



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 434/2025-37

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Ivana Fiačana a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **BILLA s.r.o.**, Bajkalská 19/A, Bratislava, zastúpenej soukeník – štrpka s. r. o., Strážnická 8141/5, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/10/2023 z 27. marca 2025 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 4. júla 2025 domáha vyslovenia porušenia základných práv vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a žiaden trest bez zákona podľa čl. 49 ústavy a práv na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a uloženie trestu výlučne na základe zákona podľa čl. 7 ods. 1 dohovoru rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS“) o zamietnutí jej kasačnej sťažnosti v správnom súdnom konaní, v ktorom žiadala preskúmať zákonnosť rozhodnutia, ktorým jej bola uložená pokuta podľa zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 152/1995 Z. z. o potravinách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o potravinách“).

II.

2. Regionálna veterinárna a potravinová správa (ďalej len „RVPS“) rozhodnutím z marca 2019 uznala sťažovateľku zodpovednou za to, že v decembri 2018 vo svojej prevádzke obchodu s potravinami (i) na trh umiestnila potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu (plesnivé syry), a to podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách, a (ii) klamlivo prebalením označila dátum spotreby syrov, ktoré umiestnila na trh, a to podľa § 28 ods. 2 písm. h) zákona o potravinách. Za to jej uložila pokutu 40 000 eur, pričom analogicky použila absorpčnú zásadu, a preto vychádzala z prísnejšej sadzby pokuty podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách (1 000 až 500 000 eur), ktorú zvýšila na 1 000 000 eur vzhľadom na to, že sťažovateľka bola

rozhodnutím RVPS z júna 2018 podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách uznaná zodpovednou za to, že na trh v apríli 2018 umiestnila potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu (syry po dátume spotreby). RVPS pritom vychádza z § 28 ods. 7 zákona o potravinách, podľa ktorého ak do roka od právoplatnosti rozhodnutia o uložení pokuty dôjde k opakovanému porušeniu povinností, za ktoré bola uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách, RVPS uloží pokutu až do dvojnásobku sadzby pokuty. RVPS prihliadla na poškodenie záujmov spotrebiteľa a riziko ohrozenia zdravia. Uviedla, že syry sú rizikové a prebaľovaním už raz nakrájaných a zabalených syrov sťažovateľka klamlivo predlžovala dátum spotreby, čím uvádzala spotrebiteľa do omylu o ich trvanlivosti.

3. Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky (ďalej len „ŠVPS“) rozhodnutím z mája 2019 zamietla odvolanie sťažovateľky proti rozhodnutiu RVPS. Zdôraznila, že povinnosťou sťažovateľky je zabezpečiť kontrolu syrov tak, aby neboli ponúkané potraviny nevhodné na ľudskú spotrebu, ktoré sú nepredajné, a preto sa musia čo najrýchlejšie odstrániť z predajne a skladov. To nebolo splnené, keďže prvé porušenia boli zistené 4. decembra 2018 a nevhodné syry boli v prevádzke zistené aj pri dodatočnej kontrole 17. decembra 2018. Ako prítušujúcu okolnosť ŠVPS posúdila spáchanie dvoch správnych deliktov, pričom ten vážnejší podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách bol spáchaný opakovane a druhý podľa sadzby pokuty menej závažný spočíval v úmyselnom prebaľovaní potravín v snahe neoprávnene predĺžiť dátum trvanlivosti. Poľahčujúcou okolnosťou bolo, že nebolo preukázané poškodenie zdravia spotrebiteľov. ŠVPS uviedla, že uloženie úhrnnej pokuty podľa najprísnejšieho ustanovenia neznamená, že ostatné konania neboli postihnuté.

4. Sťažovateľka sa správnou žalobou z júla 2019 domáhala prieskumu zákonnosti rozhodnutia ŠVPS. Namietla nedostatočné odôvodnenie a neprimeranosť pokuty. Podľa sťažovateľky RVPS pri ukladaní pokuty porušila zákazy nie dvakrát v tej istej veci a dvojitého pričítania. Správny súd rozsudkom z júna 2022 správnu žalobu zamietol. K nedostatočnému odôvodneniu uloženej pokuty a jej neprimeranosti uviedol, že správne orgány použili § 28 ods. 7 zákona o potravinách správne, keďže v skoršom rozhodnutí, ako aj v namietanom rozhodnutí bola sťažovateľka uznaná zodpovednou z deliktu podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách. K výške pokuty správny súd dodal, že sadzba podľa § 28 ods. 4 písm. a) a § 28 ods. 7 zákona o potravinách je od 2 000 do 1 000 000 eur, pričom uložená pokuta 40 000 eur je pri jej dolnej hranici. Správny súd konštatoval, že správne orgány postupovali pri ukladaní pokuty podľa zákona, keď v prospech sťažovateľky bola uložená úhrnná pokuta podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách.

