

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 10Asan/25/2018  
Identifikačné číslo spisu: 1016200405  
Dátum vydania rozhodnutia: 22.05.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Zuzana Ďurišová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1016200405.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a členov senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., v právnej veci žalobkyne Retail Value Stores, a.s., so sídlom Panónska cesta 16, 851 04 Bratislava, IČO: 47 256 770, právne zastúpená JUDr. Michal Matulník, advokát, s.r.o., so sídlom Kýčerského 5, 811 05 Bratislava, IČO: 36 857 726, proti žalovanému Ministerstvu pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, so sídlom Dobrovičova 12, 812 66 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1109/2016-420 zo dňa 16. februára 2016, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/47/2016-109 zo dňa 8. novembra 2017, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

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

### Odôvodnenie

#### I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, ako prvoinštančný správny orgán, rozhodnutím č. 2699/2015-024 Z: 28767/2015 zo dňa 26.11.2015 rozhodlo, že žalobkyňa sa vo svojom sídle dopustila správnych deliktov

a) uplatnenia neprimeranej podmienky vo svoj prospech podľa § 4 ods. 2 písm. f) zákona č. 362/2012 Z.z. o neprimeraných podmienkach v obchodných vzťahoch,, ktorých predmetom sú potraviny (ďalej len zákon č. 362/2012 Z.z.“), keď požadovala peňažné plnenie za propagačné akcie odberateľa bez toho, aby došlo k protiplneniu v rovnakej hodnote v prospech dodávateľa vyplývajúce z faktúry č. S154413 zo dňa 31.01.2013 v sume 455,57 € uhradenej dňa 26.02.2013 a faktúry č. S155554 zo dňa 28.02.2013 na sumu 413,04 € uhradenej dňa 27.03.2013, v období od 26.02.2013 do 27.03.2013 vzťahujúcich sa k bodu 2.8.2 Rámcovej zmluvy o kúpe a predaji tovaru zo dňa 05.04.2012,

b) uplatnenia neprimeranej podmienky vo svoj prospech podľa § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 362/2012 Z.z., tým, že požadovala peňažné plnenie dodávateľa, ktorého celková suma je viac ako 3 % ročných tržieb dodávateľa za potraviny dodané jednotlivému odberateľovi v kalendárnom roku, v ktorom došlo k peňažnému plneniu, a to za obchodné aktivity odberateľa zamerané na podporu predaja potraviny dodávateľa, najmä dary, bonusy, rabaty a skontá, v období od 31.05.2013 do 31.12.2013 vyplývajúce z faktúr:

- č. S156787 zo dňa 30.04.2013 na sumu 364,61 € bez DPH, neoprávnene vystavená v sume 59,91 € bez DPH, splatná dňa 30.05.2013 a uhradená dňa 31.05.2013,

- č. S157263 zo dňa 31.05.2013 na sumu 212,94 € bez DPH, neoprávnene vystavená v plnej výške, splatná dňa 30.06.2013 a uhradená dňa 02.07.2013,

- č. S158234 zo dňa 30.06.2013 na sumu 174,25 € bez DPH, neoprávnene vystavená v plnej výške, splatná dňa 30.07.2013 a uhradená dňa 02.08.2013,

- č. S159198 zo dňa 31.07.2013 na sumu 186,36 € bez DPH, neoprávnene vystavená v plnej výške, splatná dňa 30.08.2013 a uhradená dňa 06.09.2013,

- č. S160131 zo dňa 31.08.2013 na sumu 183,88 € bez DPH, neoprávnene vystavená v plnej výške, splatná dňa 30.09.2013 a uhradená dňa 04.10.2013,

- č. S160856 zo dňa 30.09.2013 na sumu 155,85 € bez DPH, neoprávnene vystavená v plnej výške, splatná dňa 30.10.2013 a uhradená dňa 04.11.2013,

- č. S161556 zo dňa 31.10.2013 na sumu 175,45 € bez DPH, neoprávnene vystavená v plnej výške, splatná dňa 30.11.2013 a uhradená dňa 06.12.2013,

