

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Asan/7/2018
Identifikačné číslo spisu: 5017200007
Dátum vydania rozhodnutia: 19.06.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Milan Morava
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:5017200007.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Milana Moravu a členiek senátu JUDr. Jarmily Urbancovej a JUDr. Petry Príbelskej, PhD., v právnej veci žalobcu: Marta Fillová AMETYST, s miestom podnikania Háj 62, IČO: 30 493 480, právne zastúpený JUDr. Jánom Repáňom, advokátom, so sídlom M. R. Štefánika 25, Martin, proti sťažovateľovi (pôvodne žalovanému): Slovenská obchodná inšpekcia, Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie, so sídlom Prievozská 32, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného číslo: SK/0159/99/2016 zo dňa 7. novembra 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Žiline sp.zn. 30S/2/2017 zo 06. februára 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Žiline sp.zn. 30S/2/2017 zo 6. februára 2018 z a m i e t a .

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

Odôvodnenie

I.

1. Krajský súd v Žiline (ďalej aj „správny súd“) rozsudkom sp.zn. 30S/2/2017 zo 6. februára 2018 rozhodnutie Slovenskej obchodnej inšpekcie, Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie, so sídlom v Bratislave číslo: SK/0159/99/2016 zo dňa 07.11.2016 zrušil a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie. Žalobcovi a žalovanému náhradu trov konania nepriznal.

2. Žalovaný rozhodnutím číslo: SK/0159/99/2016 zo 7. novembra 2016 napadnuté prvostupňové rozhodnutie vo výrokovvej časti zmenil tak, že znenie pre porušenie povinností predávajúceho podľa § 16 ods. 1 písm. a/ až e/ nahradil znením pre porušenie povinnosti predávajúceho podľa § 16 ods. 1. Ostatná časť výroku vrátane uloženej sankcie ostala bez zmeny. Prvostupňový orgán Slovenská obchodná inšpekcia, Inšpektorát so sídlom v Žiline rozhodnutím č.: P/0356/05/2015 zo dňa 28.01.2016 rozhodol tak, že účastníčke konania Marte Fillovej AMETYST, prevádzkareň Mini potraviny AMETYST Turčianske Teplice, dátum kontroly 18.11.2015, pre porušenie povinností predávajúceho podľa § 16

ods. 1 písm. a/ až e/ zákona č. 250/2007 Z.z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov, keď kontrolou dňa 18.11.2015 bolo zistené, že na kontrolný nákup účtovaný 2,90 € nebol spotrebiteľovi vydaný žiadny doklad o kúpe výrobkov s uvedením predpísaných údajov, uložil pokutu 500,- €. Rozhodnutie odôvodnil tým, že dňa 18.11.2015 bola vykonaná kontrola, pri ktorej bol zistený nedostatok podľa § 16 ods. 1 písm. a/ až e/ zákona o ochrane spotrebiteľa, keďže spotrebiteľovi nebol vydaný žiadny doklad o kúpe výrobku s uvedením zákonom stanovených náležitostí. Kontrolou bolo objektívne preukázané, že na nákup jedného balenia cigariet značky GOLDEN GATE v predajnej cene 2,90 € nebol mladistvej osobe vydaný žiadny doklad o kúpe výrobku, ako uviedla osoba prítomná pri kontrole: „v šoku z toho, že sa mi ihneď predstavili, že sú z obchodnej, bloček som skrčil a držal v ruke. Následne som im ho dal.“ Skutkový stav bol zistený z inšpekčného záznamu z 18. novembra 2015, z vyjadrenia osoby prítomnej pri kontrole, z vyjadrenia účastníčky konania z 18. novembra 2015, pričom správny orgán uložil účastníčke pokutu, ktorej výška vychádza z objektívnych zistení správneho orgánu, zodpovedá rozsahu a významu zisteného nedostatku, ako i okolnostiam prípadu (predaj tabakového výrobku osobe mladšej ako 18 rokov, ktorý je ex lege zakázaný). Prihliadol pritom, že sa jedná o veľmi závažné porušenie zákona, keďže spotrebiteľovi nebol vydaný doklad o kúpe výrobku v žiadnej forme. Absencia dokladu môže sťažiť, ba dokonca zmariť spotrebiteľovi budúce uplatnenie nárokov zo zodpovednosti za vady výrobkov. Prihliadol pritom na to, že v zmysle § 24 ods. 1 zákona č. 250/2007 Z.z. v znení neskorších predpisov mohla byť uložená pokuta do výšky 66 400,- €.