5. Proti rozsudku správneho súdu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť. Namietla porušenie zásady nie dvakrát o tom istom a extenzívny výklad § 28 ods. 7 zákon o potravinách v jej neprospech, čím malo dôjsť k rozširovaniu skutkových podstát správnych deliktov. Sťažovateľka uviedla, že neporušila povinnosť umiestňovať na trh potraviny po dátume spotreby tak, ako bola postihnutá skorším rozhodnutím RVPS z júna 2018. Napokon namietla, že rozsudok správneho súdu je vo vzťahu k výške pokuty zmätočný a nedostatočne zdôvodnený.

6. NSS ústavnou sťažnosťou namietaným rozsudkom kasačnú sťažnosť sťažovateľky zamietol. Uviedol, že pri ukladaní pokuty nedošlo k porušeniu zásady nie dvakrát v tej istej veci. Zdôraznil, že RVPS a ŠVPS sú povinné konať v medziach zákona a pri ukladaní pokút zohľadniť aj opakovanie protiprávneho konania. NSS nesúhlasil s tvrdením o extenzívnom výklade § 28

ods. 7 zákona o potravinách v neprospech sťažovateľky a ani s tým, že ŠVPS a správny súd sa nedostatočne vysporiadali s odôvodnením výšky pokuty. NSS pripomenul, že rozhodnutím RVPS z júna 2018 bola sťažovateľke uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách za to, že na trh umiestnila syry nevhodné na ľudskú spotrebu, keďže uplynul dátum ich spotreby, pričom i v decembri 2018 sťažovateľka na trh umiestnila syry nevhodné na ľudskú spotrebu. Teda v oboch prípadoch šlo o správny delikt podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách. Ustanovenie § 28 ods. 7 zákona o potravinách tak bolo správne aplikované.

7. Podľa NSS § 28 ods. 7 zákona o potravinách napĺňa nielen požiadavku primeranosti, ale aj účinnosti v situácii, ak predchádzajúce pokuty nevedli k náprave. Kritériá na určenie výšky pokuty sú určené taxatívne a správny orgán na ne musí prihliadnuť, pričom realizuje správne uváženie o konkrétnej výške pokuty. NSS pripomenul, že uložená pokuta je výrazne bližšie k dolnej hranici sadzby. Odmietol, že by jej výška bola nedostatočne odôvodnená či neprimeraná. Správne orgány a správny súd sa vysporiadali s kritériami zákona pre stanovenie pokuty. Pritom prihliadali na minulosť sťažovateľky ako prevádzkovateľa potravinárskeho podniku, ktorý bol za podobné porušenia zákona už potrestaný pokutou, ktorá však nevedla k náprave. NSS zopakoval, že boli použité pravidlá pre ukladanie úhrnného trestu a správny orgán uložil za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný. NSS napokon odmietol, že by došlo k porušeniu práva na riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia.

III.

8. Podľa sťažovateľky k porušeniu jej ústavných práv došlo arbitrárnym a extenzívnym výkladom § 28 ods. 7 zákona o potravinách a nerešpektovaním zásad ukladania trestov, osobitne keď zákon o potravinách je nedostatočný a bolo potrebné uplatniť analógiu. S odkazom na dôvodovú správu k § 28 ods. 7 zákona o potravinách zdôrazňuje, že musí ísť o porušenie rovnakých povinností, no skorším rozhodnutím bola postihnutá za umiestňovanie potravín po dátume spotreby v rozpore s § 6 ods. 5 písm. d) a § 12 ods. 1 písm. h) zákona o potravinách a rozhodnutiami, ktoré posudzoval NSS, bola postihnutá za umiestňovanie potravín nevhodných na ľudskú spotrebu v rozpore s § 6 ods. 5 písm. a) zákona o potravinách. NSS tak výkladom rozšíril podstatu iného správneho deliktu podľa § 28 ods. 7 zákona o potravinách tým, že akceptoval kombináciu porušení rôznych povinností. Ak by bolo umiestňovanie potravín po uplynutom dátume spotreby považované za zhodné protiprávne konanie, zákon by neupravil osobitný zákaz v § 6 ods. 5 písm. d), povinnosť v § 12 ods. 1 písm. h) a osobitnú skutkovú podstatu v § 28 ods. 4 písm. i) zákona o potravinách.

