. s.r.o., Záhradnícka 4/3000, Komárno, v celkovom množstve na predajnej ploche 10,435 kg (15 balení) s dátumom minimálnej trvanlivosti do 28. júna 2014, v celkovej hodnote: 16,17 Eur a 2,248 kg (3 balenia) s dátumom minimálnej trvanlivosti do 27.6.2014, v celkovej hodnote 3,48 Eur, naplnil žalobca všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách. V súlade s predmetným zákonným ustanovením a čl. 14 ods. 2 nariadenia (ES) 178/2002, je odvolací súd toho názoru, že uvedené potraviny umiestnené na trh nie sú bezpečné a sú nevhodné pre ľudskú spotrebu. Na základe kontroly vykonanej dňa 25. júna 2014 u žalobcu bolo zistené, že predmetné výrobky nevyhoveli, nakoľko v balení s mrkvami sa vyskytovali viditeľné biele, zelené a čierne kolónie plesní a plaplesní, ktoré nie sú vhodné

na ľudskú spotrebu. Keďže uvedený výskyt plesní a paplesní bol viditeľný voľným okom, na naplnenie všetkých znakov skutkovej podstaty tohto deliktu nebolo potrebné ďalšie laboratórne skúmanie. Tvrdenia žalobcu, že nemožno s ohľadom na určené použitie týchto potravín (polievkovej zeleniny), ktorým je varenie považovať tieto za potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu s tým, že počas tepelnej úpravy sa nevhodné/nebezpečné látky (plesne) zničia neobstojí, preto nemožno konanie žalobcu subsumovať pod skutkovú podstatu ustanovenia § 28 ods. 2 písm. o) zákona o potravinách ako argumentuje žalobca.

K zásade správneho konania vyplývajúcej z ustanovenia § 3 ods. 5 správneho poriadku, odvolací súd uvádza, že táto zásada vyjadruje, aby správne orgány dbali o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely, t.j. medzi skoršími a neskoršími rozhodnutiami správneho orgánu. Odvolací súd konštatuje, že nejde o absolútnu nemennosť neskorších rozhodnutí správnych orgánov, ale pripúšťa určité odchýlky od skoršieho rozhodnutia. V podstate ide o záväznosť rozhodnutia ako finálneho aktu (meritum rozhodnutia), ale zaväzujú aj logické úvahy, vyjadrené myšlienkové pochody, poskytnutý neurčitý výklad pojmov (ak je to relevantné) a pod., ak sa v skoršom rozhodnutí takéto skutočnosti objavujú. V neskôr rozhodovanej veci by si teda správny orgán nemal osvojiť len meritum skoršieho rozhodnutia, ale aj podstatné elementy, ktorými skôr rozhodujúci správny orgán k tomuto rozhodnutiu dospel.

Žalovaný k tejto námietke uviedol, že nemôže preskúmať všetky rozhodnutia orgánov úradnej kontroly potravín vzhľadom k ich počtu (76) a rovnako tiež, že je malá pravdepodobnosť, aby skutkové a právne okolnosti viacerých prípadov boli totožné. Žalovanému je možné dať za pravdu v tom smere, že neexistuje centrálna databáza, v ktorej by mohol vyhľadávať rozhodnutia v obdobnej veci a oboznamovať sa s nimi. Avšak uplatnenie tejto zásady sa rovnako vzťahuje aj na orgány úradnej kontroly potravín.

Žalobca predložil viaceré rozhodnutia, ktorými chcel preukázať, že správne orgány sa v predmetnej veci odklonili od rozhodovacej činnosti a, že uložili prísnejšiu sankciu za uvedené konanie, avšak je potrebné v prvom rade zdôrazniť, že v priložených rozhodnutiach išlo o uloženie sankcie za konanie podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, t.j. nešlo o opakované porušenie povinnosti a nebolo aplikované predmetné ustanovenie v súvislosti s ustanovením § 28 ods. 7 zákona o potravinách, ktoré umožňuje uloženie prísnejšej sankcie, preto uvedené rozhodnutia nie sú pre preskúmanú vec relevantné.