3. Správny súd v zmysle § 196 zákona č. 162/2015 Z.z. (Správny súdny poriadok, ďalej SSP) oznámil účastníkom konania, že zistil mimo žalobných bodov, že v správnom konaní je daná vada uvedená v § 195 písm. d) SSP - nedodržanie tzv. absorpčnej zásady pri ukladaní úhrnnej sankcie za porušenie § 16 ods. 1 zákona č. 252/2007 Z.z. a § 6 ods. 2 a ods. 3 zákona č. 377/2004 Z.z., ktoré porušenia boli zistené pri jednej kontrole, a to 18. novembra 2015.

4. Z odôvodnenia rozhodnutia správneho súdu vyplýva, že správny súd, preskúmal zákonosť napadnutého rozhodnutia v zmysle § 194 a nasl. SSP v spojení s § 177 a nasl. SSP, pričom zistil mimo žalobných námietok dôvod zrušenia napadnutého rozhodnutia podľa § 191 ods. 1 písm. c/ SSP z nasledovných dôvodov:

5. Správny súd z úradnej činnosti zistil, že na základe tej istej kontroly zo dňa 18.11.2015 bolo zistené ďalšie porušenie zákona zo strany žalobcu, a to porušenie povinnosti fyzickej osoby - podnikateľa rešpektovať zákaz alebo obmedzený predaj tabakových výrobkov a výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak podľa § 6 ods. 2 a ods. 3 zákona č. 377/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov, keď kontrolou dňa 18.11.2015 bolo zistené, že došlo k odpredaju jedného balenia cigariet značky GOLDEN GATE červené v predajnej cene 2,90 € osobe mladšej ako 18 rokov - Veronika L., dátum narodenia 22.05.1998, za čo bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 1 000,- € podľa § 10 ods. 2 zákona č. 377/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov. Uvedené vyplýva z rozhodnutia Slovenskej obchodnej inšpekcie, Inšpektorát SOI so sídlom v Žiline pre Žilinský kraj číslo: F/0357/05/2015 zo dňa 28.01.2016 (č.l. 76 súdneho spisu). Toto rozhodnutie bolo potvrdené odvolacím orgánom - žalovaným rozhodnutím číslo: SK/0158/99/2016 zo dňa 07.11.2016 (č.l. 87 súdneho spisu). Toto rozhodnutie bolo napadnuté správnu žalobou zo dňa 04.01.2017 na Krajskom súde v Žiline, ktoré konanie sa vedie na Krajskom súde v Žiline pod sp.zn. 31S/3/2017.

6. Zo správneho spisu správny súd zistil, že tou isto kontrolou zo dňa 18.11.2015 bolo zistené ďalšie porušenie zákona, a to konkrétne § 16 ods. 1 zákona č. 250/2007 Z.z. o ochrane spotrebiteľa v znení neskorších predpisov tým, že za kontrolný nákup účtovaný 2,90 € nebol spotrebiteľovi vydaný žiadny doklad o kúpe výrobku s uvedením predpísaných údajov a žalobcovi bola uložená pokuta vo výške 500,- €. Toto rozhodnutie spolu s odvolacím rozhodnutím žalovaného, ktorý prvostupňové rozhodnutie zmenil, je predmetom preskúmania v správnom súdnictve v tomto konaní.

7. Správny súd konštatoval, že z vyššie uvedených rozhodnutí vyplýva, že v danom prípade sa jedná o viacčinný súbeh iných správnych deliktov, a to predaj tabakového výrobku osobe mladšej ako 18 rokov v zmysle zákona č. 377/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov a nevydanie dokladu o kúpe v zmysle

zákona č. 250/2007 Z.z. v znení neskorších predpisov.

8. Podľa § 194 ods. 1 SSP správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie.

9. Podľa § 195 písm. d/ SSP Správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania.

10. Správny súd konštatoval, že rozhodovanie správneho súdu vo veciach správneho trestania sa približuje výkonu trestného súdnictva aj tým, že je potrebné primerane aplikovať zásady Trestného zákona, ktoré sú použiteľné aj pri ukladaní trestov v správnom trestaní. Na dodržiavanie týchto zásad správny súd prihliada ex offio, teda aj vtedy, ak takáto námietka nebola vznesená v žalobe.

