

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Asan/12/2018
Identifikačné číslo spisu: 8017200524
Dátum vydania rozhodnutia: 12.09.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:8017200524.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a členov senátu JUDr. Jarmily Urbancovej a JUDr. Milana Moravu, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): BILLA s.r.o., so sídlom Bajkalská 19/A, Bratislava, IČO: 31 347 037, zastúpený: SOUKENÍK - ŠTRPKA, s.r.o., so sídlom Šoltésovej 14, Bratislava, proti žalovanej: Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej Č.k.: 1229/2016 zo dňa 9. mája 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č.k. 6S/26/2017-99 zo dňa 8. februára 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Prešove č.k.6S/26/2017-99 zo dňa 8. februára 2018 z a m i e t a .

Účastníkom sa náhrada trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Prešove (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č.k. 6S/26/2017-99 zo dňa 8. februára 2018 postupom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovanej Č.k.: 1229/2016 zo dňa 09.05.2016. O trovách konania rozhodol s poukazom na § 167 ods. 1 v spojení s § 168 S.s.p. tak, že ich náhradu účastníkom konania nepriznal.

2. Napadnutým rozhodnutím Č.k.: 1229/2016 zo dňa 09.05.2016 žalovaná ako odvolací orgán príslušný podľa § 58 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) a podľa § 21 ods. 1 písm. c/ zákona NR SR č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) na odvolanie žalobcu postupom podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa - Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č.j.: 353/2016 zo dňa 09.03.2016 zmenila tak, že odstránila nedostatky, ktorých sa dopustil orgán verejnej správy prvého stupňa pri vydávaní rozhodnutia, keď pri aplikácii absorpčnej zásady uviedol neúplnú právnu kvalifikáciu správneho deliktu, ktorý považoval za najzávažnejší. Žalovaná preto žalobcovi uložila úhrnnú pokutu podľa § 28 ods. 4

písm. i/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách. Pokutu ponechala v pôvodnej výške (23 000,- €). Žalovaná v odôvodnení napadnutého rozhodnutia zároveň uviedla, že v konaní bolo dostatočne preukázané, že žalobca dňa 14.11.2015 v prevádzkarni BILLA s.r.o., filiálka č. 303, Wolkerova 15, 058 01 Poprad umiestňoval na trh potraviny s nedostatkami v označení - v rozpore s čl. 9 ods. 1 písm. f/ Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011 zo dňa 25.10.2011 o poskytovaní informácií o potravinách spotrebiteľom, ktorým sa menia a dopĺňajú nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1924/2006 a (ES) č. 1925/2006 a ktorým sa zrušuje smernica Komisie 87/250/EHS, smernica Rady 90/496/EHS, smernica Komisie 1999/10/ES, smernica Európskeho parlamentu s Rady 2000/13/ES, smernica Komisie 2002/67/ES a 2008/5/ES a nariadenie Komisie (ES) 608/2004 v platnom znení (ďalej „Nariadenie /EÚ/ č. 1169/2011“) umiestňoval na trh výrobok müller mix CHOCO BALLS Jogurt s vanilkovou príchuťou ryžovými čokoládovými guľôčkami, na obale ktorého chýbal údaj o dátume spotreby; v rozpore s § 3 ods. 3, § 4 ods. 1 zákona o potravinách, § 3 ods. 1 písm. b/ Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 243/2015 Z.z. zo dňa 06.10.2015 o požiadavkách na označovanie potravín (ďalej „Vyhláška č. 243/2015 Z.z.“), čl. 44 ods. 2 a čl. 9 ods. 1 písm. c/ Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 umiestňoval na trh nebalené pekárské výrobky (pečivo) predávané samoobslužným spôsobom, pričom v blízkosti ich predaja/umiestnenia neboli uvedené údaje o prítomnosti alergénov. Ďalej v rozpore s § 6 ods. 5 písm. b/ zákona o potravinách a čl. 7 ods. 1 písm. a/ Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 umiestňoval na trh výrobok KOTÁNYI Maďarský guľáš koreninová soľ 25g, na obale ktorého boli uvedené rozdielne informácie na prednej pohľadovej strane a na zadnej strane. Uvedeným konaním naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. f/ a h/ zákona o potravinách. Ďalej v rozpore s § 10 písm. f/ a § 12 ods. 1 písm. m/ zákona o potravinách nezabezpečil uchovávanie potravín (maslo, čerstvé filety z lososa s kožou, opitý Izidor, Šmak parížsky šalát, Sardelové filety v oleji - rybacia polokonzerva) pri teplotách deklarovaných ich výrobcami; v rozpore s § 12 ods. 1 písm. j/ zákona o potravinách predával mäsové výrobky (Zipser párky, Jaternice, Spišské párky, Klobása údená na bukovom dreve, Viedenské párky, Bratislavské párky, Obyčajné párky), ktoré boli rozbalené na účel predaja jednotlivých častí a predávané na hmotnosť podľa požiadaviek spotrebiteľov, bez skrátenia dátumu spotreby; v rozpore s § 4 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 99/2012 Z.z. o hlbokozmrazených potravinách umiestňoval na trh výrobok Filé z aljašskej tresky hlbokozmrazené vákuovo balené, u ktorého bolo porušené vákuové balenie a na povrchu výrobkov bola námraza a výrobky vykazovali aj zmeny vo farbe (vyblednuté po vymrazení); v rozpore s § 12 ods. 1 písm. p) zákona o potravinách prevádzkovateľ neumiestnil oddelene ani neoznačil informáciu pre spotrebiteľa o blížiacom sa ukončení dátumu spotreby výrobky - Madeta Lipánek Maxi limetkový, Smotanový krém 130 g, DS: 14/11/15, Rajo Delissimo malina 150g, DS: 14.11.2015, Clever Krémový jogurt broskyňa - maracuja 330g, DS: 14.11.2015. Uvedeným konaním mal naplniť všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách. Taktiež bolo podľa žalovanej preukázané, že žalobca v rozpore s § 6 ods. 5 písm. a/ zákona o potravinách a čl. 14 ods. 1 v spojení s ods. 2 písm. b/ a ods. 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 28.01.2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a ustanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín umiestňoval na trh až 12 druhov ovocia a zeleniny nevhodného na ľudskú spotrebu, čím naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách. Okrem uvedeného mala žalovaná za preukázané, že žalobca spáchal správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách a to tým, že predával potraviny po uplynutí dátumu spotreby (5 druhov potravín) a dátume minimálnej trvanlivosti (5 druhov potravín). S poukazom na rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (RVPS) Poprad č.j.: 780/2015 zo dňa 31.03.2015 (právoplatné dňa 27.04.2015), ktorým bola uložená úhrnná pokuta vo výške 500,- € podľa § 28 ods. 2 písm. h/ a ods. 6 zákona o potravinách za opakované umiestňovanie na trh potravín klamlivo označených a umiestňovanie na trh potravín nesprávne označených a rozhodnutie RVPS Poprad č.j.: 1946/2015 zo dňa 15.10.2015 (právoplatné dňa 04.11.2015), ktorým bola uložená pokuta vo výške 7 000,- € podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách za umiestňovanie na trh jedného druhu potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, správny orgán konštatoval, že do jedného roka od dňa nadobudnutia právoplatnosti týchto rozhodnutí došlo k opätovnému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 2 písm. f/, h/ a § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách, čím boli splnené podmienky

pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 6, 7 zákona o potravinách.

3. Žalobca vo svojej žalobe proti vyššie uvedenému rozhodnutiu žalovanej namietal, že predmetné rozhodnutie vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci, zistenie skutkového stavu je v rozpore s obsahom administratívneho spisu a je nedostačujúce na posúdenie veci, rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov, v konaní došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať vplyv na zákonosť prvostupňového rozhodnutia ako aj rozhodnutia o odvolaní. Žalobca vymedzil svoje žalobné námietky nasledovne: 1. porušenie zásady dvojinstančnosti v správnom konaní, 2. nezákonnosť úradnej kontroly, 3. nepreukázanie protiprávneho konania spočívajúceho v neoznačení nebalených potravín v blízkosti ich umiestnenia údajom o prítomnosti alergénov, 4. porušenie Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd a z neho vyplývajúceho práva na spravodlivý proces (čl.6) a práva na ochranu súkromia (čl.8), 5. neprimeranosť výšky uloženej pokuty.

4. Krajský súd z obsahu administratívneho spisu žalovanej a najmä z odvolania žalobcu proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu zistil, že podstatná časť žalobných námietok, až na tvrdenie o neprimeranej výške pokuty a nepreukázanie nesprávneho označenia nebalených potravín nebola uplatnená žalobcom v odvolacom konaní, a preto sa k nim žalovaná nemohla vyjadriť a zaujať k nim stanovisko.