- č. S162237 zo dňa 30.11.2013 na sumu 145,22 € bez DPH, neoprávnene vystavená v plnej výške, splatná dňa 30.12.2013 a uhradená dňa 31.12.2013,

vzťahujúcich sa k bodu 3.3 Zmluvy o kúpe a predaji tovaru potraviny zo dňa 28.2.2013,

c) uplatnenia neprimeranej podmienky vo svoj prospech podľa § 4 ods. 4 písm. h) zákona č. 362/2012 Z.z., tým, že požadovala dodatočné peňažné plnenie po prevzatí potraviny, a to vystavením faktúry č. S162729 zo dňa 16.12.2013 na sumu 46.200 € vzťahujúcej sa k bodu 5.5.2 Zmluvy o kúpe a predaji tovaru potraviny zo dňa 28.02.2013,

d) dohodnutia neprimeranej podmienky vo svoj prospech podľa § 4 ods. 4 písm. x) zákona č. 362/2012 Z.z. tým, že vyžadovala umiestnenie na trh potraviny, ktorej množstvo a druh sú zmluvne dohodnuté medzi účastníkmi obchodného vzťahu, za cenu nižšiu, ako je nákupná cena v čase podpísania kúpnej zmluvy vyplývajúce z bodu 2.5 Zmluvy o kúpe a predaji tovaru potraviny zo dňa 28.02.2013,

v obchodnom vzťahu so spoločnosťou Fekollini, s.r.o. Za uvedené správne delikty uložilo ministerstvo žalobkyni pokutu podľa § 8 ods. 2 zákona č. 362/2012 Z.z. vo výške 116.100 €.

2. Na základe rozkladu žalobkyne minister pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky napadnutým rozhodnutím prvoinštančné rozhodnutie potvrdil a rozklad zamietol.

II.

Konanie na krajskom súde

3. Krajský súd napadnutým rozsudkom podľa § 191 ods. 1 písm. c), písm. d) zákona č. 162/2015 Z.z.

Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) zrušil obe napadnuté rozhodnutia správnych orgánov a vec vrátil prvoinštančnému správne mu orgánu na ďalšie konanie.

4. V odôvodnení uviedol, že je nepochybné, že právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti, vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť. Formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúce zaradenie medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvedené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov.

5. Trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) má podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Je preto nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívno-právna zodpovednosť, čo napokon vyplýva aj zo zásady č. 6 Odporúčania o správnych sankciách, podľa ktorej je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle Rezolúcie (77)31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.

6. Pri súbehu viacerých správnych deliktov je s ohľadom na nedostatok špeciálnej úpravy pre administratívne trestanie potrebné metódou analógie legis aplikovať pravidlá pre ukladanie úhrnného trestu podľa Trestného zákona. Použitie absorpčnej zásady pri administratívnom trestaní za viaceré správne delikty je z hľadiska výslednej výšky sankcie v prospech žalobcu, pretože v prípade uloženia sankcie za každý zo zbíhajúcich sa správnych deliktov by výsledná sankcia uložená žalobcovi bola podstatne vyššia. Pokiaľ subjekt spácha viacero deliktov, správny orgán uloží sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Najprísnejšie postihnuteľný správny delikt je delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou. Pri rovnakej sadzbe pokút správny orgán uloží úhrnnú sankciu podľa toho ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na najzávažnejší delikt. V každom prípade však platí, že subjektívny záujem žalobcu na individuálnom sankcionovaní každého zo zbíhajúcich sa správnych deliktov nemôže viesť k vylúčeniu trestnoprávných štandardov, ktoré sú nedeliteľnou súčasťou systému administratívneho trestania.