11. Podľa § 24 ods. 1 zákona č. 250/2007 Z.z. v znení účinnom ku dňu 16.11.2016 (právoplatnosť napadnutého rozhodnutia) za porušenie povinností ustanovených týmto zákonom alebo právne záväznými aktmi Európskej únie v oblasti ochrany spotrebiteľa uloží orgán dozoru výrobcovi, predávajúcemu, dovozčovi, dodávateľovi alebo osobe podľa § 9a alebo § 26 pokutu do 66 400,- €; za opakované porušenie povinnosti počas 12 mesiacov uloží pokutu do 166 000,- €.

Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 377/2004 Z.z. v znení účinnom ku dňu 16.11.2016 (právoplatnosť rozhodnutia Slovenskej obchodnej inšpekcie číslo: SK/0158/99/2016 zo dňa 07.11.2016) Slovenská obchodná inšpekcia uloží pokutu od 331,- € do 6 638,- € fyzickej osobe - podnikateľovi alebo právnickej osobe, ktorá nerešpektuje zákaz alebo obmedzenie predaja tabakových výrobkov a výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, podľa § 6.

Podľa § 41 ods. 1 Trestného zákona ak súd odsudzuje páchatel'a za dva alebo viac trestných činov, uloží mu úhrnný trest podľa toho zákonného ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na trestný čin z nich najprísnejšie trestný. Popri treste prípustnom podľa takého zákonného ustanovenia možno v rámci úhrnného trestu uložiť aj iný druh trestu, ak jeho uloženie by bolo odôvodnené niektorým zo zbiehajúcich sa trestných činov. Ak sú dolné hranice trestných sadzieb trestov odňatia slobody rôzne, je dolnou hranicou úhrnného trestu najvyššia z nich.

12. K otázke absorpčnej zásady uviedol správny súd, že jej účelom je eliminácia neprimerane vysokých sankcií. Je potrebné brať do úvahy množstvo spáchaných administratívnych deliktov a adekvátne podľa toho uložiť i výšku sankcie. Z hľadiska rozhodovacej praxe je potrebné posudzovať, či bol naplnený účel absorpčnej zásady tak, aby výsledná sankcia neprekročila hornú hranicu zákonného rozmedzia sankcie za delikt, ktorý bol najzávažnejší. Správny orgán mal v danom prípade vydať buď jedno rozhodnutie, v ktorom by uviedol obe skutkové podstaty iných správnych deliktov a uložil by sankciu za najzávažnejší delikt s prihliadnutím ako na prítiažujúcu okolnosť na to, že bol spáchaný ďalší iný správny delikt alebo v prípade, ak boli začaté viaceré správne konania, prihliadnuť už na skôr uloženú sankciu v samostatnom skôr vydanom rozhodnutí, pričom v ďalšom rozhodnutí by mal sa s touto už uloženou sankciou vysporiadať a uložiť novú sankciu v zmysle absorpčnej zásady, teda prihliadnuť na skôr uloženú sankciu. Absorpčná zásada pri ukladaní trestov teda neumožňuje oddeľovať jednotlivé skutky a potrestať ich oddelene bez ohľadu na to, že boli spáchané vo viacčinnom súbehu iných správnych deliktov pri výkone jednej kontroly, ale posudzovať ich vo vzájomnej súvislosti práve vzhľadom na tú skutkovú súvislosť, že boli spáchané a zistené počas jednej kontroly. Zákon nevyžaduje, aby správne orgány pri správnom trestaní a aplikácii absorpčnej zásady zohľadňovali staršie rozhodnutia z predchádzajúceho obdobia. Takéto obdobie by nebolo možné v praxi správneho trestania ani jednoznačne vymedziť. V prejednávacom prípade boli jednou kontrolou zistené viaceré porušenie zákona, a preto bolo na mieste uložiť úhrnnú sankciu za všetky spáchané delikty. Týmto nebude narušená ani povinnosť orgánu dozoru postihovať každé zistené porušenie povinností v intenciách porušeného zákona. Správny orgán nemá v danom prípade povinnosť a ani možnosť takúto pokutu odpustiť, či ako sankciu uložiť napr. upozornenie na porušenie zákona. Keďže za spáchané delikty bude uložená úhrnná sankcia, nemožno

dospieť k záveru, že menej závažné delikty nebudú sankcionované na základe aplikácie absorpčnej zásady.

