

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Asan/18/2020
Identifikačné číslo spisu: 1017200308
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Príbelská
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1017200308.2

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. (spravodajca) a členov senátu JUDr. Anity Filovej a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., v právnej veci žalobcu: BILLA s.r.o., so sídlom Bajkalská 19/A, Bratislava, IČO: 31 347 037, právne zastúpený: SOUKENÍK - ŠTRPKA, s.r.o., advokátska kancelária so sídlom Šoltésovej 14, Bratislava, proti žalovanému (sťažovateľ): Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 4125/2016 zo dňa 28. decembra 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S 46/17-134 zo dňa 6. júna 2018,

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S 46/17-134 zo dňa 6. júna 2018 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d'alsie konanie.

Návrh žalobcu na prerušenie konania o kasačnej sťažnosti sa z a m i e t a .

O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č.k. 2S 46/17-134 zo dňa 6. júna 2018 postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c/ a e/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. 4125/2016 zo dňa 28. decembra 2016 ako aj rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa - Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto č.k.238/2134/2016-163 zo dňa 11. októbra 2016 a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie. S poukazom na § 167 ods. 1 S.s.p. priznal žalobcovi voči žalovanému náhradu trov konania.

2. Rozhodnutím č. 4125/2016 zo dňa 28. decembra 2016 žalovaný podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa č.k. 238/2134/2016-163 zo dňa 11. októbra 2016, ktorým bola žalobcovi uložená sankcia - úhrnná pokuta vo výške 1 000 000,- € podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“) za nedostatky zistené pri úradnej kontrole potravín dňa 25. augusta

2015 v čase od 15.00 hod do 22.00 hod. v prevádzkarni BILLA, s.r.o. filiálka 108, Muchovo nám. Bratislava.

3. Krajský súd vyhádzal zo skutkového stavu popísaného v odôvodnení rozhodnutí orgánov verejnej správy, v zmysle ktorých dňa 25. augusta 2015 v čase od 15.00 hod. do 22.00 hod. bola celoslovenskou skupinou inšpektorov zloženou z inšpektora Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky, inšpektorov Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Trenčín poverených Štátnou veterinárnou a potravinovou správou Slovenskej republiky podľa § 23 ods. 11 zákona o potravinách a inšpektora Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto, vykonaná úradná kontrola potravín v prevádzkarni žalobcu. Kontrola bola vykonaná v zmysle oprávnení zákona o potravinách. Použitou kontrolnou metódou bola inšpekcia.

4. Pri výkone úradnej kontroly potravín boli zistené zdokumentované nedostatky vo viacerých oblastiach:

I. Hygienické nedostatky v skladovacích, manipulačných, predajných a ostatných priestoroch patriacich k prevádzkarni, konkrétne hygiena skladovania pričom bolo zistené porušenie § 4 ods. 1, § 10 písm. b/, c/ zákona o potravinách, Prílohy II. Kapitola I ods. 1, ods. 2 písm. a/, b/, c/, Kapitola VI ods. 1, Kapitola IX ods. 3 Nariadenia (ES) č. 852/2004, § 6 ods. 3, § 10 ods. 5 písm. a/ Výnosu č. 28167/2007-OL. Oddelenie mäsa, oddelenie lahôdok bolo zistené porušenie § 4 ods. 1, § 10 písm. b/ zákona o potravinách, Prílohy II Kapitoly 1 ods. 1, ods. 2 písm. a/, b/, c/, Kapitola II ods. I písm. f/, Kapitola V ods. 1 písm. a/, Kapitola IX ods. 3, Kapitola X ods. 2 Nariadenia (ES) č. 852/2004, § 6 ods. 3 Výnosu č. 28167/2007-OL. Hygiena zariadení na predajnej ploche, hygiena predaja, predajne bolo zistené porušenie § 12 ods. 1 písm. b/ zákona o potravinách, Prílohy II, Kapitola 1 ods. 1, ods. 2 písm. a/, b/ Nariadenia (ES) č. 852/2004.

II. Na trh boli umiestňované potraviny po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti a dátumu spotreby, pri ktorom bolo zistené porušenie § 6 ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách.

III. Na trh boli umiestňované potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu, čím bolo zistené porušenie čl. 14 ods. 1, ods. 2 písm. b/ Nariadenia (ES) č. 178/2002, § 6 ods. 5 písm. a/ zákona o potravinách.

IV. Na trh boli umiestňované mrazené potraviny, ktoré boli rozmrazené.

5. Na základe kontrolných zistení boli inšpektormi v zmysle § 20 ods. 9 zákona o potravinách uložené opatrenia na mieste.

6. Zistené skutočnosti boli zdokumentované v Zázname o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2015/Ch,Kn,Gi/40 zo dňa 25. augusta 2015, ktorý bol prerokovaný so zástupcom vedúceho prevádzky p. L. L., prítomným pri úradnej kontrole, ktorý bol oboznámený s obsahom záznamu, záznam podpísal a k preukázaným kontrolným zisteniam uviedol: „Beriem na vedomie - budem informovať vedenie spoločnosti.“ Počas úradnej kontroly potravín bola v zmysle § 20 ods. 8 písm. b/ zákona o potravinách vyhotovená fotodokumentácia zistených nedostatkov. Následne dňa 26. augusta 2015 bol účastníkovi konania zaslaný list č. 15/2015/7978 „Oprava administratívnej chyby v Zázname o úradnej kontrole potravín Č. ŠVPS SR/2015/Ch,Kn,Gi/40“, prílohou ktorého bola opravená strana Záznamu o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2015/Ch,K.n,Gi/40 zo dňa 25. augusta 2015.

7. Dňa 1. októbra 2015 v čase od 11.40 hod. do 13.40 hod. vykonali inšpektori Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto v prevádzkarni BILLA s.r.o., filiálka 108, Muchovo nám., 851 01 Bratislava dodatočnú úradnú kontrolu potravín, zameranú na overenie splnenia opatrení uložených na mieste pri kontrole dňa 25. augusta 2015 č. záznamu ŠVPS SR/2015/Ch,Kn,Gi/40, pri ktorej bolo konštatované, že všetky uložené opatrenia boli splnené. Prevádzkovateľ zabezpečil odstránenie hygienických a technických nedostatkov a tiež zabezpečil utesnenie dverí do chladiaceho boxu VŽP. Pri kontrole opatrenia č. 1 (Stiahnuť z trhu potraviny uvedené v Časti III. bod 5 a 6.1 úradného záznamu) bolo zistené, že potraviny, ktoré boli po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti/dátumu spotreby v čase kontroly dňa 25. augusta 2015 a rozmrazené mrazené krémy boli z trhu stiahnuté, avšak opätovne bolo zistené umiestňovanie na trh 6 druhov potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti.

8. V odôvodnení svojho rozhodnutia žalovaný poukazuje na ustanovenia zákona o potravinách a vyššie opísané dôkazy konštatoval, že bolo dostatočne preukázané, že žalobca porušil povinnosti v oblasti prevádzkovej hygieny a opísaným konaním naplnil znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 2 písm. o/ zákona o potravinách. Taktiež konštatoval, že žalobca v rozpore s § 6 ods. 5 písm. d/ a § 12 ods. 1 písm. h/ zákona o potravinách umiestňoval na trh 18 druhov potravín po uplynutí dátumu minimálnej trvanlivosti, čím naplnil všetky znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách. Žalobca na trh taktiež umiestnil 3 druhy potravín po uplynutí dátumu spotreby, čím naplnil znaky iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v jednočinnom súbehu so správnym deliktom podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách. V prevádzkarni žalobcu boli na trh umiestnené potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu z dôvodu výskytu plesne a hniloby na plodoch, čím žalobca naplnil znaky skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách. Ďalej žalovaný konštatoval, že rozhodnutím žalovaného č. 3017/2014 zo dňa 7. októbra 2014 bolo zmenené rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto č.k. 252/1836/2014-163 zo dňa 20. júla 2014 právoplatné dňa 10. októbra 2014, kedy bola žalobcovi uložená podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách úhrnná pokuta vo výške 2 500,- € aj za umiestňovanie na trh troch druhov potravín nie bezpečných, nevhodných na ľudskú spotrebu z dôvodu výskytu hniloby, zmeny vzhľadu a farby, pričom toto konanie bolo s poukázaním na rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto č.k.4535/2012-163 zo dňa 8. novembra 2012 posúdené ako konanie opakované. Žalovaný preto konštatoval, že do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia o uložení pokuty došlo k opätovnému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 7 zákona o potravinách, čím boli splnené podmienky pre uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 8 zákona.

9. K uloženej sankcii, resp. k výške pokuty žalovaný uviedol, že použijúc absorpčnú zásadu uložil úhrnnú pokutu podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najzávažnejší, čo však neznamená, že ostatné konania neboli posudzované a sankcionované. Tie boli zohľadnené ako prirážajúce okolnosti pri určení pokuty v rámci sadzby pre najzávažnejší správny delikt, čo v danom prípade bol správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a/ v spojení s § 28 ods. 8 zákona o potravinách. Správny orgán zobral do úvahy počet správnych deliktov, závažnosť a tiež skutočnosť, že niektoré z nich sú posúdené ako opakované.

10. Krajský súd v odôvodnení svojho rozsudku poukázal na to, že súd nie je povinný a ani oprávnený nahrádzať činnosť správnych orgánov. Vecne preskúmať zákonnosť správneho rozhodnutia je možné len za predpokladu vydania takého rozhodnutia, ktoré vychádza z náležitého zistenia skutkového stavu a ktoré je dostatočne preskúmateľne odôvodnené, kedy správny orgán náležitým spôsobom vyhodnotí námietky účastníka správneho konania, pričom mu samozrejme k tomu musí vytvoriť adekvátny priestor. Práve úlohou správneho orgánu je vykonať dostatok dôkazov a v prípade existencie pochybností o skutočnom stave veci je jeho úlohou tieto pochybnosti vyvrátiť, čo v danom prípade absentuje. Správne orgány si nespĺnili povinnosť hodnotiť každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti, nakoľko vzali do úvahy iba dôkaz získaný pri úradnej kontrole potravín dňa 25. augusta 2015 o žalobcovej vine bez zohľadnenia argumentov žalobcu vinu spochybňujúcich.