7. V predmetnej veci ide o súbeh štyroch deliktov, pri ktorých sankcionovaní je nevyhnutné podľa názoru krajského súdu aplikovať analógiu legis a postupovať podľa absorpčnej zásady, tak ako to stabilne konštatuje Najvyšší súd SR vo svojej judikatúre. Zákon č. 362/2012 Z.z. umožňuje uložiť za všetky delikty rovnakú sankciu (1.000,- € do 300.000,- €); v takomto prípade je bezpredmetné, aby žalovaný identifikoval len jeden správny delikt, ktorý je z hľadiska rozsahu sankcie najzávažnejší, pretože všetky delikty sú závažné v rovnakej miere; takýto myšlienkový sled však musí byť v rozhodnutí zachytený, čo sa v predmetnej veci nestalo. Pri ukladaní pokút za správne delikty nestačí len všeobecne poukázať na preventívnu, represívnu a generálnu funkciu sankcie bez bližšieho odôvodnenia jednotlivých aspektov rozhodujúcich pre uloženie sankcie. Správny súd nepochybňoval skutočnosť, že ukladanie sankcií v rámci určitého zákonom stanoveného rozsahu je na správnej úvahe správneho orgánu, no ten musí presvedčivým a logickým spôsobom odôvodniť, čo ho viedlo k uloženiu sankcie v konkrétnej výške. V predmetnej veci sa tak nestalo a tento nedostatok vedie k nepreskúmateľnosti uloženej pokuty.

8. Pokuta má byť pre podnikateľa natoľko citelná, aby ho od podobného konania v budúcnosti odradila, avšak nemôže byť pokutou likvidačnou. Prvoinštančný správny orgán ani žalovaný v rozhodnutiach zákonným spôsobom nevysvetlili, prečo z jednej kontroly vystavili viacero protokolov. Argument žalovaného, že išlo o zložitejší prípad, v tomto kontexte neobstojí. Zákon č. 362/2012 Z.z., ani zákon č.

10/1996 Z.z. neumožňujú, aby boli z jednej kontroly začatej na základe jedného a toho istého poverenia zameranej na ten istý predmet u toho istého subjektu vystavené viaceré protokoly. Oba zákony pri slovách „kontrola“ a „protokol“ používajú jednotné číslo. Z kontextu oboch zákonov však nevyplýva, že by výsledkom jednej kontroly mali byť viaceré protokoly. Zákon č. 10/1996 Z.z. v zložitých prípadoch umožňuje vypracovať priebežný protokol alebo čiastkový protokol, no nie viaceré finálne protokoly. Správny súd poukázal aj na čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého štátne orgány môžu konať len na základe ústavy, v jej medziach, a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Čl. 2 ods. 2 Ústavy SR určuje nielen to, aký druh právnej úpravy štátny orgán použije pri rozhodovaní, ale aj to, akým spôsobom prikróčí k jeho výkladu v súlade s princípom právneho štátu. Ústavný príkaz zakotvený v čl. 2 ods. 2 Ústavy SR je súčasne aj ustanovením povinnosti vykladať ústavné a zákonné normy tak, aby sa tento príkaz rešpektoval v celom vymedzenom rozsahu. Keďže zákon č. 10/1996 Z.z., ani zákon č. 362/2012 Z.z. neumožňujú vypracovať viaceré protokoly z jednej kontroly zameranej na ten istý predmet u toho istého subjektu, žalovaný tak nebol oprávnený urobiť. Ak tak napriek tomu urobil, porušil zákon č. 10/1996 Z.z., č. 362/2012 Z.z. a čl. 2 ods. 2 Ústavy SR. Ústavný princíp, na základe ktorého konajú orgány štátu, si nemožno zamieňať s oprávnením fyzických a právnických osôb zakotveným v čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, ktoré má opačný cieľ - každý môže konať to, čo mu zákon nezakazuje.