13. Na uvedené právne posúdenie nemá žiaden vplyv ani tá skutočnosť, že boli zistené porušenia rôznych právnych predpisov tým istým správnym orgánom. Správny orgán mal podľa právneho názoru správneho súdu viesť o týchto porušeníach spoločné administratívne konanie a nevylučovať jednotlivé porušenia na samostatné konania. Vylúčením skutkov na samostatné konanie sa stráca pohľad na komplexný skutok, pričom len za komplexne posúdený skutok môže byť uložená primeraná sankcia, ktorá zodpovedá viacerým porušeniam zákona. V prípade, že správny orgán viedol samostatné konania, musí v odôvodnení neskoršieho rozhodnutia vyjadriť, aké súvisiace porušenie zákona predchádzalo, aká bola uložená sankcia a ako zohľadnil túto skutočnosť vo výroku o sankcii (rozsudok Najvyššieho súdu SR č.k. 3Sžo/22/2015 zo dňa 23. novembra 2016).

14. Správny súd uviedol, že v danom prípade prvostupňové ani druhostupňové rozhodnutie sa nezmieňujú o sankcii uloženej za iný správny delikt podľa zákona č. 377/2004 Z.z. v znení neskorších predpisov. Len druhostupňové správne rozhodnutie okrajovo uvádza, že s námietkami v súvislosti s porušením zákona č. 377/2004 Z.z. sa odvolací orgán vysporiadal v rámci rozhodnutia vydaného v tomto inom správnom konaní. Z uvedeného teda vyplýva, že v danom prípade pri vydaní napadnutého rozhodnutia nebolo prihliadnuté na to, že tou istou kontrolou boli zistené dve porušenia dvoch rozdielnych zákonov a že samostatným správnym rozhodnutím už bola jedna sankcia uložená. Správny súd mal za to, že tým bola teda porušená zásada správneho trestania spočívajúca v spôsobe ukladania úhrnného trestu zakotvená v § 41 ods. 2 Trestného zákona - tzv. absorpčná zásada. Preto bolo potrebné napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie, a to ex offio, t.j. bez vznesenej námietky tohto charakteru zo strany žalobcu.

15. Správny súd sa ďalej zaoberal vznesenou námietkou v žalobe a to, že nebolo preukázané, že by žalobca porušil povinnosť vydať spotrebiteľovi doklad o kúpe výrobku, teda v podstate šlo o námietku nesprávneho zisteného skutkového stavu, keďže podľa názoru žalobcu nebolo preukázané spáchanie iného správneho deliktu. Podľa názoru správneho súdu ide o účelovú námietku, ktorá bola produkovaná žalobcom až v odvolaní voči prvostupňovému správnomu rozhodnutiu. Všetky námietky v priebehu správneho konania sa pritom týkali len toho, že kupujúca už mala viac ako 18 rokov (teda vo vzťahu k skutku porušenia zákazu predaja tabakových výrobkov osobám mladším ako 18 rokov), teda žalobca skutočnosť, že jej nebol vydaný doklad o kúpe, ani nenamietal. V odvolaní už tvrdil, že bloček kupujúcu nezaujímal, preto ho zamestnanec žalobcu hodil do koša a skrčil. Uvedené je priamo v rozpore s vyjadrením zamestnanca v inšpekčnom zázname, kde uviedol, že bloček v zhone ľudí nestihol vydať, v šoku z kontroly ho skrčil a držal v ruke a následne im ho (kontrolórom) dal. Aj vo vyjadrení inšpektorov č. 651 a č. 640 je jasne uvedené, že až potom, keď bol zamestnanec inšpektorom oboznámený s tým, že na kontrolný nákup nevydal doklad o kúpe, následne predavač odtrhol doklad z elektronickej registračnej pokladnice. Preto nie je pravdivé tvrdenie žalobcu v žalobe, že kupujúcej bol doklad vydaný, ale na tento nečakala. Naopak, vydaný nebol, lebo ešte stále bol neodtrhnutý v pokladni. Rovnako žalobná námietka, že policajtov volal, aby kupujúca potvrdila, že nechcela bloček, je v rozpore so zisteniami zaznamenanými v správnom spise. Podľa vyjadrenia inšpektorov č. 651 a č. 640 policajtov žalobca volal preto, že osobu kupujúcej chcel identifikovať a zistiť, či má 18 rokov, pretože neveril, že má 18 rokov. Teda spornou bola skutočnosť, či došlo k porušeniu zákona č. 377/2004 Z.z.. Na túto skutkovú okolnosť žalobca v správnom konaní požadoval aj výsluch svedkov a samotnej maloletej figurantky - kupujúcej. Správne postupovali správne orgány, keď nevykonali výsluch tejto fyzickej osoby (maloletej kupujúcej), lebo jej spolupráca so správnym orgánom má utajený režim (§ 5 ods. 3 a nasl. Z.č. 128/2002 Z.z.) a zároveň z celého vykonaného dokazovania v správnom spise vyplýva nesporný skutkový stav ohľadne nevydania dokladu o kúpe, ktorý potvrdil samotný zamestnanec žalobcu.