9. Podľa sťažovateľky dostatočne nebolo zdôvodnené, ako závažnosť, trvanie a následok jej konania, ako aj jej minulosť a opakovanie protiprávneho konania ovplyvnili určenie výšky pokuty. Osobitne namieta zohľadnenie nejasného a zákonom nevymedzeného kritéria jej minulosti ako prevádzkovateľa potravinárskeho podniku. Výklad tohto pojmu správnymi orgánmi v jej veci považuje za svojvoľný, keďže osobitne neboli zohľadnené zásady úmernosti sankcie ku skutku a zákazu dvojitého pričítania. Ani NSS následne neodôvodnil, na základe akého ustanovenia zákona považoval výklad pojmu minulosť prevádzkovateľa potravinárskeho podniku uplatnený správnymi orgánmi za súladný s čl. 2 ods. 2 ústavy. Potvrdením rozhodnutí správnych orgánov tak NSS akceptoval pokutu, ktorá bola určená v rozpore s čl. 49 ústavy.

10. Sťažovateľka zdôrazňuje zásadu zákazu dvojitého pričítania podľa § 38 Trestného zákona, no skoršie rozhodnutie RVPS z júna 2018 bolo zohľadnené nielen pri použití sprísnenej podstaty podľa § 28 ods. 7, ale aj ako prirážajúca okolnosť pri hodnotení jej minulosti podľa § 28 ods. 9 zákona o potravinách. Je toho názoru, že NSS na túto jej námietku nereagoval dostatočne, keď nevysvetlil, prečo minulosť a opakovanosti protiprávneho konania odmietol vyložiť s ohľadom na trestnoprávne koncepty. Podľa sťažovateľky sa pri výklade pojmu „*minulosť prevádzkovateľa*“ mala aj pri správnych deliktoch analogicky uplatniť zásada zahľadania odsúdenia. V nadväznosti na judikatúru zastáva názor, že v rozpore so zásadami ukladania trestov podľa Trestného zákona je to, ak správny orgán opakovane prihliada na v minulosti spáchané delikty. Aplikácia zásady zahľadania odsúdenia pri ukladaní správnych sankcií je nevyhnutná na zabezpečenie proporcionality a právnej istoty.

11. K zásahu do základného práva vlastniť majetok podľa sťažovateľky došlo tým, že jej bola uložená pokuta 40 000 eur, ktorá je neprimeraná povahe skutku a jeho dôsledkom. Zdôrazňuje, že nedostatky boli zistené len pri pár syroch na jednej prevádzke a počas jednej kontroly, no pokuta osemnásobne presahuje mesačný zisk tejto prevádzky. Vzhľadom na špecifický systém ukladania sankcií orgánmi úradnej kontroly potravín uplatňovaný na regionálnom princípe by výška pokuty mala byť primeraná k pomerom prevádzky. Neprimeranosť pokuty sťažovateľka odôvodňuje aj tým, že v inom prípade, keď v jej prevádzkach bola zistená prítomnosť hlodavcov, jej bola uložená pokuta len 20 000 eur.

IV.

12. Ústavná sťažnosť je zjavne neopodstatnená a ako taká bola podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) odmietnutá.

13. Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné sudy, ktorým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou. Posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 382/06).

14. Okrem toho treba poukázať na povahu a špecifiká správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúmať zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, teda preskúmať to, či pri riešení konkrétnych otázok rešpektovali príslušné predpisy. Správny súd nie je súdom skutkovým, ale súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutých rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy (IV. ÚS 127/2012). Napadnutý rozsudok NSS, ktorý konal a rozhodoval ako súd kasačný, nemožno hodnotiť izolovane, ale iba v kontexte s rozsudkom správneho súdu a predchádzajúcim rozhodnutiami správnych orgánov.

15. Námietky sťažovateľky sa týkajú primárne jej nesúhlasu s výškou a primeranosťou uloženej pokuty, spôsobom jej výpočtu a kritériami, ktoré boli pritom zohľadnené. S tým súvisí jej

argumentácia o arbitrárnom a extenzívnom výklade zákona o potravinách, nedostatočnom odôvodnení, nesprávnom výklade pojmov a následné nepoužitie alebo nesprávne použitie trestnoprávných zásad na správne trestanie.

16. K arbitrárnemu a extenzívnemu výkladu § 28 ods. 7 zákona o potravinách je nutné pripomenúť, že sťažovateľke bola predchádzajúcim rozhodnutím RVPS z júna 2018 uložená pokuta podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách za umiestňovanie syrov nevhodných na ľudskú spotrebu po uplynutí dátumu spotreby. V namietanom rozhodnutí z marca 2019 sa zistilo, že došlo k prebaľovaniu etikiet s neskoršími dátumami balenia a spotreby, a zároveň sa zistili dva druhy syra nevhodné na ľudskú spotrebu. Aj napriek tomu, že nešlo o úplne identické potraviny, ich charakteristika je značne blízka. V oboch prípadoch šlo o potraviny, pri ktorých existoval zákaz umiestňovania na trh (§ 6 ods. 5 zákona o potravinách) a v oboch prípadoch boli tieto potraviny správnymi orgánmi vyhodnotené ako potraviny nie bezpečné podľa § 28 ods. 4 písm. a) zákona o potravinách. Preto výklad, ktorým sa zdvojnásobila sadzba pokuty z dôvodu porušenia rovnakých povinností, nemožno považovať za svojvoľný ani mylný. NSS preto konštatovaním o správnosti použitia § 28 ods. 7 zákona o potravinách, ktorým bola sadzba pokuty zdvojnásobená, odôvodnil svoj rozsudok ústavne akceptovateľným spôsobom.