9. Napriek uvedeným pochybeniam oboch orgánov verejnej správy, ktoré vedú k zrušeniu rozhodnutia žalovaného aj prvoinštančného správneho orgánu, správny súd považoval za potrebné sa vyjadriť ku skutkovej podstate správneho deliktu podľa § 4 ods. 4 písm. h) zákona č. 362/2012 Z.z., v zmysle ktorého za neprimeranú podmienku sa považuje aj požadovanie dodatočného peňažného plnenia alebo nepeňažného plnenia po prevzatí potraviny. Žalovaný sa nevysporiadal so skutočnosťou, či zmluvná pokuta ako taká predstavuje peňažné plnenie podľa citovaného ustanovenia zákona č. 362/2012 Z.z. a podľa § 2 písm. d) tohto zákona. Zmluvná pokuta je vo všeobecnosti prostriedkom zabezpečenia záväzkov, ktorý vzniká na základe právneho úkonu medzi dvoma a viacerými subjektmi. Ide o účastníkmi zmluvného vzťahu dohodnutú peňažnú sumu, ktorú sa dlžník zaväzuje zaplatiť druhej zmluvnej strane v prípade porušenia jeho zmluvnej povinnosti. Povinný účastník zmluvného vzťahu je zaviazaný zmluvnú pokutu zaplatiť, aj keď oprávnenému účastníkovi porušením povinnosti nevznikne škoda. Zaplatenia zmluvnej pokuty sa oprávnený subjekt môže domáhať už len na základe toho, že došlo ku skutočnosti, pre ktorú bola pokuta dohodnutá. Právna úprava poskytuje účastníkom dohody o zmluvnej pokute značnú dispozičnú voľnosť z hľadiska práv a povinností z nej vyplývajúcich. Možnosť moderácie zmluvnej pokuty súdom zákon pripúšťa len v prípade jej neprimeranej výšky. Otázka neprimeranej výšky zmluvnej pokuty však nie je predmetom tohto preskúmvacieho konania. Zmluvná pokuta má prevenčnú, represívnu aj reparačnú funkciu. Žalovaný sa v uvedenom kontexte nevysporiadal s tým, či zmluvnú pokutu možno považovať za „dodatočné“ peňažné plnenie alebo „dodatočné“ nepeňažné plnenie po prevzatí potraviny. Krátky slovník slovenského jazyka, Slovník súčasného slovenského jazyka a Synonymický slovník slovenčiny slovo „dodatočný“ vysvetľujú ako uskutočnený po dokončení niečoho, urobený až po dokončení, po uzavretí niečoho, teda bez ohľadu na penalizáciu nedodržania zmluvnej povinnosti. Vysvetlenie pojmov „dodatočné peňažné plnenie“ za dodané potraviny vo vzťahu k zmluvnej pokute zo strany orgánov verejnej správy oboch stupňov absentuje, pričom ide o základný prvok skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 4 ods. 4 písm. h) zákona č. 362/2012 Z.z. aj v nadväznosti na § 2 písm. d) tohto zákona.

10. Nedostatočné odôvodnenie sa vzťahuje aj na spáchanie správneho deliktu podľa § 4 ods. 4 písm. x) zákona č. 362/2012 Z.z. Prvoinštančný správny orgán v tejto časti len stroho poukázal na bližšie nešpecifikované podklady rozhodnutia, z ktorých má vyplývať, že pre žalobkyňu by bola cena dodaného tovaru bez DPH vždy o 40 % nižšia ako cena výrobku bez DPH. V časti prvoinštančného rozhodnutia nazvanej ako „Skutkové zistenia“ sa uvádza ako podklad rozhodnutia len zmluva o kúpe a predaji tovaru, z ktorej však a priori nevyplýva uvedená výrazná zľava z ceny tovaru bez DPH. Za uvedenej situácie nie je možné preskúmať, na základe akých skutočností žalovaný a prvoinštančný správny orgán dospeli k záveru o spáchaní správneho deliktu žalobcom podľa § 4 ods. 4 písm. x) zákona č. 362/2012 Z.z. Uvedený nedostatok prvoinštančného rozhodnutia, ktorý nebol odstránený ani v druhoinsťančnom rozhodnutí, má negatívny vplyv na zákonnosť oboch rozhodnutí a vedie k ich zrušeniu.

