

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8Asan/9/2019
Identifikačné číslo spisu: 4016200600
Dátum vydania rozhodnutia: 29.01.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:4016200600.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu Mgr. Petra Melichera a JUDr. Eriky Šobichovej, v právnej veci žalobcu: Š. G., podnikajúceho pod obchodným menom Š. G., G. I. C. T. M. XXX/X, XXX XX I. W., V: XX XXX XXX, právne zastúpeného JUDr. Jánom Pekarom, advokátom so sídlom kancelárie Potočná 191/39, 909 01 Skalica, IČO: 34 048 944, proti žalovanej: Slovenskej obchodnej inšpekcii, Ústrednému inšpektorátu Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave, so sídlom Prievozská 32, 827 99 Bratislava, IČO: 17 331 927, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. SK/0824/99/2015 zo 14. apríla 2016 a o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Nitre č. k. 26S/16/2016-87 z 18. októbra 2018, takto

rozhodol:

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

Žalobcovi p r i z n á v a právo na náhradu trov kasačného konania.

Odôvodnenie

O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Nitre (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 26S/16/2016-87 z 18. októbra 2018 podľa ust. § 191 ods. 1 písm. d) a písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. SK/0824/99/2015 zo 14. apríla 2016, ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa - Slovenskej obchodnej inšpekcie, Inšpektorátu Slovenskej obchodnej inšpekcie v Nitre pre Nitriansky kraj č. F/0253/04/15 zo 14. októbra 2015, ktorým žalobcovi pre porušenie zákazu podľa § 6 ods. 2 zákona č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o ochrane nefajčiarov“) uložil pokutu vo výške 1.000,- eur, ktorého porušenia zákazu sa dopustil tým, že „...v čase kontroly dňa 27.08.2015 v prevádzke CAFFE MAXIS na adrese Turecký rad 13 v Leviciach pri vykonaní kontrolného nákupu cigariet zn. MARLBORO v celkovej hodnote 3,50 eura I. Y., ktorý mal v

čase jeho vykonania 17 rokov, žalobca prostredníctvom predavačky predal osobe mladšej ako 18 rokov uvedené cigarety. Uvedeným konaním žalobca porušil zákaz predaja tabakových výrobkov osobám mladším ako 18 rokov.“; vec mu vrátil na ďalšie konanie, a súčasne priznal žalobcovi právo na náhradu trov konania v rozsahu 100%.

2. V odôvodnení rozsudku správny súd, po tom čo sa stotožnil so závermi žalovaného správneho orgánu, že žalobca porušil zákaz podľa § 6 ods. 2 zákona o ochrane nefajčiarov predávať tabakové výrobky osobám mladším ako 18 rokov, uviedol, že vo vzťahu k posúdeniu primeranosti uloženej pokuty za predmetný správny delikt žalovaný nedostatočne zistil rozhodujúce skutkové okolnosti a odôvodnenie jeho rozhodnutia o odvolaní zároveň neobsahuje dostatok dôvodov. Poukázal na to, že žalobca v správnom konaní namietal, že maloletý použitý správnym orgánom ku kontrolnému nákupu svojim vyspelým zjavom nevzbudzoval v predávajúcom pochybnosti, že ide o osobu staršiu ako 18 rokov, pričom práve posúdenie tejto okolnosti malo podľa názoru správneho súdu vplyv na výšku ukladanej pokuty v zmysle § 10 ods. 9 zákona o ochrane nefajčiarov, keď táto okolnosť oslabuje motiváciu predávajúceho overiť vek kupujúceho inak ako vizuálnou kontrolou, a preto výška ukladanej pokuty by podľa názoru správneho súdu v takýchto prípadoch mala byť nižšia ako v prípadoch, keď fyzický zjav kupujúceho zjavne evokuje jeho maloletosť. Žalovaný odvolací správny orgán sa týmito okolnosťami v odôvodnení napadnutého rozhodnutia nezaoberal a z administratívneho spisu žiadnym spôsobom nevyplýva, že by odvolací správny orgán vôbec bol oboznámený s fyzickým zjavom pri kontrole použitej osoby (napríklad v podobe fotodokumentácie zachytávajúcej maloletého v čase vykonania kontroly).

3. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 175 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že vzhľadom na plný úspech žalobcu v tomto konaní, priznal žalobcovi nárok na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania voči žalovanému.

4. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f) a písm. g) S.s.p., v ktorej namietal, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, a že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenie veci. Navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

5. V odôvodnení kasačnej sťažnosti sťažovateľ uviedol, že výška uloženej pokuty v napadnutom rozhodnutí bola primeraná zistenému skutkovému stavu a reflektovala všetky kritéria na jej uloženie v zmysle ust. § 10 ods. 9 zákona o ochrane nefajčiarov, v kontexte čoho poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžo/53/216, Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/142/2014 a Krajského súdu v Banskej Bystrici sp. zn. 23S/91/2017. V súvislosti s výškou uloženej pokuty sťažovateľ uviedol, že v zmysle ust. § 10 ods. 9 zákona o ochrane nefajčiarov bol správny orgán pri ukladaní pokuty povinný prihliadnuť na závažnosť porušenia zákazu, čas trvania a vzniknuté alebo hroziace škodlivé následky na zdravie, pričom podľa názoru sťažovateľa správny orgán všetky tieto zákonom taxatívne vymedzené kritéria zohľadnil, keď uviedol, že závažnosť protiprávneho konania spočíva v porušení práva spotrebiteľa na ochranu pred vznikom závislosti od nikotínu. Sťažovateľ mal za to, že pri určení výšky sankcie boli zohľadnené hroziace škodlivé následky na zdravie, ktoré spočívali v možnom ohrození zdravia mladistvého, taktiež bolo prihliadnuté na reálnu možnosť vzniku závislosti od nikotínu ako návykovej a škodlivej zložky nachádzajúcej sa v tabaku. Správny orgán v tejto súvislosti zohľadnil aj čas protiprávneho konania. Z hľadiska posudzovania miery zavinenia na zistený protiprávny skutkový stav správny orgán pri určení výšky pokuty vzal do úvahy skutočnosť, že žalobca je povinný dodržiavať všetky podmienky stanovené zákonom, za dodržiavanie ktorých zodpovedá objektívne, tzn. bez ohľadu na okolnosti, za ktorých k porušeniu povinnosti došlo, s tým, že v prípade, ak by bolo zistené a preukázané, že došlo k opakovanému porušeniu predmetného zákazu, správny orgán by túto skutočnosť pri určení výšky pokuty zohľadnil, nakoľko by išlo o priťažujúcu okolnosť. Sťažovateľ mal za to, že pokuta vo výške 1.000 eur zodpovedala závažnosti protiprávneho konania, ako aj hroziacim následkom na zdravie spotrebiteľa.

6. V pokračovaní argumentácie sťažovateľ poukázal na dlhodobu nepriaznivý trend odhaľovania protiprávnych konaní a v uvedenom kontexte na funkciu sankcií - okrem iného generálnej prevencie. Sťažovateľ považoval pokutu vo výške 1.000 eur za primeranú aj z toho dôvodu, že kontrola dodržiavania zákazu predaja tabakových výrobkov a výrobkov určených na fajčenie maloletým spotrebiteľom bola propagovaná a ohlasovaná prostredníctvom médií. Predajcovia boli opakovane upozorňovaní na kontroly inšpektorov SOI a aj napriek tomu sa žalobca dopustil porušenia zákona a odpredal tabakový výrobok maloletému spotrebiteľovi. Sťažovateľ ďalej uviedol, že predaj cigariet maloletému v dobe, keď ochrana zdravia spotrebiteľa patrí v Európskej únii k prioritám a k najdôležitejším základným právam spotrebiteľa, považuje za neprípustný. Keďže pohľad na závažnosť porušenia povinnosti podlieha spoločenskému vývoju v závislosti od uznávaných hodnôt v danej spoločnosti a v danej dobe, miera tolerancie pri porušení zákazu predaja cigariet maloletým osobám akceptovaná pred niekoľkými rokmi nemusí byť akceptovateľná v súčasnej dobe. Ak teda predaj cigariet maloletému v minulosti správny orgán sankcionoval nižšou pokutou, nemá to vplyv na skutočnosť, že v súčasnosti je takéto konanie vnímané ako osobitne závažné s potrebou uloženie pokuty vo vyššej zákonnej sadzbe.