16. Z vyššie uvedeného dôvodu správny súd zamietol všetky návrhy na vykonanie dokazovania uvedené v správnej žalobe. Vo vzťahu k nižšie navrhnutým dôkazom, ako návrhu žalobcu na vypočutie svedkov, ktorí mali byť v čase vykonania kontroly prítomní pri predajnom okienku resp. novinovom stánku a návrh na pripojenie spisu oddelenia PZ Turčianske Teplice ORP/1311/TT-MT-2015. Tento spis sa mal

týkať trestného oznámenia, ktoré podal zamestnanec žalobcu, rovnako vykonajú navrhnutého dôkaz pripojením úradného záznamu OO PZ Turčianske Teplice z 18. novembra 2015 o odmietnutí inšpektorov privolať maloletú figurantku, správny súd konštatoval, že nemôže prispieť k zisteniu skutkového stavu v danej veci, keďže príslušníci policajného zboru, ktorí boli privolaní zamestnancom žalobcu, boli privolaní zamestnancom žalobcu z dôvodu zistenia totožnosti a veku kupujúcej maloletej osoby (čo sa týka inej skutkovej podstaty ako v prejednávanej veci), a nie z dôvodu okolnosti, že tejto osobe nebol vydaný doklad o kúpe. Rozporovanie tejto skutočnosti (nevydanie dokladu o kúpe) zo strany žalobcu resp. jeho zamestnanca pri výkone kontroly, kedy mali byť prítomní svedkova a privolaní policajti, vôbec nebolo účinné. Z týchto dôvodov správny súd považoval námietku žalobcu o tom, že nebola naplnená skutková podstata iného správneho deliktu, za plne nedôvodnú.

17. Správny súd vyhodnotil námietku ohľadne výšky pokuty za predčasnú a to vzhľadom na to, že došlo k zrušeniu napadnutého rozhodnutia pre neaplikovanie absorpčnej zásady. Súd uvádza, že aj pri vznesení námietky nedodržania absorpčnej zásady v žalobe nemohla byť uplatnená úspešne vzhľadom na to, že prihliadnuť na kritériá použité pri správnej úvahe o výške pokuty (závažnosť, spôsob porušenia, likvidačná výška pokuty ...) môžu byť súdom skúmané len vtedy, ak je pokuta uložená v súlade so základnými kritériami pre ukladanie trestov.