11. Na druhej strane sa správny súd nestotožnil s námietkou žalobkyne o vylúčení ministra z konania a rozhodnutia o podanom rozklade podľa § 61 ods. 2 Správneho poriadku. Podľa § 9 Správneho poriadku môže byť v administratívnom konaní vylúčený len konkrétny zamestnanec správneho orgánu. Z tohto dôvodu nie je možné použiť ustanovenia o vylúčení v prípadoch, keď ako správny orgán vystupuje jediná fyzická osoba, ktorá navyše nemá postavenie zamestnanca správneho orgánu; preto neprichádza do úvahy vylúčenie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy pri rozhodovaní o rozklade. Zamestnancom správneho orgánu sa rozumie osoba, ktorá je v pracovnoprávnom, služobnom alebo štátnozamestnaneckom vzťahu k správne mu orgánu. Minister ako vedúci ústredného orgánu štátnej správy nie je zamestnancom ministerstva v pracovnoprávnom, služobnom, štátnozamestnaneckom ani obdobnom vzťahu, je členom vlády, ktorý stojí na čele ministerstva, je menovaný prezidentom SR na návrh predsedu vlády. Ministerstvo je úradom predstavujúcim súhrn osobných a vecných prostriedkov zorganizovaných do jedného celku za účelom výkonu určitého vymedzeného úseku verejnej správy. Ministerstvo je organizované monokraticky; vedené je členom vlády menovaným prezidentom na návrh predsedu vlády. Navyše, v prípade vylúčenia ministra z konania a rozhodovania o rozklade Správny poriadok neupravuje postup ani subjekt, ktorý by o podanom rozklade rozhodol.

12. Podľa názoru správneho súdu však žalovaný správne vyhodnotil percentuálnu hranicu (3 %) tržieb dodávateľa Fekollini, s.r.o., vo vzťahu k obchodným aktivitám odberateľa (žalobkyne) zameraným na podporu predaja potraviny dodávateľa, najmä dary, bonusy, rabaty a skontá. Žalobkyňa nevedela preukázať, ani aké propagačné akcie v prospech dodávateľa realizovala.

13. Krajský súd ďalej uviedol, že osobitná (rozkladová) komisia má len poradnú funkciu a nie je kompetentná o rozklade rozhodnúť, môže predkladať len stanoviská k rozkladu, ktoré minister môže ale aj nemusí akceptovať. V tejto súvislosti nemožno opomenúť ďalší formálny nedostatok žalobou napadnutého rozhodnutia, keď v odôvodňovaní druhoinštančného rozhodnutia sa uvádza výlučne právny názor osobitnej (rozkladovej) komisie, ktorá však má len poradnú funkciu, no názor ministra ako kompetentného a funkčne príslušného orgánu podľa § 61 ods. 2 Správneho poriadku prakticky absentuje. Tento nedostatok podľa názoru krajského súdu spôsobuje nezrozumiteľnosť rozhodnutia v tom smere, či svoj právny názor prezentuje minister alebo osobitná (rozkladová) komisia ako orgán rozhodujúci o rozklade.

14. O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že úspešnej žalobkyni priznal nárok na náhradu trov konania.

### III.

#### Konanie na kasačnom súde

15. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, a to z dôvodu, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

16. Sťažovateľ sa nestotožnil s názorom krajského súdu, že mal požiť pri ukladaní sankcie absorpčnú zásadu, pretože samotný zákon č. 362/2012 Z.z. neupravuje správne delikty neprimeraných obchodných podmienok podľa stupňa ich závažnosti, ani podľa miery postihnutia. Zo zákona č. 362/2012 Z.z. nevyplýva, aká konkrétna sankcia prislúcha tomu ktorému správne mu deliktu, a teda nie je možné vyvodit' záver, za ktorý správny delikt je najprísnejšia sankcia.

17. Podľa názoru sťažovateľa uplatnil zásady trestného práva a súhlasí s názorom, že pri správnom trestaní je potrebné postupovať podľa zásad trestania v zmysle Trestného zákona, avšak podľa jeho názoru uvedené nie je možné aplikovať a využiť v plnom rozsahu pri administratívnom trestaní v podmienkach zákona č. 362/2012 Z.z.

18. Sťažovateľ považuje odôvodnenie krajského súdu týkajúce sa zmluvnej pokuty za nezrozumiteľné, zmätočné a neodôvodnené, keďže sťažovateľ sa dostatočne jasne vysporiadal so skutočnosťou, či je

možné zmluvnú pokutu subsumovať pod § 2 písm. d) zákona č. 362/2012 Z.z. Správne orgány v rozhodnutí podrobne špecifikovali, prečo dospeli k záveru, že zmluvná pokuta je zaradená pod peňažné plnenie zakotvené v § 2 písm. d) zákona č. 362/2012 Z.z.

