

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 5Asan/23/2018  
Identifikačné číslo spisu: 1015200579  
Dátum vydania rozhodnutia: 12.09.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Milan Morava  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1015200579.1

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Milana Moravu a členiek senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a JUDr. Jarmily Urbancovej, v právnej veci žalobcu: Mgr. Milena Nosková, Zámocká 14, 811 01 Bratislava, správkyňa konkurznej podstaty úpadcu Retail Value Stores a.s., Panónska cesta 16, 851 04 Bratislava, proti sťažovateľovi (pôvodne žalovanému): Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, so sídlom Dobrovičova 12, 812 66 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ministra pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 4945/2014-420 z 18. marca 2015, konajúc o kasačnej sťažnosti proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/89/2015-153 z 13. februára 2018, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/89/2015-153 z 13. februára 2018 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.

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „správny súd“) rozsudkom č.k. 5S/89/2015-153 z 13. februára 2018 napadnuté rozhodnutie Ministra pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 4945/2014-420 z 18. marca 2015 a rozhodnutie Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 3731/2014-024 z 29. septembra 2014 zrušil a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie. Žalobcovi správny súd priznal úplnú náhradu trov konania voči žalovanému.

2. Žalovaný rozhodnutím č. 4945/2014-420 z 18. marca 2015 o rozklade žalobcu rozhodol tak, že výrokovú časť rozhodnutia ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR číslo 3731/2014-024 z 29. septembra 2014 podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku zmenil nasledovne: „Spoločnosť Retail Value Stores, a.s., IČO: 47 256 770, Panónska cesta 16, 851 06 Bratislava (podľa výpisu z Obchodného registra Okresného súdu Bratislava I. od 1. februára 2015 je spoločnosť Retail Value Stores, a.s.,

Panónska cesta 16, 851 04 Bratislava, IČO: 47 256 770 univerzálnym právnym nástupcom spoločnosti Retail Value Stores, a.s., IČO: 43 768 083), sa dopustila správneho deliktu podľa § 8 ods. 1 zákona č. 362/2012 Z.z. o neprimeraných podmienkach v obchodných vzťahoch, ktorých predmetom sú potraviny, a to uplatnením si neprimeranej podmienky vo svoj prospech v období od 28. februára 2013 do 31. decembra 2013 podľa § 4 ods. 4 písm. h/ zákona č. 362/2012 Z.z. o neprimeraných podmienkach v obchodných vzťahoch, ktorých predmetom sú potraviny - požadovanie dodatočného peňažného plnenia alebo nepeňažného plnenia po prevzatí potraviny, v obchodnom vzťahu so spoločnosťou VIREMA TRADE, s.r.o., IČO: 36 247 651, Cukrovarská 1476, 925 21 Sládkovičovo, uzatvorenom na základe Zmluvy o kúpe a predaji tovaru potraviny z 28. februára 2013. A za tento delikt mu bola uložená pokuta vo výške 173 400,- €.“

3. Z odôvodnenia rozhodnutia správneho súdu vyplýva, že správny súd preskúmaval zákonnosť rozhodnutia žalovaného, ktorým bolo zmenené rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu o uložení sankcie za spáchanie správneho deliktu podľa § 4 ods. 4 písm. t/ a písm. y/ zákona č. 362/2012 Z.z. a bola rozhodnutím žalovaného uložená sankcia za spáchanie správneho deliktu podľa § 4 ods. 4 písm. h/ zákona č. 362/2012 Z.z. v oboch rozhodnutiach bola stanovená výška pokuty 173 400,- €.

4. Podľa správneho súdu 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 zodpovedajúcemu zaradeniu 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 (rozsudky ESLP vo veci Öztürk proti Nemeckej spolkovej republike z 21. februára 1984, č. sťažnosti 8544/79, Escoubet proti Belgicku, z 28. októbra 1999, č. sťažnosti 26780/95, Zolotukhin proti Rusku z 10. februára 2009, č. sťažnosti 14939/03).

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 administratívnoprávna 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 ukládanie 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 postihnutelný. Najprísnejšie postihnutelný 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 (rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp.zn. 2S/123/2014 zo dňa 17.06.2015, rozsudky Najvyššieho súdu SR sp.zn. 8 Sžo 28/2007 zo dňa

06.03.2008, sp.zn. 2 Sžo 46/2012 zo dňa 18.09.2013).