11. V súvislosti s námietkou žalobcu, ktorou namietal porušenie zásady dvojinstančnosti správneho konania správny súd podotkol, že právny poriadok Slovenskej republiky nevyklučuje možnosť vykonať úradnú kontrolu potravín žalovaným, hoci jeho primárnou úlohou ako orgánu štátnej správy vo veterinárnej oblasti je riadenie, usmerňovanie, koordinácia a kontrola výkon štátnej správy, ktorý uskutočňujú regionálne veterinárne a potravinové správy a ďalšie žalovanému podriadené organizácie. Ako však vyplýva z § 6 ods. 2 písm. av/ zákona č. 39/2007 Z.z. žalovaný okrem iných činností taxatívne vymenovaných v § 6 ods. 2 písm. a/ až au/ zákona č. 39/2007 Z.z. plní ďalšie úlohy podľa tohto zákona a podľa osobitného predpisu, pričom v poznámke č. 36 je uvedený práve zákon o potravinách (č. 152/1995 Z.z.). Z ustanovenia § 18 ods. 3 zákona o potravinách vyplýva, že orgány uvedené v § 21 ods. 1 písm. b/ až d/ tohto zákona vykonávajú úradnú kontrolu potravín podľa osobitného predpisu (napríklad čl. 3 a čl. 6 až 11 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č.

882/2004). Takýmto orgánom v súlade s § 21 ods. 1 písm. c) zákona o potravinách je aj žalovaný, nie len regionálne veterinárne a potravinové správy (§ 21 ods. 1 písm. c/ zákona o potravinách). Z uvedeného vyplýva, že pokiaľ by úradnú kontrolu potravín vykonával samotný žalovaný ako orgán s celoslovenskou pôsobnosťou, nie je to v rozpore s právom. Porušením zákona nie je ani situácia, kedy úradnú kontrolu potravín vykonáva regionálna veterinárna a potravinová správa mimo územia svojej miestnej pôsobnosti (§ 23 ods. 11 zákona o potravinách). Pokiaľ sa však úradná kontrola potravín realizovala aj prostredníctvom zástupcu žalovaného, krajský súd bol toho názoru, že nebolo v súlade so zákonom, aby výsledky takejto kontroly boli v ďalšom delegované na prvostupňový správny orgán. Uvedené je v rozpore s právom na spravodlivý proces jednak z dôvodu, že prvostupňový správny orgán ako podriadený žalovanému nemal možnosť nezávisle bez názoru, ktorým je viazaný, posúdiť konanie žalobcu a na veci nič nemení ani tá skutočnosť, že sa úradnej kontroly potravín zúčastnili aj zástupcovia prvostupňových správnych orgánov. V druhom rade bola žalobcovi de facto odňatá možnosť konania v dvoch stupňoch, kedy by konformným postupom vec prebehla prvostupňovým konaním a následne konaním o odvolaní pred orgánom nezaťaženým už skôr vysloveným právnym názorom na predmet konania. Správne žalobca poukázal na už viackrát súdmi deklarovaný právny názor (rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp.zn. 5S/114/2016 zo dňa 25. októbra 2016, rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky sp.zn. 2Afs 143/2014 zo dňa 29. júla 2006, Nález Ústavného súdu Českej republiky sp.zn. IV. ÚS 493/06 zo dňa 16. mája 2007). Vyššie opísaným postupom správnych orgánov bola bezpochyby narušená objektívnosť, nezávislosť a nestrannosť rozhodovania správnych orgánov oboch stupňov, bola potlačená zásada dvojinstančnosti konania garantovaná správnym poriadkom a v konečnom dôsledku aj ústavné právo žalobcu na súdnu a inú právnu ochranu. Je z hľadiska práva na spravodlivý proces ako ústavného imperatívu zaväzujúceho všetky orgány verejnej moci neprípustné, aby ten istý orgán najskôr vykonal kontrolu, v ktorej závere konštatuje porušenie zákona, potom záznam z takejto kontroly spolu s právnym záverom k zistenému skutkovému stavu deleguje podriadenému správne orgánu a zároveň po podanom odvolaní bol tým orgánom, ktorý rozhoduje v odvolacom konaní a vydal tak rozhodnutie, ktorým sa administratívne konanie končí - je právoplatné. Za právne irelevantný považoval správny súd argument žalovaného, že o odvolaní nerozhodoval ten istý zamestnanec žalovaného, ktorý nebol prítomný pri úradnej kontrole potravín. Spravodlivým musí úradný postup (proces) nie len byť, ale sa takým musí i navonok javiť, čo v danom prípade vzhľadom pre vyššie opísané okolnosti splnené nebolo.

12. Správny súd ako dôvodnú vyhodnotil aj žalobnú námietku, týkajúcu sa nezákonnosti záznamu o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2015, Ch, Kn, Gi/40 zo dňa 25. augusta 2018, a to z dvoch základných dôvodov. Spôsobom výkonu úradnej kontroly bolo porušené právo žalobcu na súkromie a záznam o úradnej kontrole vykazuje formálne a materiálne vady rozporné so zákonom.

13. Krajský súd poukázal na to, že nezákonným je taký dôkaz, ktorý nebol získaný spôsobom, ktorý ustanovuje a predpokladá príslušný právny predpis. V danom prípade bol správny orgán povinný pri úradnej kontrole postupovať v súlade so zákonom. Pracovníci žalovaného a prvostupňového správneho orgánu boli oprávnení vstupovať do každého prevádzkového priestoru, ktorý kontrolovaný subjekt používa na podnikanie. Správny súd súhlasil so žalovaným, ktorý poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR 4Sžnz/5/2015-136 zo dňa 2. februára 2016, pričom však toto rozhodnutie sa vyjadruje k otázke potreby pred výkonom kontroly v súkromnom priestore účastníka požiadať o súhlas súd, čo nie je otázka sporná medzi účastníkmi tohto súdneho sporu a nezaoberal sa ňou preto ani správny súd.

14. V nadväznosti na vyššie uvedené krajský súd poukázal na uznesenie Ústavného súdu SR sp.zn. II ÚS 259/05-16 zo dňa 16. decembra 2005, v zmysle ktorého aj právnické osoby sú nositeľmi práva nedotknuteľnosti obydlia - podnikateľského dôkazu. Pokiaľ ide o postup správneho orgánu porušujúci právo žalobcu na súkromie, ten spočíval v tom, že existujú dôvodné pochybnosti o tom, že by pracovníci vykonávajúci úradnú kontrolu potravín v prevádzke žalobcu upovedomili kohokoľvek oprávneného za žalobcu konať o svojej činnosti a taktiež počas jednotlivých kontrolných činnostiach tieto vykonávali v prítomnosti relevantného zástupcu žalobcu. Uvedená pochybnosť pramení zo skutočnosti, že Záznam o úradnej kontrole potravín č. ŠVPS SR/2015/ Ch,Kn,Gi/40 zo dňa 25. augusta 2015 neobsahuje zmienku o tom, že kontrolóri pri vstupe do prevádzkarne žalobcu ohlásili svoj príchod, oboznámili s činnosťou, ktorú mienia vykonávať a neprizvali ku kontrolnej činnosti

žalobcu, aby určil eventuálne osobu (osoby), ktoré sa zúčastnia výkonu úradnej kontroly. Žalobcovo vyššie definované právo na súkromie bolo porušené a zároveň mu bola odňatá možnosť oboznámiť sa s kontrolnými zisteniami, adekvátne na kontrolné zistenia reagovať a účinne brániť svoje práva.

15. K priebehu úradnej kontroly a spísanému záznamu o nej krajský súd dodal, že ako vyplýva z ustanovení Správneho poriadku, predpokladá sa, že pri výkone kontroly (ako dôležitého úkonu správneho orgánu) bude prítomný účastník konania alebo jeho zástupca a v zápisnici bude môcť reagovať na vykonané dôkazy. Právo účastníka zúčastniť sa úkonu správneho orgánu vyplýva tiež z čl. 48 ods. 2 Ústavy SR. Uvedené právo účastníka zároveň zakladá správnenému orgánu povinnosť o úkone účastníka informovať a umožniť mu úkonu sa zúčastniť. Nemožno súhlasiť so žalovaným, že zástupca žalobcu súhlasil s kontrolnými zisteniami. Zápis uvedený na konci Záznamu o vykonanej úradnej kontrole potravín o tom nevytvára a veta „Beriem na vedomie - budem informovať vedenie spoločnosti“ nie je prejavom súhlasu s kontrolnými zisteniami a akceptáciou záverov kontrolórov o porušení právnych predpisov žalobcom. Dôkaz - Záznam o úradnej kontrole potravín zo dňa 25. augusta 2015, bol dôkazom získaným v rozpore so zákonom, a preto ho nebolo možné v administratívnom konaní použiť. Správny orgán nebol oprávnený na takto získaný dôkaz prihliadať, a pokiaľ tak urobil, čo je zrejme z jeho rozhodnutia, konal nezákonne. Správnym orgánom sa následne jeho zistenia nepodarilo dostatočne podrobiť skúške hodnovernosti prostredníctvom iných (doplňujúcich) dôkazov podporujúcich ich tvrdenie o skutku a jeho kvalifikácii opisované v predmetných rozhodnutiach. Na základe vyššie uvedených dôvodov preto krajský súd súhlasil s námietkami žalobcu o nedostatočne zistenom skutkovom stave veci, nakoľko v konaní neboli dôsledne zistené všetky skutočnosti dôležité pre rozhodnutie a zostali nezodpovedané mnohé otázky. Z uvedeného je zrejme, že zistený skutkový stav veci nemožno považovať za dostatočný a správne orgány nemali dostatok podkladov pre vydanie napadnutých rozhodnutí.