7. Sťažovateľ tiež nesúhlasil s tvrdením správneho súdu, podľa ktorého sa vo svojom druhostupňovom rozhodnutí nevysporiadal s námietkou žalobcu, v ktorej uviedol, že maloletý svojim vyspelým zjavom nevzbudzoval v predávajúcom pochybnosti, že ide o staršiu osobu ako 18 rokov. S predmetnou námietkou sa vysporiadal na strane 3 a 4 druhostupňového rozhodnutia, pričom zdôraznil, že v zmysle § 6 ods. 2 zákona o ochrane nefajčiarov sa nevyžaduje kritérium výzoru, ale kritérium veku, preto je potrebné, aby žalobca na svojej prevádzke zabezpečil dôkladné dodržanie zákazu predaja tabakových výrobkov a výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak tak, aby sa predmetné výrobky nedostali do rúk maloletým osobám. Subjektívne posúdenie maloletého predávajúcim a následný zlý odhad žalobcu nezbavuje zodpovednosti za porušenie zákazu predávať tabakové výrobky osobám mladším ako 18 rokov, v danom prípade osobe vo veku 17 rokov.

8. Záverom kasačnej sťažnosti sťažovateľ uviedol, že pokiaľ správny súd považoval výšku uloženej pokuty za neprimeranú mal možnosť znížiť výšku uloženej pokuty prostredníctvom uplatnenia moderačného oprávnenia, čím by sa predišlo administratívne zaťažovaniu sťažovateľa ako aj žalobcu.

9. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že so sťažnosťou sťažovateľa nie je možné súhlasiť, sťažnosťou napadnutý rozsudok správneho je dostatočne a presvedčivo odôvodnený, pričom správny súd zohľadnil aktuálnu judikatúru ako aj základné zásady správneho trestania. Navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

10. V úvode vyjadrenia žalobca uviedol, že sťažovateľ iba všeobecne uvádza, že má za to, že výška uloženej pokuty bola primeraná zistenému skutkovému stavu a reflektovala všetky kritériá na jej uloženie v zmysle ust. § 10 ods. 9 zákona o ochrane nefajčiarov, v žiadnom prípade však skutkovo ani právne neodôvodňuje, v prípade ktorej právnej normy a akým spôsobom malo dôjsť k prípadnej nesprávnej interpretácii, z čoho je zrejmé, že sťažnosť sťažovateľa odôvodnená ust. 440 ods. 1 písm. g) S.s.p. nie je dôvodná. Rovnako, ďalší sťažnostný dôvod, kde sťažovateľ uvádza odklon od rozhodovacej praxe kasačného súdu a na podporu tohto sťažnostného dôvodu odkazuje na rozsudok Najvyššieho súdu SR č. k. 2Sžo/53/2016 z 23. mája 2018, nie je dôvodný, keď jednak sa s uvedeným rozhodnutím správny súd v napadnutom rozhodnutí vysporiadal dostatočným spôsobom a tiež východiska obsiahnuté v citovanom rozhodnutí nie sú na prejedávanú vec aplikovateľné.

11. Záverom vyjadrenia žalobca zdôraznil, že sťažovateľ v preskúmanom rozhodnutí uvádza len základné predpoklady pre vznik jeho zodpovednosti za porušenie zákona o ochrane nefajčiarov, sťažovateľ neuvádza absolútne žiadne skutkové ani právne tvrdenie pre uloženie sankcie vo vyššej sume než 331 -eur.

12. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“ alebo „kasačný súd“) ako súd kasačný (§

438 ods. 2 S.s.p.), po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania zastúpený v súlade s ustanovením § 449 ods. 1 S.s.p., preskúmal vec a 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 www.nsud.sk. Rozsudok bol verejne vyhlásený 29. januára 2020 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 S.s.p.).

13. Kasačný súd po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti proti napadnutému rozsudku správneho súdu preskúmal rozsudok správneho súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, skúmal aj napadnuté rozhodnutia žalovaného správneho orgánu a konanie mu predchádzajúce najmä z toho pohľadu, či sa správny súd vysporiadal so všetkými zásadnými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu.