7. Podľa názoru správneho súdu má byť pokuta pre podnikateľa natoľko citelná, aby ho od podobného konania v budúcnosti odradila, avšak nemôže byť pokutou likvidačnou (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 2 Sžpu 3/2011 zo dňa 22.05.2013, sp.zn. 1 Sžpu 1/2008 zo dňa 25.01.2011).

8. Prvostupňový ani druhostupňový orgán v rozhodnutiach zákonným spôsobom nevysvetlili, prečo z jednej kontroly vystavili viacero protokolov. Argument žalovaného, že išlo o zložitejší prípad v tomto kontexte podľa správneho súdu 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 (§ 6 ods. 7 zákona č. 362/2012 Z.z., § 13 ods. 1 zákona č. 10/1996 Z.z.). Oba zákony pri slovách „kontrola“ a „protokol“ používajú jednotné číslo (pri tvorbe návrhu právneho predpisu sa používa oznamovací spôsob, prítomný čas a jednotné číslo, ak z kontextu návrhu právneho predpisu nevyplýva inak - Príloha č. 1 k Legislatívnym pravidlám vlády SR bod 3). 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 (§ 13 ods. 2), no nie viaceré finálne protokoly. Správny súd poukazuje 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 (napríklad nález Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 143/02 zo dňa 05.11.2002). 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 (samozrejme za situácie, že tento článok ústavy nevytvára právny základ pre protiprávne konanie).

9. Správny súd mal za to, že napriek uvedeným pochybeniam oboch orgánov verejnej správy, ktoré vedú k zrušeniu rozhodnutia žalovaného, správny súd považuje 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 podľa správneho súdu 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 (dohody) medzi dvoma a viacerými subjektmi. Ide o účastníkmi zmluvného vzťahu dohodnutú peňažnú sumu, ktorú sa dlžník (subjekt porušujúci zmluvu) 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 (§ 544 a nasl. OZ v spojení s § 1 ods. 2 ObZ). Možnosť moderácie zmluvnej pokuty súdom zákon pripúšťa len v prípade jej neprimeranej výšky (§ 545a OZ, § 301 ObZ); otázka neprimeranej výšky zmluvnej pokuty však nie je predmetom tohto preskúmavacieho konania. Správny súd pripomenul, že zmluvná pokuta má prevenčnú funkciu, represívnu aj reparačnú funkciu (Luby, Š.: Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve II. Vydavateľstvo SAV, Bratislava 1958, s. 398 a nasl.). 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 rozhodnutie žalovaného. Prvostupňový správny orgán uznal vinným žalobcu za spáchanie dvoch správnych deliktov podľa § 4 ods. 4 písm. t/ a písm. y/ zákona č. 362/2012 Z.z. a uložil mu pokutu vo výške 173 400,- €. Osobitná (rozkladová) komisia v napadnutom rozhodnutí dospela k záveru, že preukázaným konaním nedošlo k naplneniu skutkových podstát vymedzených v § 4 ods. 4 písm. t/, písm. y/ zákona č. 362/2012 Z.z. ale došlo k naplneniu skutkovej podstaty neprimeranej podmienky vymedzenej v § 4 ods. 4 písm. h/ zákona č. 362/2012 Z.z., ktorá je v obchodnom vzťahu medzi odberateľom a dodávateľom potravín zakázaná a uložila mu pokutu v rovnakej výške v sume 173 400,- €.

11. Správny súd sa nestotožnil s námietkou žalobcu o vylúčení ministra z konania a rozhodnutia o podanom rozklade podľa § 61 ods. 2 SP. Podľa § 9 SP 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 (Košíčiarová, S.: Správny poriadok. Komentár, Heuréka, Šamorín 2013, s. 44 a nasl.; Sobihard, J.: Správny poriadok. Komentár, IURA EDITION, Bratislava 2005, s. 51 a nasl.). 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 (§ 3 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov), 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 (nález Najvyššieho správneho súdu č. 302/46-7 zo dňa 23.10.1947 publikovaného v Bohuslavovej zbierke nálezov Najvyššieho správneho súdu vo veciach administratívnych pod číslom Boh. A 1729/47 30296, uznesenie Najvyššieho súdu SR sp.zn. 2 Sžo 72/2007 zo dňa 31.01.2008). Navyše, v prípade vylúčenia ministra z konania a rozhodovania o rozklade Správny poriadok neupravuje postup ani subjekt, ktorý by o podanom rozklade rozhodol.