17. Nedostatočné odôvodnenie porušenia zákazu dvojitého pričítania a hodnotenia kritérií na výšku pokuty sťažovateľka spája s kritikou výkladu pojmu „*minulosť prevádzkovateľa*“. Zo zákona o potravinách vyplýva pre správne orgány povinnosť prihliadať na minulosť konkrétneho subjektu a nie je zrejmé, prečo by mal zákon ešte viac tento pojem precizovať. K tomu treba uviesť, že zákon o potravinách pri určení výšky pokuty stanovuje dve samostatné kritériá, a teda aby sa prihliadalo nielen na minulosť prevádzkovateľa, no i na to, či došlo k opakovanému protiprávnemu konaniu. V prípade opakujúceho sa protiprávneho konania podľa § 28 ods. 7 ide o zdvojnásobenie sadzby, ak došlo k porušeniu povinností do jedného roka od nadobudnutia právoplatnosti predchádzajúceho rozhodnutia o uložení pokuty. Zákon o potravinách však nevyklučuje, aby následne bolo prihliadnuté podľa § 28 ods. 9 aj na opakované porušenia rôznych povinností alebo porušenia povinností, ktoré sa udiali aj viac než rok od právoplatnosti skorších rozhodnutí o uložení pokuty, a teda aby bola komplexne posúdená minulosť konkrétneho porušovateľa. Z odôvodnení správnych orgánov a súdov je zrejmé, že rozhodnutie z júna 2018 bolo rozhodujúce pre zdvojnásobenie rozpätia sadzby pokuty, nie je však zrejmé, že by toto rozhodnutie ako príťažujúca okolnosť bolo rozhodujúce pre určenie výšky pokuty. Naopak, z rozhodnutia ŠVPS vyplýva, že ako príťažujúca okolnosť bolo zohľadnené len spáchanie dvoch správnych deliktov.

18. Z argumentácie sťažovateľky nie je zrejmé, z akého dôvodu by v jej veci malo dôjsť k zahladeniu odsúdenia. Na to neboli splnené žiadne predpoklady, a to bez ohľadu na to, či došlo k opakovanému porušeniu povinností podľa zákona o potravinách. Sťažovateľka povinnosti plynúce zo zákona o potravinách porušila, keďže orgány kontroly potravín preukázateľne v decembri 2018 zistili a zadokumentovali nedostatky, a preto za uvedené porušenia mala byť sťažovateľke uložená pokuta. Zákon o potravinách jasne stanovuje povinnosť, nie možnosť uloženia pokuty, pokiaľ dôjde k porušeniu povinnosti podľa § 28 ods. 4 zákona o potravinách.

19. K zásahu do práva na ochranu vlastníctva sťažovateľka zdôrazňuje len neprimeranosť výšky pokuty. Z komplexného posúdenia veci sa však vôbec nejaví, že by uložená pokuta bola neprimeraná, keď oba sudy jasne definovali, že bola uložená na spodnej hranici sadzby.

Nie je náležité ani poukazovať na množstvo závadných potravín, keď konzumácia hoc len jednej môže mať dopad na spotrebiteľa. Hlavným cieľom kontrol je predchádzať ohrozeniu či poškodeniu života a zdravia. Porušením povinností podľa zákona o potravinách celkom zjavne došlo k ohrozeniu zdravia spotrebiteľov. Ak by pokuta bola príliš nízka, nemusel by sa naplniť jej odradzujúci účinok. Aj s poukazom na predchádzajúce pochybenia, ktoré uviedli nielen správne orgány, ale aj samotná sťažovateľka, keď sa nimi snažila preukázať, že aj za závažnejšie porušenia jej bola uložená nižšia pokuta, nemožno považovať pokutu 40 000 eur s ohľadom na to, že jej mohla byť uložená pokuta do 1 000 000 eur, za neprimeranú. To celkom jasne odôvodnila ako RVPS tak aj ŠVPS, na čo správne poukázal NSS v napadnutom rozsudku.

20. Aj napriek tomu, že v odôvodnení napadnutého rozsudku NSS sú pasáže obsahujúce často generické a nekonkrétne odkazy na judikatúru, zo strany NSS nedošlo k porušeniu ústavných práv sťažovateľky, keď ústavne akceptovateľným odôvodnením a v ňom obsiahnutým výkladom zákona o potravinách odmietol kasačnú sťažnosť sťažovateľky.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 19. augusta 2025

Robert Šorl
predseda senátu