16. Pokiaľ žalobca namietal, že neporušil povinnosť uchovávať zmrazené potraviny trvalo zmrazené, krajský súd vyslovil presvedčenie, že v danom prípade uvedený záver inšpektorov vykonávajúcich úradnú kontrolu potravín bol predčasný a ich zistenia neboli dostatočné pre konštatovanie porušenia § 10 písm. e) a f) zákona o potravinách. Logickou sa správnenému súdu zdala argumentácia žalobcu, že pri samoobslužnej forme predaja výrobkov sa stáva, že spotrebiteľ pri manipulácii s tovarom občas vnútorný obsah potraviny deformuje, a to aj bez toho, aby došlo k poškodeniu obalu a tiež že ak spotrebiteľ s potravinami manipuluje neprímerane dlhší čas mimo mraziaceho zariadenia, môže spôsobiť, že sa trvalo zmrazené potraviny z časti rozmrazia. Súhlasil so žalobcom, že nie je v moci prevádzkovateľa potravinárskeho podniku zabrániť, aby pri vysokej frekvencii manipulácie s tovarom, v akej dochádza v podmienkach prevádzok potravinárskych reťazcov, boli všetky produkty nedeformované a zároveň aj trvalo mrazené. Krajský súd podotkol, že inšpektori nekonštatovali nedostatočnú teplotu v mraziarenských zariadení, ktorá by spôsobovala rozmrazovanie mrazených výrobkov ani iný nedostatok týkajúci sa neodbornej a nedostatočnej ochrany mrazených výrobkov pred zdeformovaním alebo rozmrazením.

17. Žalobca tiež namietal, že neporušil zákaz umiestňovať na trh potraviny nevhodné na ľudskú potrebu (iné ako bezpečné). Správny súd uvedenú námietku posudzoval komplexne z rôznych pohľadov. Pokiaľ inšpektori pri výkone úradnej kontroly potravín zistili prítomnosť plesní a hniloby na určitých druhoch potravín, ktoré sa vyskytovali mimo predajnej plochy, teda neboli určené na konzumáciu a neboli ponúkané spotrebiteľom, v tejto časti možno súhlasiť so žalobcom, že z jeho strany k porušeniu zákazu umiestňovať na trh potraviny nevhodné na ľudskú potrebu (iné ako bezpečné) nedošlo. Pokiaľ sa však v rozhodnutí prvostupňového správneho orgánu potvrdeného rozhodnutím žalovaného konštatuje, že žalobca porušil zákaz umiestňovať na trh potraviny iné ako bezpečné, tým, že umiestňoval na trh potraviny nevhodné na ľudskú potrebu z dôvodu výskytu plesne a hniloby na plodoch, porovnaním záznamu z úradnej kontroly a relevantnej fotodokumentácie, mohlo by sa spomínané porušenie týkať len tovaru s názvom CHILLI MIX a nie všetkých štyroch v zázname uvádzaných potravín. Z fotodokumentácie je zrejme, že fotografie tovaru (Broskyne balené košík 1000g, Clever citróny 500g a Hrušky košík Clever 1kg) boli vyhotovené mimo predajnej plochy žalobcu. Pokiaľ ide o tovar CHILLI MIX, fotografia vyhotovená tesne po odfotozobrazení plesne na chili paprikách znázorňuje predajný regál, avšak žiadna z fotografií nezachytáva skutočnosť, či sa

vadné balenie tovaru CHILLI MIX nachádza na predajnej ploche. Zároveň by sa v takom prípade, kedy je zistený uvádzaný nedostatok, žiadalo skúmať, či mohol mať účinky na zdravie spotrebiteľov, čo je otázka odborného a nie právneho posúdenia.

18. Odhliadnuc od vyššie uvedeného, žalobca vo svojej žalobe vzniesol aj také námietky, ktoré krajský súd nepovažoval za dôvodné. Pokiaľ ide o námietku žalobcu, že nebolo dostatočne preukázané, že by potraviny, ktoré opísali kontrolóri pri výkone úradnej kontroly potravín a zobrazené vo fotodokumentácii boli ponúkané zákazníkom žalobcu na predajnej ploche, správny súd poukázal na to, že skutočne časť fotografií, ktoré boli vyhotovené dňa 25. augusta 2015 pri úradnej kontrole znázorňujú vyradené potraviny s označením „tovar nevhodný na ľudský konzum“. Zároveň však fotodokumentácia obsahuje dôkazy, ktoré svedčia o tom, že potraviny napadnuté plesňami a hnilobou sa u žalobcu nachádzali aj na predajnej ploche. V zhode so žalovaným bol krajský súd presvedčený, že ovocie a zelenina musia byť pri umiestňovaní na trh zdravé bez vonkajších a vnútorných poškodení zhoršujúcich celkový vzhľad. Správny súd nepochyboval o tom, že inšpektori, ktorí vykonali úradnú kontrolu potravín, sú dostatočne školení a preskúšavani v oblasti posudzovania senzorických vlastností potravín a majú správne predstavy o kvalite výrobkov.

19. K medzi účastníkmi spornej otázky výkladu ustanovenia § 28 ods. 8 zákona o potravinách správny súd uviedol, že pokiaľ zákonodarca v texte tohto zákonného ustanovenia uvádza, že orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu od 1 000 000,- € do 5 000 000,- €, ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 7, možno tento úradný postup zvoliť len v prípadoch, kedy je v aktuálnom konaní preukázané také isté porušenie zákona o potravinách (resp. potravinového práva), ako tomu bolo (právoplatným rozhodnutím) v predchádzajúcom roku. Nemusí ísť o tú istú prevádzkareň prevádzkovateľa potravinárskeho podniku, uvedené z právneho predpisu nevyplýva. Pokiaľ ide o opakovanie (zhodu) porušenia povinností podľa zákona o potravinách, § 28 ods. 8 zákona možno uplatniť len v prípade, že sa prevádzkovateľ potravinárskeho podniku dopustí toho istého deliktu, to znamená, že naplnil znaky toho istého správneho deliktu ustanoveného zákonom o potravinách, a to bez ohľadu na iné okolnosti (teda napr. spôsob spáchania, rozsah alebo intenzitu). Pokiaľ ide o žalobcovu výhradu o nesúlade s Ústavou SR a požiadavku uvedenú v jeho podaní doručenom súdu dňa 9. marca 2017, aby správny súd podal návrh na začatie konania o súlade právneho predpisu a to konkrétne konania o súlade § 28 ods. 8 zákona o potravinách s listinou základných práv a slobôd ako aj s Nariadením (ES) č. 852/2004 a Nariadením (ES) č. 178/2002 a zároveň žiadal, aby správny súd konanie v zmysle § 100 ods. 1 písm. a/ S.s.p. prerušil až do rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky o jeho návrhu, s takýmto návrhom sa súd nestotožnil. Správny súd nepovažoval za vhodný postup navrhovaný žalobcom, keď nebol zo strany žiadneho z aktívne legitimovaných subjektov (najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky alebo generálny prokurátor Slovenskej republiky), ktoré sa vecou zaoberali pred tým, ako na správny súd napadla táto žaloba, nebol podaný návrh podľa § 37 a nasl. zákona č. 38/1993 Z.z..

20. K žalobcom namietanej neprimeranosti uloženej pokuty, krajský súd podotkol, že správne orgány posúdili konanie žalobcu ako opakované porušenie zákona o potravinách, kedy k skutku (porušenie) zo strany žalobcu došlo do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty podľa odseku 7 § 28 zákona o potravinách. Z tohto pohľadu uloženie pokuty na spodnej hranici zákonnej sadzby ustanovenej § 28 ods. 8 zákona o potravinách nemožno považovať za neprimerané. Správny súd k uvedenému zároveň dodal, že predmetná námietka je vzhľadom na vyššie uvedené dôvody, pre ktoré súd zrušil žalobou napadnuté rozhodnutia správnych orgánov, právne irelevantná.

21. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný - sťažovateľ z dôvodu uvedeného v ust. § 440 ods. 1 písm. g/ kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľ sa primárne nestotožnil s argumentáciou krajského súdu, týkajúcou sa porušenia zásady dvojinštančnosti správneho konania, ku ktorému malo dôjsť v posudzovanom prípade. Mal za to, že prvostupňové konanie bolo vedené na vecne a miestne

príslušnom orgáne, a o odvolaní žalobcu, rešpektujúc všetky zásady správneho konania rozhodol druhostupňový odvolací správny orgán. Žalobcovi bolo poskytnuté právo na podanie odvolania, ktoré aj využil. Podklady pre rozhodnutie na druhom stupni pripravuje zamestnanec, ktorý je nezávislý, o prípade v čase odvolania nemal žiadne informácie, nezúčastnil sa úradnej kontroly potravín, vo veci nevydával žiadne usmernenia pre prvostupňový orgán, preto nezávislosť a objektivnosť druhostupňového konania bola zabezpečená a nedošlo tak ani k porušeniu zásady dvojinstančnosti konania. Okrem iného poukázal na to, že ak boli pri úradnej kontrole potravín objektívne zistené skutočnosti, ktoré nasvedčujú tomu, že došlo k porušeniu zákona, priamo zákon nariaďuje správne mu orgánu konať a rozhodnúť o uložení sankcie, nie sťažovateľ. Sťažovateľ v žiadnom prípade nemôže ovplyvniť objektívne zistené skutočnosti pri výkone úradnej kontroly potravín. Prvostupňový orgán prihliada pri rozhodovaní o uložení sankcie na skutočnosti uvedené v zákone o potravinách a nie je viazaný postupovým listom iného správneho orgánu. Taktiež je vylúčené, aby zamestnanec, ktorý sa zúčastnil kontroly sa podieľal na rozhodovaní o odvolaní žalobcu. Na podporu svojej argumentácie uviedol rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, v ktorom námietky žalobcu rovnakého charakteru vyhodnotil ako nedôvodné (okrem iných napr. sp.zn. 7Sžo/262/2015 zo dňa 27. septembra 2017).