19. Z uvedených dôvodov navrhol kasačnému súdu, aby napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

20. Žalobkyňa vyjadrenie ku kasačnej sťažnosti nepodala.

#### IV.

##### Právny názor Najvyššieho súdu

21. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S. s. p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 S.s.p.) a že ide o rozsudok, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 S.s.p.), jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 S.s.p.) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 22. mája 2019 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

22. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým zrušil napadnuté rozhodnutia správnych orgánov, a preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie prvoinštančného správneho orgánu, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok konania a okruhu účastníkov) sa kasačný súd stotožňuje so skutkovými závermi krajského súdu v tom rozsahu, ako si ich osvojil krajský súd zo zistení uvedených žalobkyňou a správnymi orgánmi, ktoré sú obsiahnuté v administratívnom spise.

Podľa § 2 písm. d) zákona č. 362/2012 Z.z. na účely tohto zákona sa rozumie peňažným plnením platba poskytnutá dodávateľom alebo odberateľom súvisiaca s dodaním potraviny vrátane platby na obchodné aktivity odberateľa potraviny, najmä zľavy, dary, bonusy, rabaty, skontá.

Podľa § 4 ods. 2 písm. f) zákona č. 362/2012 Z.z. neprimeranou podmienkou je peňažné plnenie alebo nepeňažné plnenie účastníka obchodného vzťahu za propagačné akcie odberateľa bez toho, aby došlo k protiplneniu v rovnakej hodnote v prospech dodávateľa.

Podľa § 4 ods. 3 písm. b) zákona č. 362/2012 Z.z. neprimeranou podmienkou je aj peňažné plnenie dodávateľa, ktorého celková suma je viac ako 3% z ročných tržieb dodávateľa za potraviny dodané jednotlivému odberateľovi v kalendárnom roku, v ktorom došlo k peňažnému plneniu, a to za obchodné aktivity odberateľa zamerané na podporu predaja potraviny dodávateľa, najmä dary, bonusy, rabaty a skontá.

Podľa § 4 ods. 4 písm. h) zákona č. 362/2012 Z.z. za neprimeranú podmienku sa považuje aj požadovanie dodatočného peňažného plnenia alebo nepeňažného plnenia po prevzatí potraviny.

Podľa § 4 ods. 4 písm. x) zákona č. 362/2012 Z.z. za neprimeranú podmienku sa považuje aj vyžadovanie umiestnenia na trh potraviny, ktorej množstvo a druh sú zmluvne dohodnuté medzi účastníkmi obchodného vzťahu, za cenu nižšiu, ako je nákupná cena v čase podpísania kúpnej zmluvy.

Podľa § 6 ods. 7 zákona č. 362/2012 Z.z. kontrola sa ukončí

a) záznamom o vykonanej kontrole, ak neboli zistené porušenia tohto zákona,

b) protokolom o vykonanej kontrole, ktorý obsahuje opatrenia na odstránenie zistených porušení tohto

zákona.

Podľa § 8 ods. 2 zákona č. 362/2012 Z.z. ministerstvo uloží pokutu za správny delikt od 1 000 eur do 300 000 eur.

23. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a potom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu a s prihliadnutím na ustanovenie § 461 S.s.p. dospel k záveru, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozsudku, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku rozsudku. S týmito sa kasačný súd stotožňuje s v celom rozsahu.

24. Kasačný súd má úvodom za potrebné uviesť, že v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie právna teória rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť (výstižne to určuje zákon o priestupkoch). Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správny orgánom za určité nedovolené konanie (či opomenutie). Je potrebné zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvedené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov ako aj prísnosti postihu delikventa.