14. Vzhľadom na dôvody zrušenia preskúmaného rozhodnutia žalovaného bolo úlohou kasačného súdu posúdiť správnu úvahu čo do uloženej sankcie, ktorá bola v rámci trestnej sadzby v rozmedzí od 331,- eur do 6.638,- eur uložená pri spodnej hranici vo výške 1.000,- eur. Kasačný súd zdôrazňuje, že rozhodnutie správneho orgánu musí predovšetkým pri správnom sankcionovaní obsahovať i také skutočnosti, ktoré hovoria o tom, ako správny orgán použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov (§ 10 ods. 10 zákona o ochrane nefajčiarov k § 47 ods. 3 správneho poriadku), a to obzvlášť za situácie, ak je príslušný subjekt je sankcionovaný na základe princípu objektívnej zodpovednosti.

15. V tomto smere sa kasačný súd plne prikláňa k argumentácii žalobcu a zhodne má za to, že sťažovateľ nijakým spôsobom bližšie neuviedol, ako jednotlivé kritériá posúdil a vyhodnotil. Ak sťažovateľ nemal zistené kritériá na určenie výšky pokuty, potom na ne nemohol ani prihliadnuť.

16. Kasačný súd sa stotožňuje so závermi prezentovanými správnym súdom a keďže ide o administratívne trestanie spravujúce sa primerane špecifickému charakteru tohto konania zásadami ukladania trestov v trestnom konaní, kladú sa zvýšené požiadavky aj na zdôvodnenie práve uloženej sankcie z hľadiska jej druhu a výšky, pri ktorej rozhodujúci orgán podľa § 10 ods. 7 zákona o ochrane nefajčiarov prihliada najmä na závažnosť porušenia povinností, čas trvania a na vzniknuté alebo hroziace škodlivé následky na zdravie.

17. Odôvodnenie žalobou napadnutého rozhodnutia, ako aj rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa, v rámci odôvodnenia výšky uloženej sankcie, obsahuje len všeobecné frázy a konštatácie, ktoré navyše nie sú určujúcim faktorom pre ukladanie sankcie, ale pre vznik zodpovednosti. Kasačný súd vníma potrebu generálnej prevencie, avšak za situácie, kedy je sankciu možné uložiť v rozmedzí, pričom výška uloženej sankcie závisí výlučne od uváženia správneho orgánu, nie je postačujúce odvolať sa na účel zákona.

18. V rozhodnutí sp. zn. 2Sžp/16/2011 z 30. mája 2012 (R 22/2013) Najvyšší súd SR konštatoval, že „...v zmysle ustálenej judikatúry správnych súdov (pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 3SžoKS/64/2006, rozhodnutia ZSP 69/2008, ZSP 58/2009, či rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 5Sžo/204/2010), v prípade správneho trestania súd sleduje, či správny orgán náležite zdôvodnil uloženie sankcie v určitej výške, ak zákon pripúšťa rozpätie sankcie, či prihliadol na okolnosti viazané na subjekt, samotný skutok a jeho následok. Určenie výšky pokuty v rámci určeného rozpätia je síce vecou voľného uváženia, to však neznamená, že môže byť uložená v ľubovoľnej výške. Voľná úvaha aj pri takomto rozhodovaní je myšlienkový proces, v rámci ktorého má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu, jeho následky, dobu protiprávnosti, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Pri uložení pokuty správny orgán prihliadne na závažnosť, spôsob i čas trvania následkov protiprávneho konania.“ Obdobné závery sú konštatované napr. aj v rozhodnutiach sp. zn. 8Sžo/37/2014 z 22. októbra 2015 (R 38/2016), sp. zn. 10Sžo/133/2015 z 27. júla 2016, sp. zn. 3Sžo/64/2013 z 12. marca 2014, 6SŽ/75/2001 z 28. novembra 2001 a pod..