22. Sťažovateľ ďalej poukázal na príslušné články Nariadenia (ES) č. 882/2004, na ktoré ako osobitný predpis odkazuje zákon o potravinách v súvislosti s úpravou spôsobu vykonávania úradných kontrol potravín. Výsledky tohto procesu - kontroly sú zaznamenané spôsobom a vo forme určenej uvedeným osobitným predpisom, v zmysle ktorého je potrebné s výsledkami kontroly oboznámiť prevádzkovateľa, ktorý má možnosť k nim vyjadriť sa. V zázname o úradnej kontrole potravín zo dňa 25. augusta 2015 sú uvedené všetky potrebné skutočnosti, ktoré sú požadované osobitným predpisom. Sťažovateľ ďalej uviedol, že v žiadnom prípade na vyhotovených fotografiách nie sú zaznamenané iné nedostatky, ako tie, ktoré sú popísané v úradnom zázname, s ktorými bol žalobca oboznámený a ku ktorým sa vyjadril. Mal za to, že úradné kontroly potravín sa uskutočňujú bez predchádzajúceho ohlásenia, pričom zo žiadneho ustanovenia zákona nevyplýva povinnosť inšpektorov zabezpečiť pri úradnej kontrole prítomnosť štatutárneho orgánu prevádzkovateľa. V predmetnej veci úradná kontrola vykonaná s vedomím zamestnanca, ktorý bol v danom čase zodpovedný za chod prevádzkarne a bol spôsobilý vyjadriť sa ku kontrole. Pri výkone úradnej kontroly nedošlo ani k zásahu do práva na súkromie, čo vyplýva napr. z rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Sžnz/5/2015 zo dňa 2. februára 2016. Sťažovateľ preto nesúhlasil so záverom krajského súdu, že dôkaz - záznam o úradnej kontrole potravín zo dňa 25. augusta 2015 bol získaný v rozpore so zákonom a preto ho nebolo možné použiť v administratívnom konaní.

23. Sťažovateľ taktiež uviedol, že v konaní bolo dostatočne písomne aj fotograficky preukázané, že žalobca sa dopustil viacerých správnych deliktov v zmysle ust. § 28 zákona o potravinách. K záverom krajského súdu týkajúcim sa mrazených krémov poukázal na to, že právna úprava pre prevádzkovateľov potravinárskych podnikov ustanovuje povinnosť zachovávať chladiarensky reťazec, pri potravinách, ktoré nemožno bezpečne skladovať pri okolitých teplotách, najmä pri mrazených potravinách. Žalobca teda musí zabezpečiť, aby potraviny boli uchovávané pri teplotách deklarovaných prevádzkovateľom/výrobcom. Právna úprava stanovuje povinnosti spojené so zachovaním požadovanej teploty mrazených výrobkov - potravín s tým, že v prípade žalobcu došlo k takémuto porušeniu až v 77 prípadoch, ktoré boli z dôvodu mäkkej konzistencie a deformácií následne stiahnuté z predaja. Uvedené skutočnosti krajský súd pritom nevzal do úvahy. Pokiaľ sa týka nedostatkov zistených pri kontrole ovocia a zeleniny, konkrétne ich hniloby išlo už o opakované porušenie § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách.

24. V súvislosti s argumentáciou žalobcu, že potraviny, ktoré boli nevhodné na ľudskú spotrebu sa nachádzali mimo predajnej plochy, sťažovateľ uviedol, že tento argument používa žalobca v každom odvolaní, resp. žalobe pokiaľ ide o predaj potravín nevhodných na ľudskú spotrebu. Zo záznamu o úradnej kontrole potravín však vyplýva, ktoré druhy potravín - ovocia a zeleniny boli ponúkané na predaj. Zároveň voči uloženému opatreniu, týkajúcemu sa stiahnutia z predaja potravín nevhodných na ľudskú spotrebu neboli podané námietky zástupcom vedúceho prevádzky ani žalobcom. Fotodokumentácia druhov ovocia a zeleniny, ktoré boli posúdené ako nevhodné na ľudskú spotrebu

bola vyhotovená na predajnej ploche po vytriedení uvedených druhov, pričom na niektorých snímkach je zreteľne vidieť, že ide o predajnú plochu a vitrínu, t.j. nie sklad. Sťažovateľ v tejto súvislosti poznamenal, že aj keby bolo preukázané umiestňovanie na trh, čo i len jedného druhu potraviny nevhodnej na ľudskú spotrebu, išlo by o porušenie právnych predpisov v zmysle zákona o potravinách. Pokiaľ sa týka tovaru označeného ako nevhodného na ľudskú spotrebu, tento sa týkal iných zistení. Rovnako bol preukázaný i predaj potravín po dátume minimálnej trvanlivosti a dátume spotreby, čím sa žalobca dopustil správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i/, resp. § 28 ods. 4 písm. a/ zákona o potravinách a zároveň boli splnené podmienky na uplatnenie zvýšenej sadzby podľa § 28 ods. 7, 8 zákona o potravinách. Sťažovateľ taktiež zdôraznil, že správne orgány vo svojich rozhodnutiach nekonštatovali, že umiestnenie výrobkov po dátume minimálnej trvanlivosti na trhu malo za následok ohrozenie zdravia konečného spotrebiteľa, nakoľko pre posúdenie správneho deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. i/ zákona o potravinách sa táto skutočnosť nevyžaduje.

25. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že kasačná sťažnosť je podaná neoprávnenou osobou, nakoľko je podpísaná Prof. MVDr. Jozefom Birešom, DrSc. štatutárnym orgánom sťažovateľa, ktorý nemá vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Uviedol, že sťažovateľ mal súdu preukázať, že osoba, ktorá spísala, podpísala a podala kasačnú sťažnosť, je jeho zamestnancom, má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa a bola na spísanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie sťažovateľa pred kasačným súdom v tejto veci poverená osobitným poverením. Nakoľko podľa žalobcu nie sú splnené podmienky ustanovené v § 449 ods. 2 písm. a/ S.s.p., kasačný súd by mal kasačnú sťažnosť odmietnuť. Na podporu svojho tvrdenia poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn.10Asan/11/2019 zo dňa 25. augusta 2020. Žalobca dal zároveň do pozornosti kasačného súdu i skutočnosť, že kasačná sťažnosť bola sťažovateľom podaná oneskorene. Poukázal na príslušné ustanovenia zákona č. 305/2013 Z.z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci (zákon o e- Governmente) a uviedol, že kasačná sťažnosť bola sťažovateľom elektronickejšími prostriedkami adresovaná a doručená Krajskému súdu v Bratislave - Justičnej pokladnici, t.j. v danom prípade nebola vytvorená elektronickejší podateľňou Krajského súdu v Bratislave, ale oddelením Justičnej pokladnice, a preto nemožno považovať doručenie za riadne vykonané.

26. Žalobca ďalej uviedol, že v prípade ak kasačný súd kasačnú sťažnosť neodmietne a pristúpi k jej vecnému prieskumu navrhuje, aby konanie o kasačnej sťažnosti prerušil a to z dôvodu prebiehajúceho konania o súlade právnych predpisov prebiehajúceho na Ústavnom súde SR. Predmetom tohto konania je posudzovanie súladu § 28 ods. 8 zákona o potravinách s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Práve na základe predmetného ustanovenia zákona o potravinách bola žalobcovi uložená sankcia - pokuta vo výške 1 000 000,- €. Žalobca zároveň poukázal na rozpor ust. § 28 ods. 8 zákona o potravinách s právom Európskej únie. Do pozornosti dal okrem iného čl. 139 Nariadenia (ES) 2017/625 zo dňa 15. marca 2017, ako aj Nariadenie (ES) č. 882/2004 ktoré obsahovali požiadavku primeranosti. Ustanovenie § 28 ods. 8 zákona o potravinách odporuje právu EÚ, nakoľko ním dochádza k paušalizácii závažnosti protiprávneho konania delikventov, keď dochádza k neprimeranému potrestaniu v prípade, ak sa dopustia v poradí tretieho porušenia povinnosti uloženej v ust. § 28 ods. 4 zákona o potravinách, bez ohľadu na to, ako bagatelné toto porušenie potravinového práva môže byť. V nadväznosti na uvedené mal za to, že v zmysle judikatúry Súdneho dvora EÚ súd nemôže aplikovať § 28 ods. 8 zákona o potravinách, nakoľko odporuje právu EÚ, resp. má sa obrátiť s preložením konkrétnych prejudiciálnych otázok na Súdny dvor EÚ. Žalobca ďalej uviedol, že v predmetnej veci došlo k porušeniu zásad ukladania trestov, a to zásady zákazu dvojitého pričítania a zásady zahľadania odsúdenia. Je vylúčené, aby tá istá okolnosť, v tomto prípade predchádzajúce porušenie povinnosti zo strany kontrolovaného subjektu, bola použitá ako okolnosť podmieňujúca použitie vyššej sadzby pokuty podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách a súčasne bola hodnotená ako prítážujúca okolnosť podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách. Žalobca nesúhlasil ani s tvrdením sťažovateľa, že nedošlo k porušeniu zásady dvojnásťnásťnosti konania. Okrem iného zdôraznil, že zmyslom opravných prostriedkov je, aby sa účastník konania domohol preskúmania rozhodnutia iným orgánom než je ten, ktorý rozhodnutie vydal. V tejto súvislosti dal do pozornosti aj tzv. teóriu zdania, ktorú je nutné zachovať. Sťažovateľ zasahoval, do rozhodovacej činnosti prvostupňového správneho orgánu, nakoľko právna kvalifikácia konania žalobcu bola zo strany

inšpektorov sťažovateľa vykonaná už v Zázname o úradnej kontrole potravín. Nestotožnil sa ani s argumentmi sťažovateľa o tom, že Záznam o úradnej kontrole obsahoval všetky náležitosti požadované osobitným prepisom. Okrem iného jeho obsahom nebola zmienka o tom, že kontrolóri pri vstupe do prevádzky žalobcu oznámili svoj príchod a zamýšľanú činnosť žalobcovi. Žalobca taktiež popieral tvrdenia sťažovateľa, že podpisom tohto záznamu dochádza automaticky k odsúhlaseniu a uznaniu jeho obsahu. Ďalej sa stotožnil s názorom krajského súdu, že k porušeniu práva žalobcu na súkromie došlo tým, že inšpektori oznámili žalobcovi výkon kontroly až po tom, ako s kontrolou začali. Inšpektori vykonávali kontrolu bez toho, aby ich počas jej výkonu sprevádzal akýkoľvek poverený zamestnanec žalobcu. Pokiaľ sa týka mrazených výrobkov nie je v moci žalobcu garantovať, že by všetky výrobky aj vzhľadom na manipuláciu s nimi zo strany spotrebiteľov boli trvalo mrazené. Správny orgán pritom ani neskúmal dôvody, pre ktoré k tomu došlo. Pokiaľ sa týka umiestňovania na trh potravín, po uplynutí dátumu spotreby, resp. minimálnej trvanlivosti, k záveru o nebezpečnosti takýchto potravín mohol správny orgán dôjsť až po dôkladnejšom zistení a podložení relevantných dôkazov. S poukazom na uvedené žiadal, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako neprípustnú odmietol, resp. ako nedôvodnú zamietol.