5. K žalobnej námietke o porušení zásady dvojinstančnosti v správnom konaní správny súd uviedol, že prvostupňové konanie bolo vedené na vecne a miestne príslušnom orgáne, ktorým je RVPS Poprad a o odvolaní rozhodla žalovaná ako odvolací orgán. Žalobcovi bolo poskytnuté reálne právo na odvolanie, ktoré aj využil a o odvolaní bolo legitímne rozhodnuté na druhom stupni, pričom rozhodoval, resp. podklady pre rozhodnutie na druhom stupni pripravoval zamestnanec, ktorý o prípade v čase odvolania nemal žiadne informácie, nezúčastnil sa úradnej kontroly potravín, vo veci nevydával žiadne usmernenia pre prvostupňový orgán, preto nezávislosť a objektívnosť druhostupňového konania bola zabezpečená. Oprávnenie inšpektorov Štátnej veterinárnej a potravinovej správy SR a Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy vykonávať úradné kontroly potravín je jasne definované zákonom o potravinách v § 23 ods. 1 zákona o potravinách a ich územná pôsobnosť je určená zákonom č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov. Jednotlivé inšpekčné skupiny sú zložené z inšpektorov žalovanej s celoslovenskou pôsobnosťou, inšpektorov príslušnej RVPS, v regióne ktorej sa kontrola vykonáva, prípadne aj inšpektorov inej RVPS na základe poverenia. Záznam o úradnej kontrole potravín sa postupuje na ďalšie konanie na vecne a miestne príslušnú RVPS, ktorá je v prvom stupni oprávnená rozhodnúť v tejto veci. Podľa § 23 ods. 10 zákona o potravinách, zamestnanec RVPS vykonávajúci úradnú kontrolu potravín je oprávnený na základe poverenia, ktoré vydáva Štátna veterinárna a potravinová správa vykonávať úradnú kontrolu aj v územnom obvode inej regionálnej veterinárnej a potravinovej správy. V danom prípade bola kontrola vykonaná dvoma inšpektormi žalovaného, ktorí neprišli do styku s rozhodovaním vo veci v druhom stupni, ďalej inšpektorom územne príslušnej RVPS Poprad a na základe príslušného poverenia inšpektorom územne nepríslušnej RVPS Banská Bystrica. Priebeh a výsledky kontroly boli posúdené zamestnancami rôznych orgánov úradnej kontroly potravín na základe spoločného konsenzu. Výsledky kontroly boli v tejto podobe doručené vecne a miestne príslušnej RVPS Poprad bez akéhokoľvek právneho posúdenia alebo vysloveného názoru či pokynu. Podľa § 28 zákona o potravinách, orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu, ak táto koná v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi. Postupový list žalovanej príslušnej RVPS nedáva žiadnu priamu inštrukciu príslušnej RVPS, postupuje jej len objektívne zistené skutočnosti pri kontrole, ktorú vykonal poverený zamestnanec inej RVPS a dvaja zamestnanci žalovanej za prítomnosti zamestnanca vecne príslušnej RVPS. Postupový list žalovanej je administratívnym úkonom, ktorým boli podklady z úradnej kontroly zaslané vecne a miestne príslušnému orgánu na konanie a nemá právnu silu ovplyvniť objektívne zistené skutočnosti pri výkone úradnej kontroly potravín. Druhostupňový orgán v ňom neinštruoval prvostupňový orgán ako má vo veci konať a aké skutky má kontrolovaný subjekt potrestať, a ani akú pokutu a v akej výške a podľa akého ustanovenia má uložiť. Ak boli pri úradnej kontrole potravín objektívne zistené skutočnosti, ktoré nasvedčujú tomu, že došlo k porušeniu, resp. nedodržaniu

povinnosti podľa zákona o potravinách alebo osobitných právnych predpisov priamo zákon nariaďuje správne orgánu konať a rozhodnúť o uložení sankcie. Vecne a miestne príslušný správny orgán prvého stupňa je povinný spoľahlivo zistiť skutkový stav veci, získať pre vydanie rozhodnutia všetky nevyhnutné podklady, pričom záznam z úradnej kontroly potravín je len jedným z nich. Tak sa tomu stalo aj v tomto konkrétnom prípade, kde prvostupňový správny orgán na overenie stavu vykonal dodatočnú úradnú kontrolu potravín. Ako prvok nestrannosti bola do celoslovenských úradných kontrol zavedená prítomnosť inšpektorov z iných RVPS, ktorí spolu so zamestnancami žalovaného vykonávajú úradnú kontrolu potravín, pričom prítomný je aj inšpektor príslušnej RVPS, čím sa v najvyššej možnej miere eliminuje riziko neobjektívneho zistenia skutočného stavu veci pri úradnej kontrole. Za účelom odstránenia akéhokoľvek podozrenia z nestranného posúdenia veci sú navyše kontrolné zistenia dokumentované aj vo forme fotografií, ktoré napriek ich spochybňovaniu žalobcom potvrdzujú nedostatky v písomne zdokumentovanej podobe. K porušovaniu zásady dvojinstančnosti nedochádza aj z toho dôvodu, že samotný výkon úradnej kontroly je len procesným úkonom pred možným začatím správneho konania v prípade, že pri úradnej kontrole potravín bolo zistené porušenie právnych predpisov. Nejde teda o úkony v rámci správneho konania, ale ide o úkony pred možným začatím správneho konania, pričom začatie konania a vydanie rozhodnutia je plne v réžii prvostupňového orgánu, do čoho žalovaná nezasahuje. Proti prvostupňovému rozhodnutiu bolo umožnené sa účastníkovi konania riadne odvolať.

6. Krajský súd ďalej poukázal na to, že úradná kontrola je presne definovaný proces, ktorého cieľom je zistiť, či kontrolovaný subjekt plní povinnosti určené zákonom. Výsledky tohto procesu je príslušný orgán povinný zaznamenať spôsobom a vo forme určenej v osobitnom predpise a oboznámiť s nimi prevádzkovateľa, ktorý má možnosť zaujať stanovisko k jednotlivým zisteniam, prípadne podať vysvetlenie, informácie. Na základe takto zdokumentovaného stavu orgán úradnej kontroly posúdi, či sú dôvody na uloženie sankcie. V prípade ak dôjde k záveru, že protiprávne konanie účastníka je dostatočne zdokumentované a napĺňa znaky niektorej zo skutkových podstát iných správnych deliktov uvedených v § 28 zákona o potravinách, v súlade s postupom určeným v správnom poriadku začne proces, ktorého výsledkom je rozhodnutie o uložení pokuty. Úradnou kontrolou nezačína žiadne správne konanie, preto ani záznam o úradnej kontrole potravín nemusí byť vyhotovený vo forme zápisnice s náležitosťami podľa § 22 správneho poriadku. Úradný záznam spĺňa všetky náležitosti vyplývajúce z osobitného predpisu - Nariadenia (ES) č. 882/2004.

7. Ako nedôvodnú vyhodnotil správny súd aj námietku žalobcu týkajúcu sa nezákonnosti dôkazu (úradný záznam), keď namietal, že: kontrola bola vykonaná bez prítomnosti splnomocneného zástupcu žalobcu, ktorý by bol zároveň prítomný počas celej kontroly, Inšpektori do prevádzky vstúpili a pohybovali sa po jej priestoroch svojvoľne a úradný záznam podpísala osoba, ktorá nebola oprávnená za žalobcu konať, čím mu bolo odňaté právo vzniesť voči zisteniam počas kontroly námietky. Poukazujúc na príslušné právne predpisy krajský súd uviedol, že inšpektori sú oprávnení v každom čase vstupovať do potravinárskych prevádzok, pričom tieto kontroly sa uskutočňujú bez predchádzajúceho ohlásenia tak, aby nebol zmarený ich účel. Z obsahu administratívneho spisu je zrejmé, že na začiatku kontroly sa inšpektori preukázali preukazmi a povereniami tak, ako je to zachytené v úradnom zázname, z ktorého jednoznačne vyplýva, že kontrola bola vykonaná s vedomím a za prítomnosti zamestnanca žalobcu v pozícii zástupcu vedúceho filiálky. Inšpektori vykonávali kontrolu v častiach prevádzky, ktoré súvisia s manipuláciou s potravinami a ich umiestňovaním na trh, nie v súkromných priestoroch a podobne. Zamestnanci žalobcu počas kontroly s inšpektormi riadne spolupracovali a k nahliadnutiu predložili všetku požadovanú dokumentáciu (napr. výpis z obchodného registra, rozhodnutie o schválení priestorov prevádzky, evidenciu teplôt, evidenciu čistenia a dezinfekcie, dokumentáciu o vykonávaní DDD, dodacie listy k potravinám). Nič nebránilo, aby pri akomkoľvek úkone inšpektora bol prítomný zároveň aj zamestnanec žalobcu. Zo žiadneho zákonného ustanovenia nevyplýva povinnosť inšpektorov zabezpečiť pri kontrole prítomnosť štatutárneho orgánu prevádzkovateľa. Je nepochybné, že kontrola bola vykonávaná s vedomím zamestnanca žalobcu, ktorý bol v danom čase zodpovedný za chod prevádzkarne a bol určite spôsobilý vyjadriť sa k tomu, či priebeh kontroly zodpovedá obsahu záznamu, teda či nedostatky v prevádzkovej hygiene sú popísané tak, ako boli zistené; či údaje o nevyhovujúcich potravinách zodpovedajú údajom uvedeným v ich označení a tiež či bolo správne zdokumentované ich

množstvo. Tento zamestnanec overil svojím podpisom priebeh kontroly tak, ako je uvedené v zázname, pričom sa zaviazal o výsledkoch kontroly informovať vedenie spoločnosti. Účastníkovi konania bola daná možnosť vyjadriť sa k zisteným skutočnostiam a ich právnomu posúdeniu v rámci začatého správneho konania, pričom toto svoje právo využil a listom zo dňa 22.02.2015 informoval o odstránení zistených nedostatkov a prijatí opatrení na ich predchádzanie.