12. Správny súd 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 druhostupňového rozhodnutia sa uvádza výlučne právny názor osobitnej (rozkladovej) komisie, ktorá však má len poradnú funkciu, no názor ministra ako kompetentného a funkčné príslušného orgánu podľa § 61 ods. 2 SP prakticky absentuje. Tento nedostatok spôsobuje nezrozumiteľnosť rozhodnutia v tom smere, či svoj právny názor prezentuje minister alebo osobitná (rozkladová) komisia ako orgán rozhodujúci o rozklade.

13. Záverom správny súd po vyhodnotení priebehu administratívneho konania uviedol, že žalobou napadnuté rozhodnutie ministra vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a v časti uloženej pokuty je rozhodnutie nepreskúmateľné a je nezákonné, čo je dôvodom na jeho zrušenie, podľa § 191 ods. 1 písm. c/, písm. d/ SSP a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie. Žalovaného v novom konaní správny súd zaviazal postupovať v súdom naznačenom smere.

II.

14. Proti právoplatnému rozsudku správneho súdu podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť a žiadal, aby najvyšší súd napadnutý rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Sťažovateľ mal za to, že v zmysle § 440 ods. 1 písm. g/ SSP správny súd vec nesprávne právne posúdil.

15. Sťažovateľ v prvom rade namietal, že zákon č. 362/2012 Z.z. nerozdeľuje správne delikty neprímeraných obchodných podmienok podľa stupňa ich závažnosti a pokuty nie sú rozdelené do skupín podľa závažnosti správneho deliktu a v zákone nie je určené, ktorý delikt sa považuje za najprísnejšie trestaný, ani za ktorý sa ukladá najnižšia možná sadzba pokuty. Podľa sťažovateľa sa v prejednávanej veci žalobca dopustil porušenia ustanovení zákona č. 362/2012 Z.z. vo vzťahu k viacerým dodávateľom, preto nie je možné vo veci aplikovať absorpčnú zásadu.

16. Sťažovateľ poukázal na to, že zrušené rozhodnutia obsahovali všetky náležitosti potrebné k tomu, aby nemohol byť spáchaný správny delikt zamenený s iným správnym deliktom. Len absencia týchto náležitostí by zakladala dôvod na zrušenie rozhodnutí z dôvodu porušenia ustanovení správneho poriadku.

17. Absorpčná zásada sa má podľa názoru sťažovateľa aplikovať tak, aby v každom jednotlivom obchodnom vzťahu pri súčasnom spáchaní viacerých správnych deliktov bola uložená sankcia za správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Pokiaľ by absorpčná zásada nebola uplatnená týmto spôsobom, utrpel by chránený verejný záujem. V tejto súvislosti sťažovateľ poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 3Sžo/39/2014 z 1. júla 2015, v ktorom sa uvádza, že „je potrebné použiť analógiu s trestným pri správnom trestaní, avšak iba pri naplnení troch kumulatívnych podmienok: 1. ak existuje medzera v zákone, 2. použitím analógie neutrpi páchateľ a 3. zároveň jej použitím neutrpi príslušný chránený verejný záujem.“ Na základe uvedeného rozsudku „je pri ukladaní viacerých sankcií potrebné, aby došlo k naplneniu nasledovných podmienok - každé jedno konanie začalo na podklade inej kontroly, v inom čase, na inom mieste, išlo o odlišné zmluvné vzťahy a žalovaný by nemohol pri spojení vecí dodržať prekluzívne lehoty v zmysle právneho poriadku.“ V tejto súvislosti žalovaný poukázal na to, že správne konania vykonané v rovnakom čase a na rovnakom mieste boli zamerané na kontrolu dohodnutia neprímeraných obchodných podmienok v zmluvných vzťahoch s rôznymi dodávateľmi. Aj keď podkladom na začatie kontroly bolo jedno poverenie, každý zmluvný vzťah bol osobitne skúmaný a záverom bol samostatný protokol tvoriaci podklad na začatie správneho konania. V 19 protokoloch sú zdokumentované neprímerané obchodné podmienky, ktoré si žalobca v jednotlivých zmluvných vzťahoch dohodol.