27. Dňom 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky svoju činnosť, t.j. začal konať a rozhodovať vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konal a rozhodoval Najvyšší súd Slovenskej republiky v Správnom kolégiu (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Od 1. augusta 2021 teda koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Predmetná vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

28. Najvyšší správny 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. 2 písm. a/ 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 je dôvodná. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 137 ods. 2 a 3 S.s.p.).

29. Kasačný súd pred tým, než pristúpil k vecnému prieskumu kasačnou sťažnosťou napadnutého rozsudku krajského súdu považoval za potrebné (aj s ohľadom na žalobcom vyslovené pochybnosti /obsiahnuté vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti/ o splnení procesných podmienok na jej vecné prejednanie a rozhodnutie) posúdiť, či v prípade podanej kasačnej sťažnosti sťažovateľa bola zachovaná zákonom stanovená lehota na jej podanie, resp. či bola sťažovateľom splnená podmienka povinného právneho zastúpenia v kasačnom konaní.

30. Senát kasačného súdu poukazuje na to, že podľa § 443 ods. 2 písm. a/ S.s.p., t.j. vo veciach správneho trestania kasačná sťažnosť musí byť podaná v lehote 30 dní od doručenia rozhodnutia krajského súdu. Z hľadiska skúmania otázky, či bola kasačná sťažnosť podaná včas je podstatné, aby sa podala na mieste, ktoré predpokladá Správny súdny poriadok. Miestom na podanie kasačnej sťažnosti je v zmysle § 444 ods. 1 S.s.p. krajský súd, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Taktiež je potrebné uviesť, že lehota na podanie kasačnej sťažnosti má procesný charakter, t.j. na jej dodržanie stačí, ak bola v posledný deň lehoty podaná na krajskom súde, či už osobne, alebo elektronicky do podateľne súdu. Senát kasačného súdu zastáva názor, že pokiaľ sťažovateľ podal, resp. adresoval kasačnú sťažnosť Krajskému súdu v Bratislave - Justičnej pokladnici, v zákonom stanovenej 30 dňovej lehote, táto skutočnosť nemohla zakladať dôvod na jej odmietnutie podľa § 459 písm. a/ S.s.p. V tejto súvislosti je nutné poukázať na to, že v zmysle § 4 ods. 3 zákona č. 65/2001 Z.z. o správe a vymáhaní súdnych pohľadávok má Justičná pokladnica postavenie výkonného orgánu Krajského súdu v Bratislave, ktorý bol zriadený za účelom vymáhania súdnych pohľadávok. Ide tak nepochybne o

výkonný orgán, ktorý bol zriadený v rámci organizačnej štruktúry krajského súdu, t.j. v rámci krajského súdu, ktorý rozhodnutie napadnuté kasačnou sťažnosťou vydal. Senát kasačného súdu preto zastáva názor, že právne účinky spojené s podaním kasačnej sťažnosti (v zákonom stanovenej lehote) Justičnej pokladnici ako organizačnej súčasťi Krajského súdu v Bratislave zostávajú zachované. Pokiaľ bol napadnutý rozsudok krajského súdu sťažovateľovi doručený dňa 20. júla 2018, 30 dňová lehota na podanie kasačnej sťažnosti mu (aj s poukazom na § 69 ods. 3 S.s.p.) začala plynúť dňom 21. júla 2018. Ak teda sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť dňa 15. augusta 2018 na Krajskom súde v Bratislave - Justičnej pokladnici, zákonom stanovená 30 dňová lehota na jej podanie bola zachovaná.

31. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobca okrem iného namietal, že kasačná sťažnosť je podaná neoprávnenou osobou, nakoľko je podpísaná Prof. MVDr. Jozefom Birešom, DrSc. štatutárnym orgánom sťažovateľa, ktorý nemá vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Uviedol, že sťažovateľ mal súdu preukázať, že osoba, ktorá spísala, podpísala a podala kasačnú sťažnosť, je jeho zamestnancom, má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa a bola na spísanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie sťažovateľa pred kasačným súdom v tejto veci poverená osobitným poverením. Nakoľko podľa žalobcu nie sú splnené podmienky ustanovené v § 449 ods. 2 písm. a/ S.s.p., kasačný súd by mal kasačnú sťažnosť odmietnuť. Na podporu svojho tvrdenia poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 10Asan/11/2019 zo dňa 25. augusta 2020.

32. Senát 5S v súvislosti s rozhodovaním o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku krajského súdu č.k. 2S/46/2017-134 zo dňa 6. júna 2018 (pokiaľ ide o otázku povinného právneho zastúpenia sťažovateľa v kasačnom konaní) dospel k záveru o nutnosti postúpiť vec veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky podľa § 22 ods. 1 písm. a/ S.s.p. po tom, čo pri svojom rozhodovaní dospel k právnenému názoru odlišnému od právneho názoru vyjadreného v jeho skôr vydaných uzneseniach sp.zn. 10Asan/11/2019 zo dňa 25. augusta 2020 a sp.zn. 5Asan/7/2019 zo dňa 25. januára 2021, ktoré sa opierali o právne závery vyplývajúce z unesenia kasačného súdu sp.zn. 6Sžfk/7/2018 zo dňa 27. júna 2018.

33. Uznesením sp.zn. 1SVs/4/2022 zo dňa 29. septembra 2022 Veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na otázku nastolenú senátom 5S uznesením sp.zn. 1Asan/18/2020 zo dňa 31. marca 2022 prijal odpoveď, v zmysle ktorej vychádzajúc z účelu sledovaného ustanovením § 449 ods. 2 písm. a/ S.s.p., ktorým je zakotvené povinné právne zastúpenie sťažovateľa v kasačnom konaní, je možné podanie kasačnej sťažnosti sťažovateľa podpísanej osobou oprávnenou konať v jeho mene, a obsahujúcu údaj o konkrétnom zamestnancovi alebo členovi sťažovateľa (napr. meno a priezvisko v kolónke „vybavuje/linka“), ktorý má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa a bol písomne poverený na podanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie sťažovateľa v kasačnom konaní, procesne vyhodnotiť tak, že sťažovateľ splnil podmienku povinného právneho zastúpenia podľa § 449 ods. 2 písm. a/ S.s.p.

34. Aj s poukazom na vyššie vyslovený, právne záväzný názor veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky musel kasačný súd konštatovať, že v konaní o kasačnej sťažnosti nezistil také nedostatky procesného charakteru, ktoré by bránili vecnému prieskumu napadnutého rozsudku krajského súdu.

35. Kasačný súd ďalej poukazuje na to, že krajský súd za jeden z dôvodov, pre ktoré konštatoval nezákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy považoval porušenie zásady dvojinštančnosti administratívneho konania, keď konštatoval: „pokiaľ sa však úradná kontrola potravín realizovala aj prostredníctvom zástupcu žalovaného, krajský súd bol toho názoru, nebolo v súlade so zákonom, aby výsledky takejto kontroly boli v ďalšom delegované na prvostupňový správny orgán. Uvedené je v rozpore s právom na spravodlivý proces jednak z dôvodu, že prvostupňový správny orgán ako podriadený žalovanému nemal možnosť nezávisle bez názoru, ktorým je viazaný, posúdiť konanie žalobcu a na veci nič nemení ani tá skutočnosť, že sa úradnej kontroly potravín zúčastnili aj zástupcovia prvostupňových správnych orgánov. V druhom rade bola žalobcovi de facto odňatá možnosť konania v dvoch stupňoch, kedy by konformným postupom vec prebehla prvostupňovým konaním a následne konaním o odvolaní pred orgánom nezaťaženým už skôr vysloveným právnym

názorom na predmet konania“. S uvedeným právnym posúdením krajského súdu sa kasačný súd nemohol stotožniť. Pokiaľ sa týka právneho posúdenia otázky, či postupom žalovaného a prvostupňového správneho orgánu t.j. orgánov úradnej kontroly potravín došlo k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania, kasačný súd dáva do pozornosti napr. rozsudok sp.zn. 5Sžo/44/2016 zo dňa 29. januára 2018, v ktorom Najvyšší súd SR konštatoval, 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 konania.“ a zároveň poukazuje na obdobné veci, ktoré už boli predmetom konania na Najvyššom súde SR (rozsudok sp.zn. 6Sžo/262/2015 zo dňa 27. septembra 2017 a sp.zn.6Sžo/22/2016 zo dňa 24. januára 2018 pričom z odôvodnenia týchto rozhodnutí uvádza nasledovné:

„Odvolací súd zdôrazňuje, že zákon o potravinách upravuje organizáciu, pôsobnosť a právomoc orgánov úradnej kontroly potravín podľa osobitných predpisov § 1 ods. 1 písm. c/ zákona č. 152/1995 Z.z. odkazuje na nariadenie (ES) č. 178/2002 Európskeho parlamentu a Rady z 28. januára 2002, ktoré stanovuje všeobecné zásady a požiadavky potravinového práva, zriaďuje Európsky úrad pre bezpečnosť potravín a stanovuje postupy v záležitostiach bezpečnosti potravín, vzťahuje sa na všetky etapy výroby, spracovania a distribúcie potravín (kapitola II. článok 4 bod 1 uvedeného nariadenia). Táto právna úprava platila aj v čase kontroly u žalobcu.