19. Kasačný súd je toho názoru, že ak žalovaný uloží pokutu musí jej výšku logicky odôvodniť na základe zákonných kritérií konkrétnymi okolnosťami prípadu. Až potom možno hovoriť o správnom uvážení, do ktorého správny súd vstupuje len v obmedzenom rozsahu (§ 27 ods. 2 S.s.p.). Všeobecné konštatácie o primeranosti pokuty a jej preventívnej i represívnej funkcii v tomto zmysle nestačia.

20. Neuniklo pozornosti kasačného súdu, že v rámci správneho súdneho konania sťažovateľ poukazoval na to, že na výšku uloženej pokuty mali vplyv aj iné objektívne ukazovatele, a síce skutočnosť, že výsledky kontrol vykazujú dlhodobo nepriaznivé výsledky (neúčinnosť generálnej prevencie), a tiež, že kontroly boli verejne avizované, čo zvyšuje spoločenskú nebezpečnosť konania žalobcu.

21. Kasačný súd v tomto smere súhlasí so sťažovateľom, že uvedené skutočnosti sú spôsobilé ovplyvniť výšku uloženej sankcie, či už samostatne, alebo vo vzájomnej súvislosti s inými zistenými skutočnosťami (napr. v tomto prípade bezúhonnosť žalobcu a vyšší vek agenta), avšak uvedené skutočnosti neboli v rámci preskúmaného rozhodnutia obsiahnuté. Za rozhodnutie vydané v súlade so zákonom nemožno považovať rozhodnutie, ktoré je zrozumiteľné iba pre správny orgán, ktorý ho vydal (R 3/2014).

22. Vytkávané nedostatky odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia nemôžu byť ani konvalidované prípadným dodatočným vysvetlením, resp. dopĺňujúcim vyjadrením správneho orgánu a ani správneho súdu neprislúcha spôsobom presahujúcim akceptovateľnú mieru dopĺňať, resp. absentujúce argumenty správneho orgánu nahrádzať svojimi a vyvodzovať z nich závery, ku ktorým mal dospieť správny orgán, ktorého postup a úvahy mali byť obsahom odôvodnenia jeho rozhodnutia, pretože takáto aktivita presahuje rámec preskúmavacej právomoci súdu a zároveň zasahuje do sféry kompetencie správneho orgánu v agende vymedzenej zákonom. Pokiaľ totiž súd preskúma zákonnosť žalobou napadnutého správneho rozhodnutia, resp. skutkové a právne úvahy, na základe ktorých bolo rozhodnutie vydané, robí tak výlučne cez odôvodnenie tohto rozhodnutia, a nie prostredníctvom obsahu administratívneho spisu, resp. dôvodov dopĺňujúcich, ktorými žalovaný dodatočne dopĺňa chýbajúce dôvody v rozhodnutí (viď. aj rozhodnutia Najvyššieho súdu SR vo veciach sp. zn. 10Sza/6/2016, sp. zn. 10Sza/13/2016 a sp. zn. 10Sžo/323/2015).

23. V správnom súdnictve správny súd pri svojom konaní a rozhodovaní nenahrádza činnosť orgánov verejnej správy, ale len preskúma „zákonnosť“ rozhodnutí a postupov orgánu verejnej správy, o ktorých fyzická osoba alebo právnická osoba tvrdí, že boli nezákonné (napr. II. ÚS 588/2016), preto rozhodnutie súdu, ktorým ako nepreskúmateľné zruší rozhodnutie správneho orgánu, ak rozhodnutie nie je náležite odôvodnené, je vecne správne (R 29/1996).

24. Skutočnosti, ktorými sťažovateľ v kasačnej sťažnosti spochybňoval predmetné rozhodnutie správneho súdu neboli zistené v konaní o kasačnej sťažnosti. Kasačný súd preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 S.s.p. ako nedôvodnú zamietol.

25. O náhrade trov kasačného konania kasačný súd rozhodol podľa § 167 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 467 ods. 1 S.s.p.. Žalovaný (sťažovateľ) nebol v kasačnom konaní úspešný, preto mu kasačný súd právo na náhradu trov kasačného konania nepriznal, zatiaľ čo právo na plnú náhradu trov kasačného konania priznal plne úspešnému žalobcovi. O výške náhrady trov rozhodne správny súd samostatným uznesením.

26. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v pomere hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 k § 463 S.s.p.).

Poučenie:

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