8. K námietke, že úradný záznam nebol predpísaným spôsobom žurnalizovaný, v dôsledku čoho mohlo byť manipulované s jeho obsahom a s fotodokumentáciou, ktorá tvorí jeho prílohu a ktorá mu nebola odovzdaná bezprostredne po kontrole správny súd uviedol, že nie je možné „žurnalizovať“ a zviazať“ Záznam bezprostredne po kontrole, nakoľko počas kontroly sa iba zhromažďujú dôkazy - vyhotovuje sa Záznam, ktorý podpisujú všetky zúčastnené osoby, doložia sa všetky písomné prílohy a uvedie informácia o vyhotovení fotodokumentácie. Inšpektori vyhotovenú fotodokumentáciu, ak je to možné, poskytnú zástupcovi prevádzkovateľa už spolu s vyhotoveným Záznamom bezprostredne po kontrole. V tomto prípade však neboli vytvorené technické podmienky pre zanechanie fotodokumentácie (prevádzky Billa majú zabezpečenú počítačovú sieť, aby sa do nej nedalo vstupovať) a inšpektori pri kontrole nedisponujú zariadením na tlačenie fotografií. Nie je povinnosťou inšpektorov pri kontrole zabezpečiť tlačnú podobu fotografií. Fotodokumentácia bola riadne poskytnutá prevádzkovateľovi spolu s upovedomením o začatí správneho konania a plne korešponduje s obsahom Záznamu, ktorý bol vyhotovený za prítomnosti zamestnancov účastníka konania a odovzdaný bezprostredne po kontrole. Ani v jednom prípade nebolo rozhodované iba na podklade fotografií. Všetky nedostatky boli zaznamenané predovšetkým písomne a na podporu popísaných skutočností aj fotograficky. Výsledky kontroly neboli spochybňované zástupcom prevádzkovateľa prítomným počas kontroly, ani vo vyjadrení k upovedomeniu a v odvolaní proti rozhodnutiu o uložení pokuty. Akýkoľvek následný zásah do týchto dôkazov by bol zrejmy. Tvrdenia žalobcu o úmyselnom spôsobe nedostatkov inšpektormi za účelom uloženia pokuty sú tiež ničím nepodložené.

9. Krajský súd sa ďalej zaoberal námietkou žalobcu, že protiprávne konanie spočívajúce v neoznačení nebalených potravín v blízkosti ich umiestnenia údajom o prítomnosti alergénov nebolo preukázané, nakoľko s poukázaním na výklad § 3 vyhlášky č. 243/2015 Z.z. postačuje uvedenie týchto údajov v katalógu, požiadavka ich uvedenia na „cenovke“ nemá právnu oporu. Správny súd k tejto námietke uviedol, že v Zázname o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2015/So,Mi,Má/52 zo dňa 14.11.2015 je pod bodom 4.C/ uvedené, že u nebalených pekárskeho výrobkov (pečiva), predávaných samoobslužným spôsobom, neboli v blízkosti ich umiestnenia údaje o prítomnosti alergénov podľa § 9 ods. 1 písm. c/ nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 v spojení s § 3 ods. 1 Vyhlášky č. 243/2015 Z.z.. Na štítkoch pri jednotlivých druhoch pečiva bol uvedený ich názov, hmotnosť, informácia o spôsobe výroby. Ostatné údaje boli uvedené v katalógu, ktorý však nebol v ich blízkosti, ale až na pulte pri predaji lahôdkarských výrobkov.

10. Krajský súd v tejto súvislosti poukázal na to, že potravinové právo jednoznačne definuje informácie o prítomnosti alergénov v potravinách ako povinný údaj v záujme ochrany zdravia spotrebiteľov a bezpečného používania potraviny (článok 4 bod I. písm. b/ Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011). Alergény totiž účasti populácie vyvolávajú alergické reakcie. Tieto reakcie sa prejavujú rôznymi poškodeniami zdravia týchto spotrebiteľov. Potravinová alergia je reakcia z hypersenzitivity spustená požitím potravín alebo potravín, ktoré obsahujú pre pacienta rizikový alergén, s klinickými prejavmi na šokovanom orgáne. Klinické prejavy potravinovej alergie môžu byť mimoriadne pestré a celkom netypické. Hoci vznikajú po požití alergénu, zvyčajne sa netýkajú prejavov zo strany tráviaceho traktu. Majú všeobecný charakter celkovej únavy, niekedy obraz chronického únavového syndrómu, pacient môže mať migrénu. Najčastejším prejavom je chronická žihľavka a recidivujúce opuchy. Z ďalších prejavov je to klinický obraz bronchiálnej astmy, sezónnej nádchy a zápalu spojiviek. Reakcia na stretnutie s alergénom sa môže začať hneď po kontakte v ústnej dutine. Prejaví sa ako svrbiaci opuch pier a podnebia. Môže sa rozvinúť na aftózne zápal d'asién. Prejavy z postihnutia tráviaceho traktu sú nešpecifické - nechutenstvo, nevoľnosť, vracanie, bolesti žalúdka, hnačky, kŕče. Zriedka, ale nie vzácne, sa môže vyskytnúť aj anafylaktická reakcia až šok.

11. Tvrdenie žalobcu, že pri predaji nebalených potravín postačovalo uvádzať prítomnosť alergénov len v katalógu, ktorý dokonca nebol uložený v blízkosti potravín, ale až na pulte pri predaji lahôdkarských výrobkov, žalovaná považuje za nesprávne, čo v preskúmanom rozhodnutí odôvodnila nasledovnými závermi. V nadväznosti na článok 44 ods. 2 Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 bola vydaná Vyhláška č. 243/2015 Z.z., ktorá okrem iného bližšie určuje podmienky označenia nebalených potravín počas ich predaja. Podľa § 3 ods. 1 Vyhlášky č. 243/2015 Z.z. musí byť nebalená potravina označená v blízkosti jej umiestnenia najmenej týmito údajmi: a) názov, b) údajom podľa osobitného predpisu ..., ktorý sa udáva za slovom „obsahuje:“... (alergény), c) netto množstvo, d) DMT alebo DS. Podľa § 3 ods. 2 Vyhlášky č. 243/2015 Z.z. ostatné povinné údaje o potravine (napr. zloženie výrobku) musia byť v tesnej blízkosti potraviny, možno ich uvádzať v katalógu. V tomto prípade na štítku pri jednotlivých druhov nebalených druhoch pečiva bol uvedený názov, hmotnosť, informácia o spôsobe výroby, ostatné povinné údaje predávajúci uvádzal v tzv. katalógu, čo je jasne uvedené v úradnom zázname. Pre splnenie povinnosti uvedenej v § 3 ods. 1 Vyhlášky č. 243/2015 Z.z. nepostačuje uvedenie vymedzených údajov iba formou popísanou v § 3 ods. 2 tejto vyhlášky. Tieto údaje (vrátane alergénov) musia byť uvedené v blízkosti umiestnenia potraviny (napr. na cenovke, ktorá jednoznačne identifikuje potravinu), pričom okrem konkrétneho slovného vymenovania prítomných alergénov je akceptovateľnou možnosťou aj ak obchodník za „Obsahuje:“ uvedie čísla (v poradí podľa prílohy II Nariadenia (ES) č. 1169/2011) a vysvetlenie k jednotlivým číslam je zoznam alergénov umiestnený na dobre viditeľnom mieste v tesnej blízkosti tejto potraviny (napr. na chladiacom pulte). Ďalej je akceptovateľné, ak nie sú alergény uvedené priamo na cenovke výrobku, ale musí byť dodržaná previazanosť medzi uvedenými alergénmi a výrobkami, ktoré ich obsahujú. V každom prípade musí mať konečný spotrebiteľ informácie o obsahu alergénov v nebalených potravinách k dispozícii rýchlo a jednoducho, bez toho, aby pred výberom a kúpou takejto nebalenej potraviny žiadal obsluhu daného predajného úseku o informácie o obsahu alergénov, resp. ich práčne vyhľadával v katalógoch. Vzhľadom na to, že konečný spotrebiteľ mal v tomto prípade tieto informácie prístupné iba v katalógoch, ktoré dokonca neboli umiestnené pri pekárskych výrobkoch, ale na pulte s lahôdkarskými výrobkami, nemohol sa ľahko dostať k informáciám o obsahu alergénov. Žalobca sa nemôže odvolávať na právne predpisy, ktoré sú vydané v iných členských štátoch EÚ. Slovenská republika tieto povinnosti ustanovila vo Vyhláške č. 243/2015 Z.z., čiže predajcovia v SR musia dodržiavať tento právny predpis. Je teda zrejмый účel, ktorý sledoval zákonodarca zavedením vnútroštátnych pravidiel označovania nebalených potravín a to poskytnúť spotrebiteľovi na jednom mieste základné informácie, ktoré identifikujú potravinu (názov, množstvo) a ďalej informácie o ochrane zdravia spotrebiteľov a bezpečnom používaní potraviny (dátum spotreby/dátum minimálnej trvanlivosti a prítomnosť alergénov). Tieto údaje musí mať spotrebiteľ bezprostredne k dispozícii pri prvom kontakte s potravinou a bez tohto, aby urobil akýkoľvek ďalší úkon na ich získanie (napr. na výveske, štítku, cenovke a pod.) Ostatné povinné informácie (vrátane celkového zloženia potraviny) môžu byť uvedené aj inou formou, napr. v katalógu/zakladači, v ktorých si môže spotrebiteľ tieto údaje v prípade záujmu vyhľadať.