18. Sťažovateľ považoval 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. Mal za to, že 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. V súvislosti so zmluvnou pokutou sťažovateľ uviedol, že v rozhodnutí sa jasne vysporiadal so skutočnosťou, že zmluvná pokuta je podriadená pod peňažné plnenie zakotvené v ustanovení § 2 písm. d/ zákona č. 362/2012 Z.z. Sťažovateľ nepopiera legitimitu dohodnutia zmluvnej pokuty, ale poukazuje na spôsob jej uplatnenia, ktorý vykazuje znaky neprímeranej podmienky podľa § 4 ods. 4 písm. h/ zákona č. 362/2012 Z.z.

20. Sťažovateľ záverom kasačnej sťažnosti upriamil pozornosť kasačného súdu na to, že Okresnom súde Bratislava I je v súvislosti s prvostupňovým správnym rozhodnutím č. 3731/2014-024 z 29. septembra 2014 vedené incidenčné konanie o určenie právneho dôvodu a výšky popretej pohľadávky, ktoré je prerušené do právoplatného rozhodnutia správneho súdu v tejto veci. Zrušenie rozhodnutia sťažovateľa môže pôsobiť kontraproduktívne so zámerom zákonodarcu odvrátiť hroziaci úpadok dlžníka.

### III.

21. Žalobca vyjadrenie ku kasačnej sťažnosti nepodal.

### IV.

22. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 SSP), a že ide o rozsudok, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), jednomyselne (§ 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 SSP) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu. Rozsudok bol verejne vyhlásený 12. septembra 2019 (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

23. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok správneho súdu, ktorým zrušil napadnuté rozhodnutia správnych orgánov, a preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal rozsudok správneho 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 správneho súdu v tom rozsahu, ako si ich osvojil krajský súd zo zistení uvedených žalobcom a správnymi orgánmi, ktoré sú obsiahnuté v administratívnom spise.

24. Podľa § 438 ods. 1 SSP kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

25. Podľa § 454 SSP na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

26. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

27. Podľa § 2 písm. d/, písm. e/ 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 (písm. d/), nepeňažným plnením iné plnenie ako plnenie podľa písmena d) súvisiace s dodaním potraviny, najmä vecné dary a služby, marketingová aktivita na podporu pri otvorení novej prevádzkarne, rozvoz potraviny zo skladov odberateľa do jeho prevádzkarní (písm. e/).

28. Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 362/2012 Z.z. dohodnúť neprimeranú podmienku medzi odberateľom a dodávateľom sa zakazuje.

29. 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.

30. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 362/2012 Z.z. kontrolu neprimeraných podmienok vykonáva Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“).

31. Podľa § 6 ods. 7 zákona č. 362/2012 Z.z. kontrola sa ukončí záznamom o vykonanej kontrole, ak neboli zistené porušenia tohto zákona (písm. a/), protokolom o vykonanej kontrole, ktorý obsahuje opatrenia na odstránenie zistených porušení tohto zákona (písm. b/).

32. Podľa § 6 ods. 8 zákona č. 362/2012 Z.z. na výkon kontroly sa vzťahujú primerane ustanovenia osobitného predpisu, ak odseky 1 až 7 neustanovujú inak. (Osobitným predpisom sú ustanovenia § 8 až § 15 zákona č. 10/1996 Z.z.)

33. Podľa § 8 ods. 1 až ods. 3 zákona č. 362/2012 Z.z. správneho deliktu sa dopustí právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ, ktorá v obchodnom vzťahu dohodne vo svoj prospech neprimeranú podmienku uvedenú v § 4 ods. 2 až 4 (ods. 1). Ministerstvo uloží pokutu za správny delikt od 1 000,- € do 300 000,- € (ods. 2). Ministerstvo spolu s pokutou určí lehotu na odstránenie neprimeranej podmienky (ods. 3).