25. Z týchto hľadísk je potrebné vychádzať pri posúdení nevyhnutnosti konkretizácie skutku a jeho miesta v rozhodnutí. Zákonná úprava je jednoznačná, pokiaľ ide o konanie o trestných činoch, pretože podľa trestného zákona musí výrok rozsudku presne označovať trestný čin, ktorého sa týka, a to nielen zákonným pomenovaním a uvedením príslušného zákonného ustanovenia, ale aj uvedením miesta, času a spôsobu spáchania, poprípade i iných skutočností potrebných, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. U priestupkoch je obdobná právna úprava. Výrok rozhodnutia o priestupku musí obsahovať tiež popis skutku s označením miesta a času jeho spáchania, vyslovenie viny, druh a výmeru sankcie. Široká oblasť iných správnych deliktov však takéto jednoznačné vymedzenie výroku rozhodnutia nemá. Odkazuje sa len na správny poriadok (§ 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.), podľa ktorého výrok rozhodnutia obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedením ustanovenia právneho predpisu, podľa ktorého bolo rozhodnuté, poprípade tiež rozhodnutie o povinnosti nahradiť trovy konania. Pokiaľ sa v rozhodnutí ukladá účastníkovi konania povinnosť plnenia, určí správny orgán na to lehotu.

26. Vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Tento záver je vyvoditeľný priamo z ustanovenia § 47 ods. 2 Správneho poriadku. V rozhodnutiach trestného charakteru, ktorými sú nepochybne i rozhodnutia o iných správnych deliktoch je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania a to aj pre zabezpečenie riadneho práva na obhajobu. Až vydané rozhodnutie jednoznačne určí, čoho sa páchatel dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. Jednotlivé skutkové údaje sú rozhodné pre určenie totožnosti skutku, vylučujú pre ďalšie obdobie možnosť zámeny

skutku a možnosť opakovaného postihu za rovnaký skutok, pritom je potrebné odmietnuť úvahu o tom, že postačí, ak tieto náležitosti sú uvedené len v odôvodnení rozhodnutia. Význam výrokovvej časti rozhodnutia spočíva v tom, že iba táto časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Riadne formulovaný výrok a v ňom v prvom rade konkrétny popis skutku je nezastupiteľná časť rozhodnutia, z ktorého je možné zistiť, či a aká povinnosť bola porušená a aké opatrenia či sankcie boli uložené. Len rozhodnutie obsahujúce takýto výrok môže byť vynúiteľné exekúciou.

27. Záver o nevyhnutnosti úplnej špecifikácie iného správneho deliktu (z hľadiska vecného, časového a miestneho) plne korešponduje i medzinárodným záväzkom SR. Je potrebné pripomenúť, že i na rozhodovanie o iných správnych deliktoch dopadajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách (publikovaný pod č. 209/1992 Zb.). Keď Dohovor v článku 6 ods. 1 uvádza "akékoľvek trestné obvinenie", je potrebné poskytnúť záruku tomu kto je obvinený v trestnom konaní ako aj v správnom konaní pre podozrenie zo spáchania správneho deliktu. Takto vykladá Dohovor stabilne i judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva.

28. Z vyššie uvedeného potom je potrebné vyvodiť, že výrok rozhodnutia o postihu za iný správny delikt musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, poprípade i uvedenie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby nemohol byť zamenený iným. Ak správny orgán neuvedie tieto náležitosti do výroku svojho rozhodnutia, podstatne poruší ustanovenie zákona o správnom konaní (§ 47 ods. 2 Správneho poriadku).

29. Na rozdiel od Trestného zákona, právne predpisy, ktoré zakotvujú skutkové podstaty správnych deliktov neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých deliktov. Pri súbehu viacerých správnych deliktov pri nedostatku špeciálnej úpravy je potrebné použiť "analogiae legis" tzv. absorpčnú zásadu. Jej podstata tkvie v absorpcii sadziieb (teda prísnejší trest pohlcuje miernejší). Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov (závažnosť pritom je nutné posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čiže záujem, proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená).