V kapitole II. oddiel 4 článku 14 bod 2 nariadenie definuje nebezpečné potraviny ako tie, ktoré sú zdraviu škodlivé a nevhodné pre ľudskú spotrebu. V 18 ods. 1 písm. a/ zákona o potravinách zákonodarca upravil, že úradná kontrola potravín sa vykonáva na všetkých stupňoch výroby, spracovania potravín a ich distribúcie. V § 21 zákona o potravinách vymedzil organizáciu úradnej kontroly potravín, keď upravil, že orgánmi štátnej správy vo veciach úradnej kontroly potravín sú Štátna veterinárna a potravinová správa a regionálne veterinárne a potravinové správy, s odkazom na ustanovenie § 6 zákona o veterinárnej starostlivosti. V § 6 zákona o veterinárnej starostlivosti zákonodarca upravil kompetencie regionálnej veterinárnej a potravinovej správy (§ 8 zákona o veterinárnej starostlivosti) a štátnej veterinárnej a potravinovej správy (§ 6 zákona o veterinárnej starostlivosti).

Podľa § 6 ods. 2 písm. c/ zákona o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom v čase kontroly a rozhodovania bola právomoc Štátnej veterinárnej a potravinovej správy rozhodovať v druhej inštancii vo veciach, o ktorých v prvej inštancii rozhoduje regionálna veterinárna a potravinová správa. Z právomoci regionálnej a potravinovej správy vyplýva oprávnenie ukladať pokuty (§ 8 ods. 3 písm. d/ zákona o veterinárnej starostlivosti) s poukazom na § 23 ods. 1 a 5 zákona o potravinách. Táto právomoc vyplývala žalovanému a prvoinštančnému správne mu orgánu z právnej úpravy účinnej v čase konania a rozhodovania žalovaného a prvoinštančného správneho orgánu, ako aj v čase vykonávania úradnej kontroly potravín.

Z ustanovenia § 8 ods. 3 písm. d/ zákona o veterinárnej starostlivosti v znení účinnom v čase konania a rozhodovania prvoinštančného správneho orgánu a žalovaného vyplýva právomoc regionálnej veterinárnej a potravinovej správy ako prvoinštančného správneho orgánu ukladať pokuty podľa § 28 zákona o potravinách vo väzbe na úpravu § 21 a § 23 ods. 1 a 5 zákona o potravinách v znení účinnom v čase konania a rozhodovania žalovaného a prvoinštančného správneho orgánu.

Právomoc žalovaného ako druhoinsančného správneho orgánu vyplýva z ustanovenia § 6 ods. 2 písm. c/ zákona o veterinárnej starostlivosti, vo väzbe na právnu úpravu § 21 písm. c/ zákona o potravinách, § 23 ods. 1 a 5 zákona o potravinách, ako aj znenie § 8 zákona o veterinárnej starostlivosti, keď explicitne nevyplýva právomoc ukladať pokuty, len právomoc rozhodovať v druhej inštancii o veciach, v ktorých v prvej inštancii rozhodovala regionálna veterinárna a potravinová správa.

Podľa odvolacieho súdu bola daná právomoc prvoinštančného správneho orgánu a následne žalovaného ako druhoinsančného správneho orgánu, konať a rozhodovať vo veci uloženia pokuty podľa zákona o potravinách a nemohlo dôjsť k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania a nenastala situácia, že by v prejednávanej veci rozhodovali orgány, ktorým na to nebola daná právomoc, tak ako žalobca namietal v doplnení dôvodov odvolania.

Ako nedôvodnú vyhodnotil odvolací súd námietku žalobcu o nezákonnosti kontroly, keď právomoc k výkonu úradnej kontroly potravín, pri kontrole povinnosti, pri výrobe potravín, manipulácii s nimi a ich umiestnení na trh, vyplýva pre žalovaného z ustanovenia § 18 ods. 1 a 2, § 21 písm. c/ a § 23 ods.

I zákona o potravinách v znení účinnom v čase výkonu kontroly, ako aj z Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 882/2004 z 29. apríla 2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá (ďalej ako „nariadenie č. 882/2004“), keď podľa odvolacieho súdu, ustanovenie § 1 ods. 3 zákona o potravinách vylučuje aplikáciu nariadenia č. 882/2004 len na vykonávanie úradných kontrol na overovania dodržiavania predpisov o organizovaní spoločného trhu s poľnohospodárskymi výrobkami. Z článku 1 bod 1 nariadenia č. 882/2004, ktoré nie je z aplikácie zákona o potravinách vylúčené, je zrejmé, že úradná kontrola podľa nariadenia č. 882/2004 je vykonaná aj na zaručenie spravodlivých postupov v oblasti obchodu s krmivami a potravinami a ochrana záujmov spotrebiteľov vrátane označovania krmív a potravín a iných foriem informácií pre spotrebiteľa (článok 1 bod 1 písm. b/ nariadenia č. 882/2004). Ani z iných ustanovení nariadenia č. 882/2004 nevyplýva, že nariadenie č. 882/2004 nie je možné aplikovať v postupe podľa zákona o potravinách.

Nariadenie 882/2004 prenecháva národným vládam úpravu orgánov a ich kompetenciu, pri úradných kontrolách. Zákon č. 152/1995 Z.z. právomoc vykonávať úradné kontroly potravín delegoval na orgány vymedzené v § 21 zákona č. 152/1995 Z.z.. Orgány, ktoré sú kompetentné vykonávať úradnú kontrolu potravín sú Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky a jednotlivé regionálne veterinárne a potravinové správy. Úradná kontrola je vykonávaná prostredníctvom zamestnancov - kontrolórov - inšpektorov.

Zákon 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 a veterinárna a potravinová správa, za ktorú konajú jej jednotliví zamestnanci - inšpektori.

V prejednávanej veci kontrolu vykonali dvaja kontrolóri regionálnej a potravinovej správy (Trenčín, Topoľčany) a dvaja kontrolóri zo Štátnej veterinárnej a potravinovej správy SR, ktorí sú v Protokole o úradnej kontrole zo dňa 14.01.2014 označení menom, priezviskom, funkciou a číslom služobného preukazu. Títo inšpektori aj fyzicky protokol 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 kontrolórami, a nie Regionálnou veterinárnou a potravinovou správou, ako orgánom spolu s kontrolórami 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 7 vymedzené, ktorí konkrétni kontrolóri - inšpektori kontrolu vykonali.

36. Kasačný súd preto zastáva názor, že pokiaľ bola vykonaná úradná kontrola potravín v prevádzkarni žalobcu celoslovenskou skupinou inšpektorov zloženou z inšpektora Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky, inšpektorov Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Trenčín poverených Štátnou veterinárnou a potravinovou správou Slovenskej republiky a inšpektora Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto, takýmto postupom nemohlo dôjsť k porušeniu zásady dvojinštančnosti konania ani k porušeniu práva na spravodlivý proces, tak ako to konštatoval krajský súd. Žalobca mal zachovanú možnosť domáhať sa preskúmania rozhodnutia iným orgánom než je ten, ktorý rozhodnutie vydal. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať aj to, že výstup z úradnej kontroly potravín - záznam obsahoval skutkové zistenia inšpektorov, ktoré mali indikovať porušenie konkrétnych porušení zákona o potravinách. Nešlo pritom o právne záväznú kvalifikáciu protiprávneho konania, tak ako to naznačoval žalobca, keďže k ustáleniu a vyhodnoteniu skutkového stavu, resp. jeho podriadeniu pod konkrétnu právnu normu dochádza až v procese administratívneho konania zavŕšeného vydaním rozhodnutia orgánu verejnej správy.

37. S poukazom na vyššie uvedené kasačný súd konštatuje, že krajský súd nesprávne právne posúdil otázku porušenia zásady dvojinštančnosti konania, keď si v zásade len osvojil argumentáciu žalobcu (vrátane odkazov na rozhodovacia činnosť Najvyššieho správneho súdu Českej republiky a Ústavného súdu Českej republiky) bez toho, aby uviedol akékoľvek relevantné právne úvahy, ktoré by vychádzali

z aplikácie príslušných právnych predpisov vzťahujúcich sa na prejednávanú vec a navyše nezohľadnil rozhodovaciu činnosť kasačného súdu v obdobných veciach.

38. Kasačný súd sa nestotožnil ani s právnym posúdením veci krajským súdom, ktorý mal za to, že spôsobom výkonu úradnej kontroly bolo porušené právo žalobcu na súkromie a záznam o úradnej kontrole vykazuje formálne a materiálne vady rozporné so zákonom. Kasačný súd na tomto mieste predovšetkým uvádza, že prevádzkareň podnikateľského subjektu nemožno podriaďiť pod pojem „obydlie“ tak, ako je definované v čl. 21 Ústavy SR, a nemožno na ňu vzťahovať ochranu zaručenú čl. 21 ústavy. Z čl. 21 ods. 3 ústavy jasne vyplýva, že „obydlím“ sa podľa toho článku nerozumejú obchodné priestory podnikateľských subjektov. Obydlie je užší pojem ako súkromie. V tejto súvislosti sa možno do istej miery stotožniť i s argumentáciou naznačenou žalobcu (ktorú si napokon ako dôvodnú osvojil i krajský súd), že pod súkromie za určitých okolností môže spadať aj prevádzka či obchodné priestory podnikateľských subjektov a ktoré je chránené na iných miestach ústavy. Uvedenou otázkou (aj keď v súvislosti s poskytnutím súdnej ochrany na základe žaloby o ochranu pred nezákonným zásahom) sa zaoberal aj Ústavný súd SR, ktorý vo svojom náleze sp.zn. II. ÚS 792/2016 zo dňa 9. mája 2017, okrem iného odvolávajúc sa aj na judikatúru EŠP konštatoval, že: „v prípadoch, v ktorých zákon nevyžaduje súhlas súdu na vstup orgánov verejnej moci do prevádzky podnikateľských subjektov, možno nedostatok súhlasu súdu na prehliadku vyvážiť súdnou kontrolou zákonnosti a nevyhnutnosťou šetrenia vykonanou ex post facto. Konajúci súd je v takom prípade povinný skúmať, či zásah do práva na ochranu súkromia podnikateľských subjektov, spočívajúci vo vykonaní kontroly (šetrenia) v ich prevádzke orgánmi verejnej moci, bol v súlade s právom, sledoval legitímny cieľ a bol nevyhnutný v demokratickej spoločnosti v záujme ochrany kvalifikovaného záujmu.“