34. Predmetom kasačného konania je preveriť správnosť právneho posúdenia veci správnym súdom z dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti sťažovateľa.

35. Kasačný súd úvodom poukazuje na tú skutočnosť, že je povinnosťou všetkých orgánov štátnej moci svojou činnosťou napĺňať legitímne očakávanú predstavu jednotlivca o právnom štáte, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj právna istota, a s princípom právnej istoty v rozhodovacej činnosti súdov korešponduje zásada rozhodovania súdov v obdobných veciach rovnakým spôsobom.

36. Uvedená zásada je pre oblasť správneho súdnictva legislatívne zakotvená prostredníctvom § 464 ods. 1 SSP podľa ktorého: „Ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie.“

37. Na základe citovaného zákonného ustanovenia ku sťažnostným bodom sťažovateľa poukazuje senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na svoj nedávny rozsudok sp.zn. 10Asan/27/2018 z 22. mája 2019 ktorého odôvodnenie, s ktorým sa konajúci kasačný súd v celom rozsahu stotožňuje, v príslušnom rozsahu uvádza: „Vzhľadom na to, že trestanie správnych deliktov nie je v slovenskom právnom poriadku kodifikované a pravidlá správneho trestania nezakotvuje ani Ústava Slovenskej republiky, najvyšší súd uvádza, že existujúcu medzeru v práve je treba vyplniť analogickou aplikáciou trestnoprávných princípov. Najvyšší súd zdôrazňuje, že analogickú aplikáciu určitých právnych pravidiel nemožno v žiadnom prípade zamieňať či stotožňovať s ich výlučnou aplikáciou. Preto aj pri aplikácii trestnoprávných pravidiel na administratívny postih správnych deliktov je potrebné mať v prvom rade na zreteli účel a zmysel vyvodzovania administratívno-právnej zodpovednosti v spojitosti so všeobecne platnými zásadami administratívneho konania. Využitie metódy analógie (ako interpretačného postupu pri vyplňaní normatívnych medzier) vo verejnom práve je podmienené tým, že zákon danú otázku neupravuje, je to na prospech účastníka konania a nie je to v rozpore s verejným záujmom.

V zmysle uvedeného sa preto najvyšší súd stotožňuje s názorom krajského súdu o potrebe aplikácie absorpčnej zásady na sankčný postih žalobcu v prejednávanej veci. Pri uplatňovaní zodpovednosti za správne delikty sa analógia s trestnoprávnymi princípmi používa najmä pri posúdení časovej pôsobnosti zákonov, zániku zodpovednosti zánikom zodpovednej osoby, podmienky deliktuálnej spôsobilosti, použitia okolností vylučujúcich protiprávnosť, naplnenia materiálneho znaku správneho deliktu či ukladania úhrnnej sankcie pri súbehu deliktov.

Za viacero správnych deliktov prejednaných v jednom konaní je potrebné uložiť jednu - úhrnnú sankciu, a to primerane aplikujúc zásadu, že sankcia sa uloží podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na správny delikt, ktorý je najprísnejšie postihnutelný. V prípade, ak sú prejednávané správne delikty sankcionované rovnako prísne, výška sankcie sa odvíja od najzávažnejšieho správneho deliktu. Potreba prejednaná viacerých správnych deliktov v jednom konaní sa odvíja od časovej a obsahovej súvislosti. Ak správny orgán u konkrétne subjektu (v našom prípade žalobcu) vykonáva jednu kontrolu, ktorej výsledkom sú zistenia viacerých porušení jedného právneho predpisu, prípadne súvisiacich predpisov, ktorých kontrola dodržiavania je zverená tomu istému správne orgánu vykonávajúcemu kontrolu (v našom prípade sťažovateľovi), potom je namieste prejednanie zistených porušení - správnych deliktov v jednom konaní a uloženie jednej výslednej sankcie.