12. Žalobca v žalobe argumentoval, že v konaní bol porušený Dohovor o ochrane ľudských práv a slobôd a z neho vyplývajúceho práva na spravodlivý proces (článok 6), keďže vo veci nerozhodoval nestranný subjekt, pri rozhodovaní použil nezákonné dôkazy a práva na ochranu súkromia (článok 8), nakoľko tento zásah do súkromia žalobcu nebol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti, inšpekcia nebola uskutočnená bez predchádzajúceho príkazu vydaného sudcom (proti ktorému možno podať efektívny opravný prostriedok), počas výkonu inšpekcie nebola prítomná nezávislá tretia osoba, dokonca ani zamestnanec žalobcu, kontrolný orgán disponoval širokou právomocou ohľadom kontroly, ktorá trvala cca 7 a pol hodiny, počas ktorého bolo prekontrolované nespočetné množstvo tovaru. V dôsledku takého konania nemožno považovať záznam o úradnej kontrole potravín ako zákonný dôkaz. Podľa krajského súdu z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že úradná kontrola potravín dňa 14.11.2015 v prevádzkarni: BILLA s. r. o., filiálka č. 303, Wolkerova 15, Poprad, bola vykonaná v zmysle všetkých právnych predpisov, ktoré sa týkajú výkonu úradnej kontroly potravín. Dôkazy, ktoré inšpektori zhromaždili v tejto veci, nevyvolávajú pochybnosti ohľadom spôsobu ich získania, ich spoľahlivosti, či presnosti. Kontrola bola vykonaná za prítomnosti zodpovedného zamestnanca žalobcu, žalobcovi bola preukázateľne poskytnutá reálna možnosť riadne sa obhajovať, vyjadrovať sa a navrhnovať doplnenia a dôkazy už pri prerokovaní záznamu o úradnej kontrole potravín, ako aj v upovedomení o

začatí správneho konania. Následné rozhodnutia oboch správnych orgánov vychádzali výlučne zo zákonných dôkazov, preto nedošlo k porušeniu práva prevádzkovateľa na spravodlivý proces podľa článku 6 Dohovoru. Ďalej správny súd poukázal na jednoznačne vymedzené zákonné právo vykonávať úradné kontroly potravín bez prechádzajúceho ohlásenia, bez akékoľvek povolenia a súhlasu ďalšieho orgánu (samozrejme vo frekvenciách stanovených určeným spôsobom), s vymedzeným oprávnením zamestnancov orgánu úradnej kontroly potravín vstupovať v prevádzkovom čase aj mimo prevádzkového času do priestorov, v ktorých sa preukázateľne zdržiavajú osoby a v ktorých sa potraviny vyrábajú, manipuluje sa s nimi alebo sa umiestňujú na trh. Prevádzkareň, v ktorej sa umiestňujú na trh potraviny, nemožno považovať za obydlie s garantovanou ochranou súkromia a nedotknuteľnosti, ktorá by v tomto prípade bola v rozpore so záujmom ochrany zdravia ľudí a ochrany spotrebiteľa na trhu potravín. Pokiaľ ide o Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, tento priznáva práva fyzickým osobám aj právnickým osobám. Pod ochranu Dohovoru spadajú práva každého jednotlivca nachádzajúceho sa na území zmluvného štátu a podliehajúceho jeho jurisdikcii. Adresáti ustanovení Dohovoru tak môžu byť občania signatárskych štátov, ale aj cudzinci, utečenci, prípadne osoby bez štátnej príslušnosti. Právnické osoby sa môžu dovolávať ustanovení Dohovoru v obmedzenom rozsahu, ich pôsobnosť je odvodená od povahy oprávnenia zakotveného v konkrétnom ustanovení (Šišková: Dimenze ochrany ľudských práv s. 113-115). Vychádzajúc z vyššie uvedeného a vzhľadom na povahu oprávnenia, právnická osoba sa nemôže dovolávať napríklad práva na rodinný a súkromný život, práva na uzatvorenie manželstva, práva na vzdelanie a práva na slobodnú voľbu, a preto je nepravdivé tvrdenie žalobcu, že bolo porušené jeho právo na nedotknuteľnosť obydlia podľa čl. 8 Dohovoru, resp. Ústavy, pretože také právo právnickej osobe neprináleží. Práve čl. 8 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, na ktorý sa žalobca odvoláva, právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života právnickej osobe zaručovať nemôže, keďže výkon tohto práva by bol irelevantný.

13. K námietke žalobcu, ktorou namietal neprimeranosť výšky uloženej pokuty, nakoľko nie je úmerná závažnosti údajných porušení za ktoré bola uložená, že predstavuje neúmerný zásah do majetku žalobcu správny súd uviedol, že žalovaná v odôvodnení preskúmaného rozhodnutia riadne popísala správne úvahy pri určení výšky pokuty, zaoberala sa otázkou aplikácie absorpčnej zásady, posúdením súbehu deliktov ako priťažujúcej okolnosti, vyhodnotením závažnosti a možných následkov jednotlivých konaní, ich trvaním, minulosťou a opakovanosťou. Pokutu vo výške 23 000,- € (teda vo výške tvoriacej 2,3% najvyššej možnej pokuty) uloženú žalobcovi za dva z najzávažnejších správnych deliktov podľa zákona o potravinách, z tohto jeden opakovaný a ďalšie tri menej závažné správne delikty, ale opakované a spáchané viacerými skutkami, považoval za oprávnenú a primeranú. Vo sfére prevádzkovateľa má uložená pokuta plniť úlohu výchovnú, ako aj represívnu a postihovať za protiprávne konanie, preto je žiaduce, aby bola citeľná v majetkovej sfére páchatel'a deliktu. Nemôže sa jednáť o sankciu v zanedbateľnej výške, inak sa nedá predpokladať, že by splnila svoj účel.

14. Proti tomuto rozsudku podal žalobca - sťažovateľ z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.) kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľ sa v prvom rade nestotožnil s právnym posúdením krajského súdu týkajúcim sa namietaného porušenia zásady dvojinstančnosti správneho konania. Namietal, že je nemysliteľné, aby sa druhostupňový orgán (žalovaný) podieľal na výkone kontroly potravín. V tejto súvislosti zdôraznil, že úradný postup vykonaný zamestnancom pri úradnej kontrole potravín je úradným postupom toho istého subjektu, ktorý rozhodol o odvolaní, aj keď rozhodnutie o odvolaní podpísal iný zamestnanec. Ďalej poukazuje na ust. § 6 ods. 2 písm. a/ a c/ zákona č. 39/2007 Z.z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov ako i čl. 2 ods. 2 Ústavy SR uviedol, že žalovaný môže udeliť poverenie na výkon kontroly v územnom obvode inej regionálnej veterinárnej a potravinovej správy len zamestnancovi regionálnej veterinárnej a potravinovej správy a teda nie svojim vlastným zamestnancom. Postup žalovaného bol nad rámec zákona a porušil ním zásadu dvojinstančnosti konania, ako aj práva sťažovateľa garantované právnym poriadkom Slovenskej republiky. Postupom žalovaného bola bez akýchkoľvek pochybností narušená objektivnosť, neustrannosť, dôveryhodnosť, nezávislosť a nepredpojatosť rozhodovania orgánu verejnej správy prvého stupňa ako aj žalovaného, potlačená zásada dvojinstančnosti konania a v konečnom dôsledku aj ústavné

právo sťažovateľa na súdnu a inú právnu ochranu. Odvolanie sťažovateľa teda bolo len formálnym odvolaním, ktoré mu nedávalo akúkoľvek nádej, že prvostupňové rozhodnutie nezávisle preskúma žalovaný, ktorý autoritatívne deklaroval závery o porušení zákona o potravinách už v zázname o výkone úradnej kontroly potravín. Uvedením zistených porušení žalovaným v zázname o výkone úradnej kontroly potravín vzniklo riziko, že pri vydávaní prvostupňového rozhodnutia bude orgán verejnej správy prvého stupňa vnímať závery obsiahnuté v zázname o výkone úradnej kontroly potravín ako inštrukcie (záväzné pokyny) pre vydanie svojho rozhodnutia, čo sa aj v danom prípade stalo. Za nesprávny považoval sťažovateľ aj záver krajského súdu, že regionálna veterinárna a potravinová správa neobdržala žiadny pokyn od žalovaného, ako má vo veci rozhodnúť a že postupový list je len administratívnym úkonom. Žalovaný nemusel priamo v postupovom liste udeliť prvostupňovému orgánu pokyn, ako má vo veci rozhodnúť. Stačilo, aby svoj názor vyjadril v zázname o výkone úradnej kontroly potravín, ktorý následne prvostupňový orgán bral ako záväzný a na základe ktorého rozhodol. Okrem uvedeného mal sťažovateľ za to, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil keď konštatoval, že úradnou kontrolou nezačína správne konanie. Poukázal na ust. § 31 ods. 2 zákona o potravinách, z ktorého vyplýva, že na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, t.j. správny poriadok okrem konania podľa § 20 ods. 9 a ods. 12 zákona o potravinách. V tejto spojitosti zdôraznil, že prvým úkonom správneho orgánu voči sťažovateľovi v tomto konaní bolo vykonanie úradnej kontroly potravín a spísanie záznamu z nej, pričom doručenie upovedomenia o začatí správneho konania bolo až následným (druhým) úkonom správneho orgánu vo veci. Stotožnenie sa s argumentáciou krajského súdu, že správne konanie začalo až dorúčením upovedomenia o začatí správneho konania sťažovateľovi by znamenalo, že správny orgán nebol oprávnený začať so zaobstarávaním podkladov k veci (vykonanie úradnej kontroly a spísanie záznamu z nej), skôr ako upovedomí o začatí konania samotného účastníka konania - sťažovateľa. V danej veci tak orgán verejnej správy prvého stupňa nebol oprávnený obstarat' si podklady predtým ako doručil sťažovateľovi upovedomenie o začatí konania, a teda takáto listina nemôže byť v konaní použitá ako dôkaz a správne orgány by naň nemali prihliadať.