39. Kasačný súd poukazuje na to, že pokiaľ sa týka posúdenia legality výkonu úradnej kontroly potravín, právna úprava - zákon o potravinách pomerne jasne zveruje/ukladá jednotlivým/príslušným orgánom kontroly (regionálne veterinárne a potravinové správy či štátna veterinárna a potravinová správa) vykonávať kontrolu dodržiavania príslušných ustanovení zákona o potravinách. Uvedené orgány verejnej správy, resp. ich zamestnanci sú oprávnení pri výkone kontroly vstupovať do priestorov, v ktorých sa potraviny vyrábajú, manipuluje sa s nimi či sa umiestňujú na trh, a to v prevádzkovom čase i mimo neho, a to bez predchádzajúceho rozhodnutia súdu. Zákon o potravinách a taktiež ani nariadenie neobsahujú žiadne ustanovenie, v zmysle ktorého by bolo potrebné vopred informovať príslušný kontrolovaný subjekt o plánovanej kontrole, resp. neobsahujú požiadavku prítomnosti tretích osôb pri vykonaní kontroly, či štatutárneho zástupcu s výnimkou ustanovenia § 18 ods. 3 zákona o potravinách. Uvedené nepochybne súvisí aj s tým, aby sa predchádzalo zmareniu účelu kontroly, ku ktorému by mohlo jej oznámením dôjsť. V danej veci bola úradná kontrola vykonaná za prítomnosti zástupcu vedúceho prevádzky, pričom z kontroly bol vyhotovený záznam o úradnej kontrole potravín, s ktorým bol samotný žalobca oboznámený. Zákon o potravinách navyše umožňuje, aby sa dotknutý subjekt mohol v prípade, ak je toho názoru, že prišlo k porušeniu zákona pri úradnej kontrole potravín v prevádzke/predajni, hneď, najneskôr do piatich dní od realizácie kontroly brániť podaním námietok (§ 20 ods. 11 zákona o potravinách). V konaní o námietke možno preskúmať aj všetky výhrady, ktoré súvisia s postupom pri kontrole potravín. Pokiaľ žalobca opakovane uvádzal, že zápis uvedený na konci Záznamu o vykonanej úradnej kontrole potravín, resp. veta zástupcu vedúceho prevádzky „Beriem na vedomie - budem informovať vedenie spoločnosti“ nie je prejavom súhlasu s kontrolnými zisteniami, kasačný súd poukazuje na to, že išlo len o potvrdenie oboznámenia sa s priebehom vykonanej kontroly tak, ako bola zachytená v zázname a nie o stanovisko (a už vôbec nie súhlasné) k porušeniu konkrétnych právnych predpisov.

40. Vo vzťahu k posúdeniu legitimacy výkonu kontroly je potrebné uviesť, že cieľom kontroly, ktorá bola vykonávaná v prevádzke žalobcu bolo preverenie dodržiavania ustanovení zákona o potravinách, nakoľko ich porušením môže nepochybne dôjsť k priamemu ohrozeniu či poškodeniu ľudského zdravia a života.

41. Pokiaľ sa týka nevyhnutnosti zásahu, len výnimočne možno tvrdiť, že úradná kontrola zameraná na dodržiavanie podmienok stanovených v zákone o potravinách nie je nevyhnutná, keďže

nedodržiavaním ustanovení zákona o potravinách môže dôjsť k priamemu ohrozeniu či poškodeniu ľudského zdravia a života. To, či podnikateľ dodržiava ustanovenia zákona o potravinách, nie je možné zistiť dôsledne inak ako fyzickou kontrolou potravín na mieste. Cieľom kontrol je predchádzať ohrozeniu či poškodeniu života a zdravia.

42. Právny poriadok neobsahuje takú právnu normu, ktorá by orgánom verejnej správy ukladala povinnosť pred začatím tohto druhu kontroly žiadať súd o vydanie súhlasu s kontrolou alebo vydanie povolenia na vstup do prevádzkarne predajne s potravinami na účely vykonania kontroly. V danom prípade tak nebolo možné konštatovať porušenie práva žalobcu na súkromie podľa čl. 16 ústavy, čl. 8 dohovoru.

43. V nadväznosti na vyššie uvedené kasačný súd dáva do pozornosti aj skôr vydané rozhodnutie kasačného súdu sp.zn. IAsan/32/2018 zo dňa 30. júna 2020, v odôvodnení ktorého konštatoval, že:

31. K námietke sťažovateľa, že sa úradná kontrola potravín vykonaná dňa 21.03.2016 ako aj dodatočná úradná kontrola vykonaná dňa 20.04.2016 uskutočnili bez prítomnosti zástupcu sťažovateľa a bez povolenia a vedomia oprávnenej osoby, čo mal za následok neprípustnosť a nezákonnosť kasačný súd uvádza, že osobitným predpisom, ktorý upravuje spôsob vykonávania úradných kontrol potravín je Nariadenie (ES) č. 882/2004 z 29.04.2004 o úradných kontrolách uskutočňovaných s cieľom zabezpečiť overenie dodržiavania potravinového a krmivového práva a predpisov o zdraví zvierat a o starostlivosti o zvieratá. Podľa týchto pravidiel sa úradné kontroly vykonávajú bez predchádzajúceho oznámenia prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku s výnimkou výkonu auditov. Pred začatím výkonu úradnej kontroly potravín sa inšpektori preukazujú služobným preukazom alebo poverovacím dokladom a ústne oznamujú prevádzkovateľovi potravinárskeho podniku alebo jeho pracovníkovi účel kontroly, ktorý následne aj písomne uvedú do úradného záznamu. V predmetnom prípade, zo záznamu o úradnej kontrole potravín zo dňa 21.03.2016 a zo dňa 20.04.2016 vyplýva, že úradnú kontrolu vykonali zamestnanci (inšpektori) prvostupňového správneho orgánu, pričom v zázname sú uvedené ich mená, čísla služobných preukazov a číslo poverenia.

32. Neexistuje žiadny právny predpis, ktorý by inšpektorom ukladal povinnosť vyhotovovať pred začatím kontroly osobitný záznam o oboznámení prevádzkovateľa s účelom kontroly. Úradný záznam je vyhotovený po skončení fyzickej kontroly priestorov, potravín, dokumentácie a zachytáva priebeh kontroly od začiatku do jej ukončenia. Nevyhotovujú sa priebežné záznamy o jednotlivých krokoch a zisteniach, pričom ak má zodpovedný zamestnanec akékoľvek výhrady k postupu inšpektorov, má možnosť v zázname tieto námietky popísať.

33. Kasačný súd sa bez ďalšieho dôkazu nemohol prikloniť k argumentácii sťažovateľa len na základe špekulácií o možnom vykonaní kontroly bez predloženia služobného preukazu, resp. bez vedomia zodpovedných zamestnancov.

34. Napokon zo záznamu o úradnej kontrole potravín zo dňa 21.03.2016 vyplýva, že inšpektorom bola na požiadanie predložená dokladová dokumentácia potrebná k výkonu kontroly a to najmä doklady o pôvode potravín, zdravotná a odborná spôsobilosť pracovníkov prevádzkarne, evidencia monitorovania teplotných režimov pri predaji a skladovaní potravín, a podobne (časť III. záznamu). Vykonanie kontroly si vyžaduje určitú mieru spolupráce, najmä pokiaľ ide o poskytnutie relevantnej dokumentácie, ku ktorej by inak inšpektori nepochybne nemali prístup.

35. Záznam o úradnej kontrole potravín zo dňa 21.03.2016 bol prerokovaný s vedúcou predajne p. Danou Bujňákovou, ktorá k priebehu ani výsledku kontroly nevzniesla žiadne námietky a tento záznam podpísala. Pri dodatočnej úradnej kontrole potravín zo dňa 20.04.2016 bol záznam takisto prerokovaný s vedúcou predajne p. Danou Bujňákovou, ktorá záznam taktiež podpísala. V obidvoch záznamoch podala vyjadrenie (cit.): „O výsledku kontroly budem informovať nadriadených.“ Za takejto situácie je zrejmé, že zamestnanci sťažovateľa museli poskytnúť inšpektorom súčinnosť (napríklad predložením potrebnej dokumentácie), a teda logicky museli mať vedomosť o prítomnosti inšpektorov na predajni a výkone úradnej kontroly, neznámym osobám by zamestnanci sťažovateľa neumožnili vykonať kontrolu, pohybovať sa po prevádzke a neposkytli by požadovanú dokumentáciu k úradnej kontrole. Sťažovateľ bol oboznámený s účelom kontroly prostredníctvom zodpovedných zamestnancov, ktorí boli v tom čase zodpovední za chod prevádzkarne, a boli spôsobilí vyjadriť sa k tomu, či priebeh úradnej kontroly zodpovedá obsahu záznamu.