Námietka sťažovateľa, že vo veci nie je možné aplikovať absorpčnú zásadu z dôvodu, že žalobca sa dopustil porušení ustanovení zákona č. 362/2012 Z.z. vo vzťahu k viacerým dodávateľom, nie je

dôvodná. Uvedená skutočnosť nepredstavuje žiadnu prekážku posúdiť vec jednotne ako celok a uložiť žalobcovi za nedovolené správanie jednu sankciu. Pokiaľ sťažovateľ poukazoval na rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Sžo/39/2014 a 3Sžo/39/2014, najvyšší súd k tomu uvádza, že v týchto rozhodnutiach bolo predmetom sporu, či jednotlivé porušenia právnych predpisov zo strany žalobcu mali byť posudzované ako pokračujúci správny delikt alebo ako samostatné skutky. V uvedených veciach išlo o viaceré samostatné kontroly uskutočnené vo viacerých obdobiach.

K námietke sťažovateľa, že zákon č. 362/2012 Z.z. nerozdeľuje správne delikty neprimeraných obchodných podmienok podľa stupňa ich závažnosti a pokuty nie sú rozdelené do skupín podľa závažnosti správneho deliktu, najvyšší súd uvádza, že táto skutočnosť je irelevantná vo vzťahu k potrebe uložiť v prejednávanej veci jednu sankciu. Ak sú sadzby rovnako prísne alebo skutky rovnako závažné, sankcia sa ukladá podľa jednej z rovnocenných sankčných sadzieb ustanovených v aplikovanom právnom predpise. Túto skutočnosť však musí správny orgán ozrejmiť v odôvodnení svojho rozhodnutia. Najvyšší súd na okraj uvádza, že pri uložení pokuty je žalovaný v súlade s § 8 ods. 5 zákona č. 362/2012 Z.z. povinný prihliadať na závažnosť protiprávneho konania, jeho následky a čas trvania, pričom práve aj množstvo zistených porušení zo strany kontrolovaného subjektu vyjadruje mieru závažnosti protiprávneho konania, od čoho sa potom odvíja aj výška sankcie, ak príslušné ustanovenie právneho predpisu stanovuje určité sankčné rozpätie.

Najvyšší súd sa stotožňuje aj s názorom krajského súdu, že na základe jednej kontroly realizovanej na základe jedného poverenia u toho istého subjektu a zameranej na ten istý predmet má byť vypracovaný jeden protokol o výsledku kontroly, tak ako to vyplýva z § 6 ods. 7 zákona č. 362/2012 Z.z. a § 13 ods. 1 zákona č. 10/1996 Z.z. Jeden ucelený dokument zachytávajúci komplexne všetky kontrolné zistenia poskytuje prehľadnejší obraz o celkovom správaní sa kontrolovaného subjektu z pohľadu dodržiavania kontrolovaných právnych noriem a má väčšiu výpovednú hodnotu ako podklad pre prípadné následné správne konanie a rozhodnutie.

Najvyšší súd sa stotožňuje s krajským súdom aj v jeho závere o formálnom nedostatku napadnutého rozhodnutia, keď v odôvodňovaní sa uvádza výlučne právny názor osobitnej (rozkladovej) komisie, ktorá má len poradnú funkciu a nie je orgánom s rozhodovacou právomocou. Pokiaľ sťažovateľ namieta, že len absencia náležitosti vo vzťahu k identifikovaniu spáchaného správneho deliktu (aby nemohol byť zamenený s iným správnym deliktom) je dôvodom na zrušenie rozhodnutia v zmysle správneho poriadku, najvyšší súd považuje túto jeho námietku za úplne nedôvodnú a poukazuje napríklad na ustanovenie § 47 ods. 3 správneho poriadku, ktoré stanovuje náležitosti odôvodnenia rozhodnutia, z čoho vyplýva, že aj takéto nedostatky môžu byť dôvodom na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu súdom.“

38. Na základe vyššie uvedených skutočností, právnych úvah a citovaných zákonných ustanovení dospel kasačný súd k záveru, že je potrebné kasačnú sťažnosť zamietnuť podľa § 461 SSP, nakoľko v rozhodnutí sťažovateľa došlo k takým pochybeniam, ktoré odôvodňujú záver krajského súdu o potrebe jeho zrušenia a na ktoré musel kasačný súd prihliadať.

39. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že žalobcovi vzhľadom na jeho úspech v konaní priznal nárok na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP).

40. Senát najvyššieho súdu prijal rozsudok jednomyseľne (§ 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

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