15. V ďalšom bode kasačnej sťažnosti sťažovateľ namietal konštatovanie krajského súdu, že „Potravinové právo jednoznačne definuje informácie o prítomnosti alergénov v potravinách ako povinný údaj v záujme ochrany zdravia spotrebiteľov a bezpečného používania potravin (…). Tvrdenie žalobcu, že pri predaji nebalených potravín postačovalo uvádzať prítomnosť alergénov len v katalógu, ktorý dokonca nebol uložený v blízkosti potravín, ale až na pulte pri predaji lahôdkarských výrobkov, žalovaná považuje za nesprávne, čo v preskúmanom rozhodnutí odôvodnila nasledovnými závermi: (...)“. Podľa sťažovateľa však z odôvodnenia rozsudku nie je zrejmé, aký názor zaujal krajský súd k tejto námietke sťažovateľa, keďže v rozsudku citoval len právne posúdenie prezentované počas konania žalovaným. Ak by sa vychádzalo z toho, že krajský súd sa stotožnil s právnym posúdením žalovaného, tak s týmto právnym posúdením sťažovateľ nesúhlasil a považoval ho za nesprávne. V tejto spojitosti dal do pozornosti ust. § 3 ods. 1 a 2 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 243/2015 zo dňa 06.10.2015 o požiadavkách na označovanie potravín, pričom poznamenal, že pojmy „v blízkosti umiestnenia“ a „v tesnej blízkosti“ nie sú vo vyhláške a ani v žiadnom inom všeobecne záväznom právnom predpise legálne definované. Vzhľadom na absenciu legálnej definície týchto pojmov je potrebné tieto neurčité pojmy interpretovať prostredníctvom interpretačných právnych pravidiel, medzi ktoré patrí gramatický, teleologický a logický výklad. Poukázal na to, že k výkladu ustanovení zákona nie je možné pristupovať len z hľadiska jeho textácie, ale treba k nemu pristupovať z hľadiska jeho účelu. Keďže sa katalóg obsahujúci všetky zákonom vyžadované údaje nachádzal v blízkosti nebalených potravín, bol podľa sťažovateľa naplnený účel zákona a žalovaný bez ďalšieho dokazovania a riadneho zdokumentovania rozhodol, že údaje o alergénoch v nebalených potravinách musia byť uvedené na cenovke, a to aj napriek tomu, že vo Vyhláške o požiadavkách na označovanie potravín, ani v žiadnom inom všeobecne záväznom právnom predpise nie je uvedená povinnosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku uvádzať údaje o nebalených potravinách na cenovke, a teda blízkosť produktu nie je špecifikovaná ako cenovka. Ďalej uviedol, že žalovaný na jednej strane tvrdí, že uvedenie informácií o alergénoch v katalógu nachádzajúcom sa v blízkosti ich umiestnenia je nepostačujúce a vyžaduje, aby boli informácie o alergénoch uvedené na cenovke a na strane druhej považuje za akceptovateľné, keď prevádzkovateľ potravinárskeho podniku - sťažovateľ uvedie na cenovke len čísla označujúce alergény, pričom vysvetlenie k jednotlivým číslam by bolo v zozname

alergénov, ktorý by sa mohol nachádzať podľa vyjadrenia žalovaného napr. na chladiacom pulte. Takáto argumentácia však postráda akýkoľvek zmysel, pretože podľa názoru žalovaného na jednej strane nie je možné od spotrebiteľa vyžadovať, aby si informácie o alergénoch vyhľadával v katalógu umiestnenom v blízkosti potravín, ale na strane druhej je akceptovateľné, ak si informácie o číslach označujúcich alergény uvedené na cenovke spotrebiteľ vyhľadá v zozname alergénov, ktorý by sa nachádzal v blízkosti umiestnenia potravín.

16. Okrem vyššie uvedeného sťažovateľ namietal i neprimeranosť výšky uloženej pokuty. V tejto spojitosti dal do pozornosti Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 zo dňa 29.04.2004, z ktorého čl. 55 vyplýva že sankcie ukladané zo strany správnych orgánov musia byť účinné, úmerné a odradzujúce. Sankcia uložená sťažovateľovi vo výške 23 000 eur tieto atribúty nespĺňa, nakoľko nie je úmerná závažnosti údajných porušení, za ktoré bola uložená. Zdôraznil, že uložená pokuta viac ako deväťstónásobne prevyšuje cenu tovaru, ktorý bol údajne umiestňovaný na trh po dátume spotreby. Krajský súd pritom úplne prehliadol, že pri správnom trestaní je potrebné riadiť sa zásadami, ktoré síce nie sú vo všetkých prípadoch správneho trestania špecifikované dostatočne explicitne, ale napriek tomu tieto zásady existujú a je potrebné sa nimi spravovať. Vychádzajúc z princípu, že na administratívne trestanie sa primerane aplikujú zásady trestnoprávneho trestania sťažovateľ poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn.PL.ÚS 106/2011, v ktorom zdôraznil požiadavku proporcionality trestov v spojitosti s asperačnou zásadou.

17. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zrekapituloval priebeh úradnej kontroly, resp. administratívneho konania predchádzajúceho vydaniu žalobou napadnutého rozhodnutia a pridržiavajúc sa svojej argumentácie uvedenej v tomto rozhodnutí ale i vo vyjadrení k žalobe uviedol, že skutočnosti popísané v kasačnej sťažnosti sťažovateľa nemenia zistený stav, skutkové okolnosti a právne posúdenie veci. S poukazom na uvedené preto navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 S.s.p. zamietol.

18. Sťažovateľ v replike k vyjadreniu žalovaného v súvislosti s porušením zásady dvojinštančnosti konania poukázal na to, že závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp.zn. 7Sžo/262/2015 (na ktorý sa okrem ďalších odvolával žalovaný) vychádzajú z iného právneho stavu a nemožno ich považovať za smerodajné v tomto konaní. Uviedol, že žalovanému nevyplýva oprávnenie vykonať kontrolu a záznam z nej postúpiť príslušnému prvoinštančnému správne mu orgánu a následne vo veci rozhodovať v druhej inštancii o odvolaní účastníka konania ako druhoінштанčný správny orgán. Posúdenie tejto námietky sťažovateľa zo strany správneho súdu je nevyhnutné na vyvodenie záveru, či vo veci došlo, resp. nedošlo k porušeniu zásady dvojinštančnosti. Ďalej poznamenal, že nezákonnosť v zložení orgánu verejnej moci konajúceho vo veci spôsobuje nezákonnosť konania celého tohto orgánu a je dôvodom na zastavenie konania. Akékoľvek dôkazy získané v konaní pred týmto orgánom sú preto nezákonné a nemožno ich použiť aj keby následne konal vo veci v zákonom zložení. Uvedený záver podľa sťažovateľa vyplýva aj z rozsudku Krajského súdu v Bratislave sp.zn. 2S/46/2017 zo dňa 06.06.2018. K nepreskúmateľnosti zhromaždených dôkazov a k výkonu úradnej kontroly potravín uviedol, že dôkaz - záznam o úradnej kontrole potravín zo dňa 25.08.2015 bol dôkazom získaným v rozpore so zákonom a preto ho nebolo možné v administratívnom konaní použiť. Pokiaľ sa týka otázky nepreukázania protiprávneho konania sťažovateľ naďalej zotrval na tom, že údaje o alergénoch nebol povinný uvádzať priamo na cenovke, nakoľko túto povinnosť mu žiaden predpis neukladal.

19. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S.s.p.) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 S.s.p. preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas (§ 443 ods. 1 S.s.p.), je prípustná (§ 439 S.s.p.) a bola podaná oprávneným subjektom (§ 442 ods. 1 S.s.p.), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 12. septembra 2019 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

20. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu č.k. 6S/26/2017-99 zo dňa 8. februára 2018, ktorým zamietol žalobu sťažovateľa o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej Č.k.: 1229/2016 zo dňa 09.05.2016, ktorým na odvolanie sťažovateľa postupujúc podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa - Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č.j.: 353/2016 zo dňa 09.03.2016 zmenila tak, že (po odstránení nedostatkov, ktorých sa mal dopustiť orgán verejnej správy prvého stupňa pri vydávaní rozhodnutia, keď pri aplikácii absorpčnej zásady uviedol neúplnú právnu kvalifikáciu správneho deliktu, ktorý považoval za najzávažnejší) uložila sťažovateľovi úhrnnú pokutu podľa § 28 ods. 4 písm. i/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách. Pokutu ponechala v pôvodnej výške stanovenej orgánom verejnej správy prvého stupňa (23 000,- €). Žalovaná svoje rozhodnutie vydala a právne odôvodnila na tom skutkovom základe, že sťažovateľ dňa 14.11.2015 v prevádzkarni BILLA s.r.o., filiálka č. 303, Wolkerova 15, 058 01 Poprad, umiestňoval na trh potraviny s nedostatkami v označení - v rozpore s čl. 9 ods. 1 písm. f/ Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 1169/2011, umiestňoval na trh výrobok müller mix CHOCO BALLS Jogurt s vanilkovou príchuťou s ryžovými čokoládovými guľôčkami, na obale ktorého chýbal údaj o dátume spotreby; v rozpore s § 3 ods. 3, § 4 ods. 1 zákona o potravinách, § 3 ods. 1 písm. b/ vyhlášky č. 243/2015 Z.z., čl. 44 ods. 2 a čl. 9 ods. 1 písm. c/ Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 umiestňoval na trh nebalené pekárske výrobky (pečivo) predávané samoobslužným spôsobom, pričom v blízkosti ich predaja/umiestnenia neboli uvedené údaje o prítomnosti alergénov. Ďalej v rozpore s § 6 ods. 5 písm. b/ zákona o potravinách a čl. 7 ods. 1 písm. a/ Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 umiestňoval na trh výrobok KOTÁNYI Maďarský guláš koreninová soľ 25g, na obale ktorého boli uvedené rozdielne informácie na prednej pohľadovej strane a na zadnej strane. Uvedeným konaním mal sťažovateľ naplniť všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. f/ a h/ zákona o potravinách. Ďalej v rozpore s § 10 písm. f/ a § 12 ods. 1 písm. m/ zákona o potravinách nezabezpečil uchovávanie potravín (maslo, čerstvé filety z lososa s kožou, opitý Izidor, Šmak parížsky šalát, Sardelové filety v oleji - rybacia polokonzerva) pri teplotách deklarovaných ich výrobcami; v rozpore s § 12 ods. 1 písm. j/ zákona o potravinách predával mäsové výrobky (Zipsér párky, Jaternice, Spišské párky, Klobása údená na bukovom dreve, Viedenské párky, Bratislavské párky, Obyčajné párky), ktoré boli rozbalené na účel predaja jednotlivých častí a predávané na hmotnosť podľa požiadaviek spotrebiteľov, bez skrátenia dátumu spotreby; v rozpore s § 4 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 99/2012 Z.z. o hlbokozmrazených potravinách umiestňoval na trh výrobok Filé z aljašskej tresky hlbokozmrazené vákuovo balené, u ktorého bolo porušené vákuové balenie a na povrchu výrobkov bola námraza a výrobky vykazovali aj zmeny vo farbe (vyblednuté po vymrazení); v rozpore s § 12 ods. 1 písm. p/ zákona o potravinách prevádzkovateľ neumiestnil oddelene ani neoznačil informáciu pre spotrebiteľa o blížiacom sa ukončení dátumu spotreby výrobky - Madeta Lipánek Maxi limetkový, Smotanový krém 130 g, DS: 14/11/15, Rajo Delissimo malina 150g, DS: 14.11.2015, Clever Krémový jogurt broskyňa - maracuja 330g, DS: 14.11.2015. Uvedeným konaním mal naplniť všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách. Taktiež bolo podľa žalovanej preukázané, že sťažovateľ v rozpore s § 6 ods. 5 písm. a/ zákona o potravinách a čl. 14 ods. 1 v spojení s ods. 2 písm. b/ a ods. 5 Nariadenia (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady zo dňa 28.01.2002, ktorým sa ustanovujú všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a ustanovujú postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín umiestňoval na trh až 12 druhov ovocia a zeleniny nevhodného na ľudskú spotrebu, čím naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách. Okrem uvedeného mala žalovaná za preukázané, že sťažovateľ spáchal správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách a to tým, že predával potraviny po uplynutom dátume spotreby (5 druhov potravín) a dátume minimálnej trvanlivosti (5 druhov potravín).

21. Podľa § 6 ods. 1 S.s.p., správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

22. Podľa § 194 ods. 1, 2 S.s.p., správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

23. Podľa § 438 ods. 1 S.s.p. kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

24. Podľa § 454 S.s.p. na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

25. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj prvoinštančné správne rozhodnutie, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybníť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

26. Vychádzajúc z dôvodov kasačnej sťažnosti považoval najvyšší súd za potrebné primárne zaujať právny názor k sťažovateľom opakovane vznášanej námietke týkajúcej sa porušenia zásady dvojinštančnosti administratívneho konania, ktorého sa mali dopustiť orgány verejnej správy v posudzovanom prípade a ktorú skutočnosť mal podľa jeho tvrdení nesprávne právne posúdiť i správny súd, z čoho vyvodzoval aj záver o potrebe zrušiť tento rozsudok a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie.

27. Podľa § 19 ods. 1 zákona o potravinách orgán úradnej kontroly potravín v rámci svojej pôsobnosti na základe zistení pri výkone úradnej kontroly potravín prijme opatrenia podľa osobitného predpisu.

28. Podľa § 21 ods. 1 zákona o potravinách orgány štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín podľa tohto zákona a osobitných predpisov sú:

- a) ministerstvo a ministerstvo zdravotníctva,
- b) orgány verejného zdravotníctva,
- c) štátna veterinárna a potravinová správa,
- d) regionálne veterinárne a potravinové správy.

29. 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.

30. Podľa § 23 ods. 9 zákona o potravinách orgány úradnej kontroly potravín pri plnení svojich úloh navzájom spolupracujú a v mieste svojej pôsobnosti spolupracujú s územne príslušnými orgánmi miestnej štátnej správy.

31. Podľa § 23 ods. 11 zákona o potravinách zamestnanec regionálnej veterinárnej a potravinovej správy vykonávajúci úradnú kontrolu potravín je oprávnený na základe poverenia, ktoré vydáva Štátna veterinárna a potravinová správa, vykonávať úradnú kontrolu aj v územnom obvode inej regionálnej veterinárnej a potravinovej správy.

32. Podľa § 28 ods. 2 písm. f/ zákona o potravinách orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 100,- € do 100 000,- €, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi vyrába, balí alebo umiestňuje na trh potraviny nesprávne označené alebo neoznačené.

33. Podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 100,- € do 100 000,- €, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi porušuje zásady správnej výrobných praxe, povinnosti a požiadavky na hygienu výroby potravín, manipulovania s nimi a pri ich umiestňovaní na trh.

34. Podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách orgán úradnej kontroly potravín uloží právnickej osobe alebo fyzickej osobe podnikateľovi pokutu od 1 000,- € do 500 000,- €, ak v rozpore s týmto zákonom alebo osobitnými predpismi umiestňuje na trh potraviny po uplynutí dátumu spotreby alebo po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti.

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

36. Kasačný súd sa nemohol stotožniť s názorom sťažovateľa, ktorým spochybňoval nezávislosť a objektívnosť konania orgánu verejnej správy prvého stupňa, keď odvolací orgán mal sám kontrolu vykonať, spísať z nej záznam, uložiť orgánu verejnej správy prvého stupňa povinnosť sankcionovať kontrolovaný subjekt - sťažovateľa a následne rozhodnúť o odvolaní. Kasačný súd v tejto súvislosti nespochybňuje, že podstata zásady dvojinštančnosti administratívneho konania nespočíva v tom, aby o odvolaní rozhodol iba iný orgán, ale aby o ňom tiež rozhodla iná osoba, ktorá doposiaľ s konkrétnym prípadom nemala nič spoločného a nie je tak zaťažovaná akýmkoľvek úvahami a myšlienkovými pochodmi zamestnanca, ktorý vo veci rozhodoval v prvom stupni. Na rozdiel od argumentácie sťažovateľa však kasačný súd bez ďalšieho dôkazu o interakcii zamestnanca žalovaného, ktorý vykonal úradnú kontrolu potravín so zamestnancom, ktorý pripravoval podklady pre vydanie rozhodnutia, resp. rozhodol vo veci, nemohol postaviť porušenie zásady dvojinštančnosti konania len na špekulácii o možnej participácii kontrolóra žalovaného na samotnom rozhodovaní. Pripustenie opačného názoru by mohlo viesť k absurdnému záveru, že prítomnosť akéhokoľvek zamestnanca žalovaného pri reálnom výkone úradnej kontrole potravín je samo o sebe dôvodom na zrušenie rozhodnutia žalovaného z dôvodu porušenia dvojinštančnosti správneho konania, hoci by išlo o zamestnanca žalovaného, ktorý by vykonával napr. upratovacie či údržbárske služby, resp. by šlo o zamestnanca personálneho alebo ekonomického oddelenia sťažovateľa.

37. Kasačný súd pri formulovaní svojho právneho názoru vychádzal predovšetkým z ustanovení zákona o potravinách citovaných vyššie, z ktorých jednoznačne vyplýva, že orgánmi príslušnými na vykonanie úradnej kontroly potravín je jednak štátna veterinárna a potravinová správa a jednak regionálne veterinárne a potravinové správy (§ 23 ods. 1 zákona o potravinách). Z uvedeného pre kasačný súd jednoznačne vyplýva, že zákon o potravinách nevyklučuje zamestnancov žalovaného z výkonu úradnej kontroly potravín s tým, že obmedzenie vyplýva len pre kontrolórov miestne nepríslušných orgánov verejnej správy prvej inštancie, ktorí sú oprávnení vykonať úradnú kontrolu v územnom obvode miestne príslušného orgánu len na základe poverenia, ktoré vydáva žalovaný. Vo svetle uvedeného kasačný súd konštatuje, že kreovanie inšpekčných skupín, ktoré pozostávali z inšpektorov žalovaného, zamestnancov miestne príslušných a miestne nepríslušných regionálnych veterinárnych a potravinových správ za súčasného dodržania zákonných požiadaviek na kvalifikačné predpoklady kontrolórov a udelené poverenie v zmysle ustanovenia § 23 ods. 11 zákona o potravinách, nebolo v rozpore so zákonom. Preto vydanie záznamu z vykonanej úradnej kontroly potravín pod hlavičkou žalovaného, ktorý bol podkladom rozhodnutia príslušného orgánu verejnej správy prvého stupňa o začatí správneho konania vo veci porušenia ustanovení zákona o potravinách sťažovateľom nebolo možné charakterizovať ako porušenie zásady dvojinštančnosti administratívneho konania.