36. V žiadnom právnom predpise nie je určená povinnosť, aby úradné kontroly potravín boli vykonávané za účasti osoby oprávnenej konať v mene kontrolovaného subjektu. Realizácia takejto požiadavky by mohla viesť k zmareniu úradnej kontroly. Preto sa úradné kontroly vykonávajú bez predchádzajúceho ohlásenia, aby sa nezmaril ich účel.“

44. Kasačný súd vo vzťahu k otázke možnej nezákonnosti dôkazov, a to z dôvodu priebehu úradných kontrol, ktoré mali byť zdokumentované nie vo forme úradného záznamu, ale vo forme zápisnice s náležitosťami § 22 Správneho poriadku uvádza, že úradná kontrola potravín sa nevykonáva v režime ustanovení Správneho poriadku. V prípade úradných kontrol potravín sa postupuje podľa Nariadenia (ES) č. 882/2004, na ktoré odkazuje zákon o potravinách. Kontrola potravín je presne definovaný proces, ktorého účelom 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 ustanovení zákona o potravinách. Ako už vyššie kasačný súd spomenul, samotný výkon kontroly tak predstavuje kontrolný 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 porušení zákona sprítomňuje v rozhodnutí o uložení sankcie. 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 ustanoveniach zákona o potravinách. Námietka nesprávneho postupu v súvislosti s vyhotovením záznamu z kontroly namiesto zápisnice je navyše v posudzovanom prípade len otázkou formy právneho úkonu, ktorá bezprostredne nemusí vplývať na jeho obsah.

45. Z pohľadu kasačného súdu je z vypracovaného záznamu zrejmé, za akým účelom a za použitia akých metód bola kontrola vykonaná, niet pochyb o tom, aké nedostatky boli kontrolou zistené a ako sa s nimi kontrolóri vysporiadali a aké opatrenia boli kontrolovanému subjektu uložené. V rámci výkonu kontroly potravín pritom nedošlo zo strany inšpektorov ani k odchýleniu sa od jej vymedzeného účelu. Spôsob, akým sa nedostatok formy mal negatívne prejavíť v postavení žalobcu, pritom zo strany žalobcu nebol konkretizovaný, z čoho je možné vyvodzovať neopodstatnenosť týchto námietok.

46. K záverom krajského súdu, ktorými konštatoval nedostatočne zistený skutkový stav vecí orgánmi verejnej správy, konkrétne vo vzťahu k dôkazom (fotodokumentácii potravín - ovocia a zeleniny), ktoré mali byť obstarané/vyhotovené aj mimo predajnej plochy žalobcu, t.j. nemalo ísť o potraviny určené na predaj, kasačný súd poukazuje na to, že v zázname o úradnej kontrole potravín zo dňa 25 augusta 2015 je podrobne popísaný tovar, ktorý bol inšpektormi zistený ako nezodpovedajúci požiadavkám zákona o potravinách. Pokiaľ sa týka inšpektormi vyhotovenej fotodokumentácie, keď táto v niektorých prípadoch neumožňovala bez akýchkoľvek pochybností uzavrieť, či išlo výlučne o potraviny umiestnené na predajnej ploche prevádzky žalobcu, je potrebné prisvedčiť sťažovateľovi, že i v prípade, ak by bolo takýmto spôsobom preukázané umiestňovanie na trh čo i len jedného druhu potraviny nevhodnej na ľudskú spotrebu išlo by o porušenie predpisov - zákona o potravinách. V tejto spojitosti nemožno prehliadnuť, že vyhotovovanie fotodokumentácie inšpektormi bolo normatívne vymedzené slovným spojením „ak to považujú za potrebné“ ako oprávnenie inšpektorov, t.j. ide o dôkaz, ktorý má podporne dopĺňať zistenia popísané v zázname o úradnej kontrole potravín a preto uvedené nedostatky by sami o sebe nezakladali záver o nedostatočne zistenom skutkovom stave. Pokiaľ sa týka fotodokumentácie potravín - ovocia a zeleniny označenej ako „tovar nevhodný na ľudský konzum“ táto bola vyhotovená a následne vyhodnocovaná ako porušenie predpisov v súvislosti s požiadavkami na hygienu skladovania. Je nutné sa stotožniť so sťažovateľom, že v prípade nedostatkov týkajúcich sa mrazených krémov, či potravín po dátume spotreby, resp. minimálnej trvanlivosti išlo o viacero zistených nedostatkov, ktoré boli preukázané. Pokiaľ sa týka zistených

nedostatkov hniloby, plesní atď. tieto bolo možné nepochybne identifikovať už senzoricke, bez potreby ďalšieho odborného skúmania možnosti negatívneho dopadu škodlivých účinkov na zdravie spotrebiteľa. V prípade potravín postihnutými takými už „voľným okom“ viditeľnými zmenami išlo nepochybne o potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu. O potraviny takejto povahy - nevhodných pre ľudskú spotrebu išlo aj v prípade zistení týkajúcich sa nedodržania dátumu spotreby (s výnimkou prekročenia dátumu minimálnej trvanlivosti). Argumentáciu žalobcu napr. vo vzťahu k deformácii mrazených krémov, resp. nedodržaní teplotnej požiadavky na ich zmrazenie s odvolávaním sa na to, že nemôže zabrániť prípadnej manipulácii s nimi zo strany spotrebiteľov, nemožno považovať za takú, ktorá by danej veci mohla obstáť a to nielen s poukazom na množstvo zistených nedostatkov (77), ale najmä berúc do úvahy, že zákon o potravinách je koncipovaný na princípe objektívnej zodpovednosti. V zmysle zákona prevádzkovateľ objektívne zodpovedá za zistené nedostatky bez ohľadu na zavinenie, resp. bez nutnosti bližšieho skúmania dôvodov, pre ktoré k tomu došlo, keď rozhodujúcou skutočnosťou je existencia protiprávneho stavu.

47. S poukazom na vyššie uvedené kasačný súd dospel k záveru, že skutkový stav bol zistený orgánmi verejnej správy v rozsahu dostatočnom na riadne posúdenie veci. Pokiaľ teda krajský súd dospel k záveru o nedostatočnom zistení skutkového stavu (navyše považujúc ho za primárny dôvod nezákonnosti napadnutých rozhodnutí) orgánmi verejnej správy, vec nesprávne právne posúdil, čím zaťažil svoje rozhodnutie vadou v zmysle § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.

48. V súvislosti s podriadením skutkového stavu zisteného orgánmi verejnej správy pod príslušné ustanovenia zákona o potravinách a následným vyvodením deliktuálnej zodpovednosti žalobcu uložením sankcie - pokuty podľa § 28 ods. 8 zákona o potravinách kasačný súd (neprehliadajúc pritom tak v konaní pred krajským súdom i súdom kasačným žalobcom namietanú neprimeranosť uloženej sankcie) poukazuje na to, že pred Ústavným súdom SR prebiehalo konanie o návrhoch viacerých správnych súdov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a/ Ústavy SR na vyslovenie nesúladu ust. § 28 ods. 8 v časti slov „od 1000 000,- €“ zákona č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení účinnom do 30. júna 2022 s Ústavou SR a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Uznesením č.k. PL. ÚS 3/2019-86 zo dňa 12. októbra 2022 Ústavný súd SR predmetné konanie s poukazom na § 87 zákona č. 318/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky zastavil, keďže pred rozhodnutím o tomto návrhu dotknutá právna úprava stratila platnosť.

49. Napadnuté ustanovenie § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z. z. stratilo 30. júna 2022 platnosť, a to prijatím zákona č. 211/2022 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z.z. o potravinách v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 491/2001 Z.z. o organizovaní trhu s vybranými poľnohospodárskymi výrobkami v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 211/2022 Z. z.“).

50. Zákomom č. 211/2022 Z. z. bola nahradená pôvodná právna úprava § 28 ods. 8 zákona č. 152/1995 Z.z. novou právnou úpravou (aktuálne § 28 ods. 9 zákona č. 152/1995 Z.z. pozn.) v tomto znení: „Ak do jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinnosti, za ktoré bola uložená pokuta podľa odseku 8, orgán úradnej kontroly potravín uloží pokutu až do štvornásobku sadzby pokuty podľa odseku 4.“

51. Podľa § 31ai ods. 1 zákona č. 152/1995 Z. z. [Prechodné ustanovenia k úpravám účinným od 1. júla 2022] konanie o uložení pokuty podľa § 28 a § 29, ktoré sa začalo a právoplatne neskončilo do 30. júna 2022, sa dokončí podľa tohto zákona v znení účinnom od 1. júla 2022.

52. Kasačný súd poukazuje na to, že vo vyššie uvedenom uznesení Ústavného súdu SR, ale i v skoršej rozhodovacej činnosti kasačného súdu (napr. sp.zn. 4Asan/2/2019 zo dňa 5. novembra 2019) bola formulovaná požiadavka pristupovať k výkladu a aplikácii zásad ukladania trestov, v kontexte plnej jurisdikcie správnych súdov rozhodujúcich o správnych žalobách vo veciach správneho trestania, v rámci ktorej správny súd prihliada na zmenu v právnej úprave sankcie, a to aj v prípade, že táto zmena nastala hoci až po právoplatnosti rozhodnutí správnych orgánov vo veci samej. V tomto smere je preto potrebné, aby sa krajský súd zaoberal tým, že došlo k legislatívnej úprave ust. § 28 ods. 8 zákona o

potravinách, ktoré ustanovenie bolo aplikované pri uložení sankcie žalobcovi, a ktorej neprimeranosť napokon samotný žalobca (tak v konaní pred správnym súdom i súdom kasačným) namietal.

53. S poukazom na uvedené okolnosti posudzovanej veci už kasačný súd nepovažoval za potrebné zaoberať sa otázkou prerušenia konania o kasačnej sťažnosti z dôvodu konania o súlade právnych predpisov pred Ústavným súdom SR, resp. nevzhliadol ani dôvod na prerušenie konania za účelom predloženia prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru EÚ, ktorý návrh podľa § 25 S.s.p. v spojení s § 162 ods. 3 C.s.p.. zamietol.

54. Kasačný súd preto napadnutý rozsudok krajského súdu postupom podľa § 462 ods. 1 S.s.p. z dôvodu uvedeného v ust. § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p. zrušil a vrátil mu vec na ďalšie konanie. Úlohou krajského súdu v ďalšom konaní bude vec vo vyššie naznačenom smere opätovne prejednať a následne vo veci rozhodnúť, pričom krajský súd bude povinný svoje rozhodnutie náležite a presvedčivo odôvodniť.

55. Právo na náhradu trov kasačného konania bude predmetom rozhodovania krajského súdu v zmysle § 467 ods. 3 S.s.p..

56. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta S.s.p.).

Poučenie :

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