30. Na základe analógie teda v danom prípade treba aplikovať pravidlá pre ukládanie úhrnného trestu, t. j. správny orgán uloží za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnutelný. Touto zásadou sa správne orgány pri ukladaní sankcie za nimi zistené štyri správne delikty neriadili. Pri ukladaní správneho trestu v jednom spoločnom administratívnom konaní je potrebné rešpektovať § 41 Trestného zákona a pri súbehu viacerých správnych deliktov uložiť trest určený pre delikt najprísnejšie postihnutelný. Najprísnejšie postihnutelný správny delikt je delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou. Ak pôjde o prípad, keď sú horné hranice pokút rovnaké, správny trest sa uloží podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt najzávažnejší. Závažnosť je pritom nutné posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čiže záujem, proti ktorému delikt smeruje a ktorému je ochrana právnym predpisom určená. Pri ukladaní sankcie nestačí iba všeobecne poukázať na preventívnu a represívnu funkciu sankcie bez bližšie odôvodnenia jednotlivých aspektov rozhodujúcich pre jej uloženie, ale správny orgán musí presvedčivým a logickým spôsobom odôvodniť, čo ho viedlo v danom prípade k uloženiu konkrétnej pokuty, aj s prihliadnutím na zásady ukládania trestov podľa trestného práva. Vzhľadom na uvedené námietky sťažovateľa týkajúce sa nemožnosti aplikovania absorpčnej zásady v danom prípade považuje kasačný súd za nedôvodné.

31. Z administratívneho spisu je zrejmé, že žalobkyňa sa dopustila štyroch správnych deliktov. Zákon č. 362/2012 Z.z., ktorý upravuje skutkové podstaty správnych deliktov, však neupravuje postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých deliktov, ako to bolo v tomto prípade. Niet pochybností o tom, že priestupky a iné správne delikty majú trestnoprávny charakter, a preto podliehajú ochrane zaručenej v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Preto správne orgány rozhodujúce o postihu za tieto delikty musia analogicky aplikovať základné zásady

zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku, keďže v hmotnoprávných a procesnoprávných predpisoch nie sú tieto zásady premietnuté. Pri nedostatku právnej úpravy je tak podľa názoru kasačného súdu v zmysle zásady „*analogiae legis*“ potrebné v správnom konaní použiť, ako už bolo vyššie uvedené, absorpčnú zásadu, uvedenú v § 41 Trestného zákona, ako zásadu ukladania trestov podľa ustanovení trestného práva.

32. K námietke sťažovateľa, ktorý považuje odôvodnenie rozsudku týkajúce sa zmluvnej pokuty za nezrozumiteľné kasačný súd uvádza, že nie je dôvodná. Kasačný súd považuje odôvodnenie uvedené v odseku 45 napadnutého rozsudku za dostatočne presvedčivé a s argumentáciou v ňom uvedenou sa kasačný súd stotožnil a bližšie na neho odkazuje. Vysvetlenie pojmu „*dodatočné peňažné plnenie*“ za dodané potraviny vo vzťahu k zmluvnej pokute v odôvodnení oboch rozhodnutí správnych orgánov absentuje.

33. Vzhľadom na vyššie uvedené kasačný súd konštatuje, že napadnuté rozhodnutie sťažovateľa v spojení s prvoinštančným rozhodnutím sú nezákonné, pretože správne orgány vec nesprávne právne posúdili v otázke dodržiavania zásad trestného práva pri ukladaní trestov pri súbahu správnych deliktov. Z uvedených dôvodov sa kasačný súd stotožnil so záverom krajského súdu, ktorý napadnuté rozhodnutie sťažovateľa v spojení s prvoinštančným rozhodnutím zrušil a vec vrátil prvoinštančnému správnomu orgánu na ďalšie konanie.

34. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutiach riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutí. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 S. s. p. ako nedôvodnú zamietol.

35. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že žalobkyni, aj keď bola úspešná v konaní o kasačnej sťažnosti, nárok na náhradu trov tohto konania nepriznal, pretože jej žiadne trovy nevznikli (§ 467 ods. 1 S. s. p. a analogicky podľa § 167 ods. 1 S. s. p.).

36. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyselne (§ 139 ods. 4 S.s.p.).

#### **Poučenie:**

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