38. Správnosť uvedených záverov bola pritom posúdená i v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky a to vo vzťahu k napadnutému uzneseniu Najvyššieho súdu sp.zn. 5Asan/2/2016 zo dňa 26. apríla 2018. V danej veci Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením sp.zn. I. ÚS 288/2018-17 zo dňa 15. augusta 2018 sťažnosť (inej) dotknutej obchodnej spoločnosti odmietol ako zjavne neopodstatnenú, pričom v súvislosti s namietaným porušením zásady dvojinštančnosti konania konštatoval, že: „iba zo skutočnosti, že na kontrole sa zúčastnili aj dvaja inšpektori Štátnej veterinárnej a potravinovej správy, nemožno vyvodiť porušenie zásady dvojinštančnosti konania. Ústavný súd konštatuje, že prítomnosť aj dvoch inšpektorov Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky pri výkone kontroly okrem inšpektorov Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Stará Ľubovňa sledovala iba zistenie skutkového stavu, a nie právne posúdenie veci, pričom sťažovateľka v sťažnosti neuvádza žiadne skutočnosti, z ktorých by bolo možné vyvodiť, že by prítomnosť inšpektorov zo Štátnej veterinárnej a

potravínovej správy Slovenskej republiky vplyv na právne posúdenie veci a rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Stará Ľubovňa mala.“

39. Kasačný súd dáva do pozornosti i svoje už skôr vydané rozhodnutie - rozsudok sp.zn. 5Sžo/44/2016 zo dňa 29.01.2018, v ktorom sa zaoberal práve otázkou možného porušenia zásady dvojinštančnosti v súvislosti so sťažovateľom namietanou účasťou zamestnanca žalovaného na výkone úradnej kontroly potravín, a v ktorom uviedol, že: „právna úprava v zákone č. 39/2007 <. Z.z. v § 6 ods. 3 písm. a/, v zákone č. 152/1995 <. Z.z. v § 18 ods. 1, 2, § 21 ods. 1 písm. d/, § 23 upravuje, že kontrolu potravín sú kompetentní vykonávať regionálna veterinárna a potravinová správa, za ktorú konajú jej jednotliví zamestnanci - inšpektori. V prejednávanej veci kontrolu vykonali dvaja kontrolóri regionálnej a potravinovej správy (Banská Bystrica, Prievidza) a dvaja kontrolóri zo Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky, ktorí sú uvedení v zázname o úradnej kontrole zo dňa 27.10.2014. Títo inšpektori aj fyzicky záznam o kontrole podpísali. Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky bola kompetentná poveriť vykonaním kontroly aj kontrolóra z inej regionálnej správy mimo kontrolovanej prevádzky a mala kompetenciu kontrolovať regionálne veterinárne a potravinové správy a ich kontrolórov (§ 6 ods. 2 písm. a/ zákona č. 39/2007 Z.z. <.). Pokiaľ kontrolu vykonávali dvaja kontrolóri regionálnej veterinárnej a potravinovej správy, tak kontrola bola vykonávaná konkrétnymi kontrolórmí, a nie Regionálnou veterinárnou a potravinovou správou, ako orgánom spolu s kontrolórmí Štátnej veterinárnej a potravinovej správy. Na uvedenom závere nič nemení ani skutočnosť, že v Zázname o úradnej kontrole sa nachádza hlavička Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky, Bratislava, keď v Zázname o úradnej kontrole je na strane 6 vymedzené, ktorí konkrétni kontrolóri - inšpektori kontrolu vykonali. Najvyšší súd v tejto súvislosti uvádza, že výkon inšpekcie potravín predstavuje kontrolnú činnosť, ktorá v sebe zahŕňa obstarávanie podkladov pre vydanie rozhodnutia, pričom túto činnosť nemožno zamieňať s rozhodovacou činnosťou, ktorá je zákonom zverená orgánom úradnej kontroly potravín a preto výkonom inšpekcie potravín v posudzovanom prípade nemohlo dôjsť k porušeniu zásady dvojinštančnosti.“ Z obsahu kasačnej sťažnosti ďalej vyplýva, že sťažovateľ v nadväznosti na ním namietané porušenie zásady dvojinštančnosti sa nestotožnil ani s postupom orgánov verejnej správy majúc za to, že proces kontroly mal byť vykonávaný v režime ustanovení správneho poriadku a teda jej začatím malo začať aj správne konanie. Kasačný súd v tejto spojitosti poukazuje na to, že účelom úradnej kontroly ako právnymi predpismi upraveného postupu je zistiť/preveriť plnenie zákonom stanovených povinností zo strany kontrolovaných subjektov, s ktorým je logicky spojené aj jeho zachytenie predpísanou formou a náležité oboznámenie tohto obsahu zodpovednej osobe subjektu, ktorý má právo namietat, či vysvetleniami a informáciami dopĺňať jeho obsah. Práve od relevantnosti týchto zistení sa odvíja i následný procesný postup, ktorý môže/ale nemusí viesť v administratívnom konaní k sankčnému postihu kontrolovaného subjektu v prípade, že toto konanie napĺňa znaky skutkovej podstaty správneho deliktu v zmysle § 28 zákona o potravinách. Samotný výkon kontroly tak predstavuje kontrolný (nie rozhodovací) proces v rámci ktorého sa obstarávajú podklady, resp. zisťuje skutkový stav kontrolórmí, ktorý sa následne v správnom konaní vyhodnocuje a v závislosti od závažnosti zistení porušenia zákona sprítomňuje v rozhodnutí o uložení sankcie. Je potrebné uviesť, že výstupom z kontroly je záznam a nie vydanie rozhodnutia, keďže toto prináleží iba príslušnému orgánu verejnej správy a preto ani podľa názoru kasačného súdu záznam z úradnej kontroly potravín nemusí mať formu zápisnice tak ako upravuje § 22 správneho poriadku. Je potrebné poznamenať i to, že postup príslušných kontrolórov je v rámci procesu výkonu kontroly jasne definovaný v ust. § 20 zákona o potravinách, pričom z tohto nemožno vyvodzovať ich oprávnenie iniciovať začatie administratívneho konania. Argumentácia sťažovateľa ktorou namietal tento postup je pritom v rozpore i so samotným ust. § 28 ods. 10 zákona o potravinách, ktorý jasne oddeľuje výkon kontroly, resp. zistenie porušenia povinnosti a začatie administratívneho konania.

40. Kasačný súd preto po preskúmaní súdneho a pripojeného administratívneho spisu žalovaného orgánu verejnej správy, opierajúc sa o závery vyplývajúce z jeho skoršej rozhodovacej činnosti i právny názor Ústavného súdu Slovenskej republiky k tejto otázke dospel k záveru, že krajský súd nepochybil, ak sa stotožnil s názorom žalovaného a v rozsudku napadnutom kasačnou sťažnosťou konštatoval, že nezistil porušenie zásady dvojinštančnosti administratívneho konania.

41. Z napadnutého rozhodnutia žalovaného vyplýva, že sťažovateľ v rozpore s § 3 ods. 3, § 4 ods. 1 zákona o potravinách, § 3 ods. 1 písm. b/ vyhlášky č. 243/2015 Z.z., čl. 44 ods. 2 a čl. 9 ods. 1 písm. c/ Nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 umiestňoval na trh nebalené pekárské výrobky (pečivo) predávané samoobslužným spôsobom, pričom v blízkosti ich predaja/umiestnenia neboli uvedené údaje o prítomnosti alergénov. Sťažovateľ má za to, že krajský súd sa nevysporiadal s jeho námietkami k tomuto porušeniu zákona v kasačnej sťažnosti poukazoval na ust. § 3 ods. 1 a 2 Vyhlášky Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 243/2015 zo dňa 06.10.2015 o požiadavkách na označovanie potravín, a uviedol, že pojmy „v blízkosti umiestnenia“ a „v tesnej blízkosti“ nie sú vo vyhláške a ani v žiadnom inom všeobecne záväznom právnom predpise legálne definované. Poukázal na to, že k výkladu ustanovení zákona nie je možné pristupovať len z hľadiska jeho textácie, ale treba k nemu pristupovať z hľadiska jeho účelu. Keďže sa katalóg obsahujúci všetky zákonom vyžadované údaje nachádzal v blízkosti nebalených potravín, bol podľa sťažovateľa naplnený účel zákona. Žalovaný bez ďalšieho dokazovania a riadneho zdokumentovania rozhodol, že údaje o alergénoch v nebalených potravinách musia byť uvedené na cenovke, a to aj napriek tomu, že vo Vyhláške o požiadavkách na označovanie potravín, ani v žiadnom inom všeobecne záväznom právnom predpise nie je uvedená povinnosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku uvádzať údaje o nebalených potravinách na cenovke, a teda blízkosť produktu nie je špecifikovaná ako cenovka. Podľa názoru kasačného súdu uvedená námietka sťažovateľa nemôže obstať, keďže tak žalovaný ako i správny súd vo svojich rozhodnutiach správne poukázali na Záznam o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2015/So,Mi,Má/52 zo dňa 14.11.2015, kde je pod bodom 4.C/ uvedené, že u nebalených pekárskych výrobkov (pečiva), predávaných samoobslužným spôsobom, neboli v blízkosti ich umiestnenia údaje o prítomnosti alergénov podľa § 9 ods. 1 písm. c/ nariadenia (EÚ) č. 1169/2011 v spojení s § 3 ods. 1 Vyhlášky č. 243/2015 Z.z.. Na štítkoch pri jednotlivých druhoch pečiva bol uvedený ich názov, hmotnosť, informácia o spôsobe výroby. Ostatné údaje (a teda aj údaje o alergénoch) boli uvedené v katalógu, ktorý však nebol v ich blízkosti, ale až na pulte pri predaji lahôdkarských výrobkov. Tak z odôvodnenia rozsudku krajského súdu, ale i rozhodnutia žalovaného je zrejmé, že splnenie vyššie popísanej oznamovacej/informačnej povinnosti neviazali (tak ako to naznačoval sťažovateľ) na cenovku predávaných produktov, resp. nevyučovali jej uvedenie prípadne v katalógu, ale spájali a vyhodnocovali ju s ohľadom na kritérium blízkosti, resp. prepojenosť s produktmi obsahujúcimi alergény, keďže je zrejmé, že účelom zavedenia tejto povinnosti bolo informovať spotrebiteľov o potenciálnych rizikách plynúcich z prítomnosti alergénov v produktoch už pri ich výbere. Uvedená povinnosť evidentne nebola splnená, keďže spotrebiteľ mal síce tieto informácie dostupné v katalógu, avšak tento nebol umiestnený pri pekárskych výrobkoch, ale na pulte s lahôdkarskými výrobkami (na inom mieste neviažucom sa k dotknutým produktom), a preto sa nemohol pri výbere a kúpe uvedených produktov ľahko dostať k informáciám o obsahu alergénov.