Na druhej strane žalovaný v podanom odvolaní uviedol, že v rámci vlastnej prieskumnej činnosti nezistil zásadný odklon od rozhodovacej činnosti iných regionálnych veterinárnych a potravinových správ. Z uvedeného tvrdenia vyplýva, že žalovaný zohľadnil uvedenú zásadu vyplývajúcu z ustanovenia § 3 ods. 5 správneho poriadku, aj napriek predchádzajúcemu konštatovaniu o množstve orgánov úradnej kontroly potravín, pričom k odvolaniu priložil aj obdobné rozhodnutia.

Žalobcovi bola v rámci preskúmaných rozhodnutí uložená sankcia vo výške 6.000,-Eur. I keď zdôvodnenie výšky pokuty správneho orgánu prvého stupňa bolo pomerne stručné, odvolací správny orgán doplnil a rozšíril správnu úvahu pri ukladaní výšky sankcie a dostatočne ju odôvodnil, pričom sa vysporiadal s hľadiskami uvedenými v ustanovení § 28 ods. 9 zákona o potravinách t. z. špecifikoval v čom konkrétne boli splnené jednotlivé hľadiská (závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa a opakované protiprávne konanie).

Pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia (§ 245 ods. 2 <. O.s.p.).

V zmysle ustanovenia § 28 ods. 7 zákona o potravinách je možné za porušenie povinnosti uložiť pokutu vo výške od 2.000,- Eur do 1.000 000 Eur, preto sankcia 6.000,- Eur bola uložená v zákonom stanovenom rozsahu a na jeho spodnej hranici. Správne orgány zohľadnili aj formu zavinenia (nedbanlivosť) a skutočnosť, že išlo len o jeden druh potravín. Nakoľko išlo o opakované porušenie

povinnosti, odvolací súd konštatuje, že je pokutou primeranou, preto sa v tomto smere stotožňuje s rozhodnutiami oboch správnych orgánov. Uložená sankcia zároveň spĺňa aj preventívnu a represívnu funkciu.

Vzhľadom na uvedené odvolací 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, skutkové okolnosti správne právne posúdil, z ktorých dôvodov žalovaný ako príslušný odvolací správny orgán postupoval a rozhodol v súlade so zákonom, keď v rámci prieskumnej svojej právomoci potvrdil prvostupňové rozhodnutie, vychádzajúc z rovnakého skutkového stavu. Aj podľa názoru odvolacieho súdu 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 z ustanovenia § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách a čl. 14 ods. 1 a ods. 2 písm. b) nariadenia, za ktoré porušenie zodpovedá a za ktoré mu bola uložená zákonná a primeraná pokuta.

Záverom súd môže dôvodne konštatovať, že rozhodnutia oboch správnych orgánov v súvislosti s výškou uloženia pokuty nevybočili z medzí a hľadísk ustanovených zákonom a súd ich považuje za súladné so zákonom (ust. § 245 ods. 2 O.s.p.).

Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalovaného vznesené v odvolaní proti rozsudku krajského súdu za dôvodné, a preto napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave zmenil tak, že žalobu ako nedôvodnú zamietol podľa § 250j ods. 1 O.s.p. postupom podľa § 220 O.s.p. v spojení s § 250ja ods. 3 posledná veta O.s.p. Nakoľko žalobca v podanom odvolaní navrhoval zrušiť aj prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu, odvolací súd sa vzhľadom na svoje rozhodnutie námietkami žalobcu nadbytočne nezaoberal.

O náhrade trov konania (prvostupňového aj odvolacieho) rozhodol súd podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 224 ods. 2 O.s.p. tak, že neúspešnému žalobcovi ich náhradu nepriznal. Žalovanému náhrada trov konania zo zákona neprináleží.

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky 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 01. mája 2011).

Poučenie:

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