42. Ďalšou námietkou, ktorou sťažovateľ spochybňoval zákonnosť napadnutého rozhodnutia bola neprimeranosť výšky uloženej pokuty, keď poukazujú na Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 zo dňa 29.04.2004 mal za to, že sankcie ukladané zo strany správnych orgánov musia byť účinné, úmerné a odradzujúce. Sankcia uložená sťažovateľovi vo výške 23 000 eur tieto atribúty nespĺňa, nakoľko nie je úmerná závažnosti údajných porušení, za ktoré bola uložená. Zdôraznil, že uložená pokuta viac ako deväťstónásobne prevyšuje cenu tovaru, ktorý bol údajne umiestňovaný na trh po dátume spotreby. Tvrdil, že na administratívne trestanie sa primerane aplikujú zásady trestnoprávneho trestania a poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS106/201, v ktorom zdôraznil požiadavku proporcionality trestov v spojitosti s asperačnou zásadou.

43. Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje za potrebné pripomenúť, že ukladanie pokút za správne delikty, a teda i rozhodovanie o ich výške sa realizuje vo sfére voľného správneho uváženia (diskrečné právo správneho orgánu). Správna úvaha, resp. voľná úvaha správneho orgánu vyjadruje určitý stupeň voľnosti rozhodovania správneho orgánu, ktoré mu umožňuje v medziach zákona prijať také rozhodnutie, aké uzná za najvhodnejšie, a to s prihliadnutím na konkrétne okolnosti veci. Ide teda o právomoc (na účely Odporúčania R (80) 2 Výboru ministrov o vykonávaní právomoci voľnej úvahy správnymi orgánmi prijatého Výborom ministrov dňa 11. marca 1980 na 316. zasadaní zástupcov ministrov, možno hovoriť aj o právomoci voľnej úvahy - discretionary power), na základe ktorej má

správny orgán istý stupeň slobody pri prijímaní rozhodnutia, pričom si môže vybrať z viacerých právne prijateľných rozhodnutí jedno, ktoré pokladá za najvhodnejšie. Podrobiť správne uváženie súdnemu prieskumu je možné iba vtedy, ak správny orgán buď prekročil zákonom stanovené medze tohto uváženia, alebo voľné uváženie zneužil. Riadne zdôvodnenie ukladanej sankcie v prípade správneho trestania je základným predpokladom pre preskúmateľnosť úvahy, ktorou bol správny orgán pri svojom rozhodovaní vedený. Zohľadnenie všetkých hľadísk, ktoré je možné v konkrétnej veci považovať za relevantné, potom určuje mieru zákonnosti stanoveného postihu. Správny orgán je povinný pri ukladaní sankcie presne, jasne, zrozumiteľne a presvedčivo odôvodniť, k akým skutočnostiam pri stanovení výšky sankcie prihliadol. Výška uloženej pokuty teda musí byť v každom rozhodnutí dostatočne odôvodnená a musí byť odrazom konkrétnych okolností individuálneho prípadu. Kritéria pre určenie konečnej výšky pokuty sú v danom prípade stanovené výpočtom skutočností, ku ktorým je správny orgán povinný prihliadnuť (§ 28 ods. 9 zákona o potravinách). Navyše, vzhľadom na to, že ide o výpočet taxatívny, správny orgán je povinný, realizujúc správne uváženie o konkrétnej výške ukladanej pokuty, sa týmito hľadáskami zaoberať. Tieto hľadiská je potrebné zohľadňovať a posudzovať vždy a za každých okolností.

44. V predmetnej veci orgán verejnej správy prvého stupňa, resp. žalovaný vo svojom zmeňujúcom rozhodnutí vychádzal (v rámci svojej diskrečnej právomoci prihliadajúc na jednotlivé kritériá uvedené v ust. § 28 ods. 9 zákona o potravinách) z rozhodnutia Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Poprad č.j.: 780/2015 zo dňa 31.03.2015 (právoplatné dňa 27.04.2015), ktorým bola uložená úhrnná pokuta vo výške 500,- € podľa § 28 ods. 2 písm. h/ a ods. 6 zákona o potravinách za opakované umiestňovanie na trh potravín klamlivo označených a umiestňovanie na trh potravín nesprávne označených. Rovnako vzal do úvahy i rozhodnutie RVPS Poprad č.j.: 1946/2015 zo dňa 15.10.2015 (právoplatné dňa 04.11.2015), ktorým bola sťažovateľovi uložená pokuta vo výške 7 000,- € podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách za umiestňovanie na trh jedného druhu potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, čím mal aj najvyšší súd za preukázané, že sťažovateľ do jedného roka od dňa nadobudnutia právoplatnosti týchto rozhodnutí opätovne porušil povinnosti, za ktoré mu bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 2 písm. f/, h/ a § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách, čím boli splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 6, 7 zákona o potravinách. Orgány verejnej správy sa neopomenuli zaoberať ani otázkou uplatnenia tzv. absorpčnej zásady, keď vyhodnotili súbeh deliktov ako priťažujúcu okolnosť, závažnosť a možné následky jednotlivých konaní, ich trvanie, minulosť a opakovanosť. Pokutu vo výške 23 000,- € uloženú za viacero závažných a opakovaných správnych deliktov považuje kasačný súd za primeranú.

45. Kasačný súd na tomto mieste poukazuje na to, že administratívne trestanie vychádza z princípu striktnej individualizácie sankcie s ohľadom na konkrétne okolnosti, za ktorých došlo k spáchaniu samotného správneho deliktu. Pokiaľ sťažovateľ odvolávajúci sa na požiadavku proporcionality trestania poukazoval na to, že uložená pokuta viac ako deväťstónásobne prevyšuje cenu tovaru, ktorý bol údajne umiestňovaný na trh po dátume spotreby, kasačný súd pripomína, že túto skutočnosť jednak vzhľadom na zákonom stanovené kritériá v ust. § 28 ods. 9 zákona o potravinách, ale aj samotnú povahu zistených porušení zákona a ich možných dopadov na strane spotrebiteľov nemožno považovať za smerodajnú, resp. relevantnú pri ukladaní sankcie, či uplatňovaní princípu striktnej individualizácie sankcie. Na tomto mieste je potrebné opätovne zdôrazniť, že v danom prípade výšku uloženej pokuty predovšetkým ovplyvnila tá skutočnosť, že väčšina závažných vytknutých nedostatkov sa u sťažovateľa vyskytovala opakovane. Nakoľko teda v predchádzajúcom období uložené pokuty nespĺnili svoj účel (najmä z pohľadu individuálnej prevencie) bolo žiadúce, aby správne orgány zvolili značne represívnejší prístup. Po preskúmaní veci preto najvyšší súd dospel k záveru, že žalovaný orgán verejnej správy sa dostatočným spôsobom v odôvodnení svojho rozhodnutia vysporiadal s kritériami plynúcimi z ust. § 28 ods. 9 zákona o potravinách, teda riadne posúdil závažnosť, trvanie, následky protiprávneho konania, minulosť prevádzkovateľa, ako aj to či išlo o opakované protiprávne konanie.

46. Najvyšší súd Slovenskej republiky konštatuje, že skutočnosti, ktorými sťažovateľ v kasačnej sťažnosti spochybňoval predmetné rozhodnutie krajského súdu boli totožné s námietkami, ktoré namietal už v žalobe a s ktorými sa krajský súd náležite vysporiadal. Kasačný súd zistil, že kasačná sťažnosť

sťažovateľa neobsahuje žiadne právne relevantné námietky, ktoré by mohli ovplyvniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

47. S poukazom na závery uvedené vyššie považoval kasačný súd námietky sťažovateľa vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 S.s.p. zamietol.

48. O trovách konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 S.s.p. a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov konania z dôvodu neúspechu v konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplyva.

49. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie:

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