18. O náhrade trov konania vo vzťahu k žalobcovi bolo rozhodnuté podľa § 167 ods. 3 písm. a/ SSP tak, žalobcovi ako úspešnému účastníkovi súd náhradu trov konania nepriznal. Prihliadol na dôvody hodné osobitného zreteľa. Tieto v kontexte daného prípadu spočívajú v tom, že hoci bolo napadnuté rozhodnutie zrušené, žiaden žalobný dôvod uvedený v žalobe toto zrušenie neprivil. Pri posudzovaní okolností hodných osobitného zreteľa správny súd prihliadol na postoj právneho zástupcu žalobcu, ktorého podanie - žaloba - vzhľadom na jeho obsah a rozsah neobsahovalo žiadnu relevantnú žalobnú námietku, ktorú by správny súd vyhodnotil ako dôvodnú. Naopak, jediný dôvod zrušenia napadnutého rozhodnutia správny súd zistil ex offio, bez toho, aby tento dôvod žalobca prostredníctvom právneho zástupcu namietal. Žalobca sa len na výzvu súdu stotožnil so zistenou vadou. Pokiaľ teda žaloba neobsahovala žiaden relevantný dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia a zároveň žalobca v konaní vo veciach správneho trestania nemusí byť obligatórne zastúpený advokátom, potom treba konštatovať, že takto poskytnutá právna pomoc advokáta v konaní pred správnym súdom nebola poskytnutá účelne. Preto žalobcovi napriek úspechu vo veci nepriznal náhradu trov konania. Nebolo by v súlade s dobrými mravmi za tejto situácie zaviazat' žalovaného k náhrade trov konania. Rovnako správny súd nepriznal náhradu trov ani žalovanému (§ 168 SSP a contrario), pretože tento v konaní nebol úspešný.

II.

19. Proti rozsudku správneho súdu podal sťažovateľ riadne a včas kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP a § 440 ods. 1 písm. h/ SSP a navrhol aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zrušil a vec vrátil súdu na ďalšie konanie.

20. Sťažovateľ poukázal na to, že Najvyšší súd Slovenskej republiky vo veci použitia absorpčnej zásady vydal dva protichodné rozsudky a to 3Sžo/22/2015 z 23. novembra 2016 a 4Sžo/132/2015 z 8. júna 2016, preto sťažovateľ požiadal kasačný súd o postúpenie kasačnej sťažnosti veľkému senátu za účelom vydania záväzného rozhodnutia v danej veci, a to z dôvodu, že síce judikatúra kasačného súdu nie je formálne záväzná ale má normatívnu právnu silu. Sťažovateľ naďalej zastával názor, že skutočnosť, že pri jednej kontrole boli zistené viaceré nedostatky, ktoré sú porušením, resp. správnym deliktom rôznych právnych úprav, nezakladá dôvod na spojenie rozličných právnych úprav do jedného postihu., resp. rozhodnutia. Na podporu tejto argumentácie sťažovateľ odkázal na judikatúru kasačného súdu sp.zn. 4Sžo/132/2015, Krajského súdu v Žiline č.k. 31S/75/2016-42, Krajského súdu v Trnave sp.zn. 14S/23/2016, Krajského súdu v Žiline sp.zn. 21S/85/2016 ako aj Krajského súdu v Trnave sp.zn. 14S/38/2016.

21. Sťažovateľ mal za to, že došlo k porušeniam odlišných objektov zákonom chránených záujmov upravených odlišnými právnymi predpismi. Sťažovateľ vyslovil zásadnú obavu, že posudzovanie jedného

protiprávneho konania a ukladanie sankcie zaň, podľa iného právneho predpisu je opodstatnené hodnotiť ako nezákonný postup správneho orgánu, zakladajúci stav právnej neistoty a popierajúci princíp predvídateľnosti rozhodovania orgánu dozoru.

22. Ďalej poukázal sťažovateľ na to, že aj v judikáte Najvyššieho súdu sp.zn. 1Sžd/26/2011, a to taktiež vo veci dvoch pokút v dvoch samostatných konaniach, najvyšší súd zaujal stanovisko, že zákonnosti postupu neprotirečí správne trestanie, ktoré síce vychádza z jedného kontrolného zistenia, ale z rôznych skutkov. Sťažovateľ bol toho názoru, že absorpčná zásada spočíva v tom, že páchatel' sa potrestá a trest sa mu uloží za trestný čin najprísnejšie trestný, avšak zákon o ochrane spotrebiteľa ani zákon o ochrane nefajčiarov nijakým spôsobom nešpecifikuje, ktoré porušenie je závažnejšie, resp. čo je rozlišovacím merítkom.

23. Záverom sťažovateľ v nadväznosti na vyššie uvedené mal za to, že sa nemožno stotožniť s právnym názorom správneho súdu a tvrdením, že správny orgán mal viesť o týchto porušeníach (zistených porušeníach rôznych právnych predpisov) spoločné administratívne konania a nevylučovať jednotlivé porušenia na samostatné konania. Sťažovateľ bol toho názoru, že vec správne právne posúdil a správny súd sa rozsudkom odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

III.

24. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobca navrhol aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol a zároveň priznal žalobkyni voči sťažovateľovi nárok na náhradu trov konania v rozsahu 100%.

25. Žalobca uviedol, že podľa jeho názoru správny súd postupoval správne, keď napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil sťažovateľovi na ďalšie konanie. Je nesporné, že v danom prípade sa jedná o viacčinný súbeh iných správnych deliktov. Správny orgán mal podľa názoru žalobcu aj v prípade ak boli začaté viaceré správne konania, prihliadnúť už na skôr uloženú sankciu v samostatnom skôr vydanom rozhodnutí.

IV.

26. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia 19. júna 2019 bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa § 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP.

27. Predmetom konania bol rozsudok Krajského súdu v Žiline sp.zn. 30S/2/2017 zo 6. februára 2018, ktorým správny súd rozhodnutie Slovenskej obchodnej inšpekcie, Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie, so sídlom v Bratislave číslo: SK/0159/99/2016 zo 7. novembra 2016 zrušil a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie. Žalobcovi a žalovanému náhradu trov konania nepriznal.

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

29. V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. (§ 2 ods. 1 SSP)

30. Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania. (§ 5 ods. 2 SSP)

31. Správnou žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu

orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy. (§ 177 ods. 1 SSP)

32. Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy. (§ 135 ods. 1 SSP)

33. Správnym trestaním sa na účely tohto zákona rozumie rozhodovanie orgánov verejnej správy o priestupku, správnom delikte alebo o sankcii za iné podobné protiprávne konanie. Ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie vo veciach správneho trestania ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe. (§ 194 ods. 1, 2 SSP)

34. Pokiaľ sa týka sťažovateľom citovanej judikatúry správnych súdov, na ktoré upriamoval sťažovateľ pozornosť kasačného súdu, upozorňuje kasačný súd, že medzičasom bol napr. rozsudok Krajského súdu v Trnave č.k. 14S/23/2016-65 z 22. marca 2017 zmenený tak, že rozhodnutie žalovaného kasačného súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Obdobne postupoval kasačný súd aj v ďalšom sťažovateľom citovanom rozsudku, kedy kasačný súd rozsudok Krajského súdu v Trnave sp.zn. 14S/38/2016 zmenil tak, že rozhodnutie žalovaného kasačného súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

35. Kasačný súd považoval za kľúčové zaujať právny názor k rozhodujúcej otázke, či postupom správneho orgánu, ktorý vychádzal z jednej kontroly a vyústil do vedenia dvoch samostatných správnych konaní zavŕšených vydaním dvoch rozhodnutí o uložení pokuty jednak za porušenie zákona č. 377/2004 Z.z. a zákona č. 250/2007 Z.z., došlo k zásahu do subjektívnych práv sťažovateľa tým, že správne orgány pri súbahu správnych deliktov analogicky nezohľadnili trestnoprávnu zásadu ukladania trestov, teda tzv. absorpčnú zásadu.

36. K namietanej protichodnosti rozsudkov najvyššieho súdu týkajúcich sa používania absorpčnej zásady v správnom trestaní odkazuje senát najvyššieho súdu na najnovšiu judikatúru senátu, ktorá potvrdzuje nižšie popísaný trend v posudzovaní uplatňovania absorpčnej zásady.

37. Kasačný súd poukazuje na tú skutočnosť, že je povinnosťou všetkých orgánov štátnej moci svojou činnosťou naplňať 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.

38. 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.“

39. Na základe citovaného zákonného ustanovenia k ostatným námietkam sťažovateľa poukazuje Najvyšší súd Slovenskej republiky na svoj rozsudok sp.zn. 5Asan/19/2017 z 11. septembra 2018, ktorého odôvodnenie, s ktorým sa konajúci kasačný súd v celom rozsahu stotožňuje, v príslušnom rozsahu uvádza:

„V súvislosti s analógiou v správnom práve, ako jedným z interpretačných postupov, bola doktrína dosť nejednoznačná, čo zhrnul Ústavný súd ČR v náleze Pl. ÚS 21/04 zo dňa 26.04.2005: „Absenci procesní úpravy správního řízení lze rozhodovací činností správních orgánů a judikaturou soudů kompenzovat použitím analogie. Doktrína zastává ale v této souvislosti velmi nejednoznačná stanoviska. Petr Průcha analogii v obecnosti odmítá: „Pro aplikaci a interpretaci norem správního práva platí, že použití analogie u nich nepřichází v úvahu, což svým způsobem vyplývá přímo z jejich povahy.“ (P. Průcha, Správní právo. Obecná část. Brno 2003, s. 70). Zdrženlivý postoj k analogii ve správním právu zastává i Petr Hajn: „analogie jakožto právní institut slouží k vykrývání mezer v právu a uplatní se zejména v právu soukromém. Ve veřejném právu a ve správním řízení si při použití tohoto institutu musíme ukládat značnou rezervovanost.“ (P. Hajn, Analogie jako právní institut a jako způsob usuzování. Několik poznámek k analogii v právu (nejen) správním. Právník, č. 2, 2003, s. 123). S ohledem na čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny Milan Kindl formuluje zásadu, dle níž „analogie ve veřejném právu nelze

použit v neprospěch toho, kdo vykonavatelem veřejné moci není“, z čehož plyne, že „jí může být užito v jeho prospěch“ (M. Kindl, Malá úvaha o analogii ve veřejném právu. Právník, č. 2, 2003, s. 133). Obdobné stanovisko zastává i Vladimír Sládeček: „Může se zdát, že prostor pro použití analogie ve správním, resp. veřejném právu je beznadějně omezen či spíše zcela vyprázdněn zakotvením ústavních principů - limitů uplatňování veřejné (státní) moci (zejm. čl. 2 odst. 3 Ústavy, čl. 2 odst. 2 a čl. 4 odst. 1 Listiny) ..., to však neznamená holou nemožnost její aplikace, byť by se patrně mělo jednat o úkaz častý ... použití analogie zákona nebo analogie práva ve správním právu (ať již hmotném nebo procesním) přichází v úvahu, jestliže přinese (jednoznačný) prospěch účastníku řízení či právního vztahu správního práva.“ (V. Sládeček, Obecné správní právo. Praha 2005, s. 130). Dle Vladimíra Vopálky „pokud je úprava nedostatečná, nezbyvá než se opřít podle analogie i o některé instituty správního řádu, pokud to ovšem povaha věci nevylučuje, a o obecné zásady správního (procesního) práva (D. Hendrych a kol., Správní právo. Obecná část. 5. vyd., Praha 2003, s. 359).“

Analogiou v správním trestání sa zaoberal aj Najvyšší správny súd ČR v rozsudku 1As/27/2008 zo dňa 16.04.2008 a uviedol: „Použití analogie ve správním trestání je přípustné, a to v omezeném rozsahu, pouze tam, kdy to, co má být aplikováno, určitou otázku vůbec neřeší, nevede-li takový výklad k újmě účastníka řízení a ani k újmě na ochraně hodnot, na jejichž vytváření a ochraně je veřejný zájem“.

„Na použitie analógie v správnom trestaní by teda mali existovať tri kumulatívne podmienky: medzera v zákone, použitím analógie neutrpí páchatel' a zároveň jej použitím neutrpí príslušný chránený záujem.“ (Kukliš, L.: Správne trestanie v judikatúre NS SR (súčasný vývoj). In: Správne súdnictvo a rekodifikácia civilného práva procesného. Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie, Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, právnická fakulta, 2012, s. 327 - 336.).

Z rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp.zn. 8Sž/18,22,23,24/2011 zo dňa 24.11.2011 vyplýva, že „čl. 6 ods. 1 prvá veta dohovoru hovorí „o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia“ Je teda 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. Napokon aj Odporúčanie výboru ministrov č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách, ktoré bolo schválené Výborom ministrov 13. februára 1991 na 452. Zasadnutí zástupcov ministrov odporúča vládam členských štátov, aby sa vo svojom práve aj praxi riadili zásadami, ktoré vyplývajú z tohto odporúčania. Pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti tohto odporúčania, je v ňom uvedené, že sa vzťahuje na správne akty, ktorými sa ukladá postih za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokuty alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu. Tieto druhy postihu sa považujú za správne sankcie. Podľa zásady č. 6 tohto odporúčania 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.“

Na druhej strane L. Kukliš vo svojom článku Správne trestanie v judikatúre NS SR (súčasný vývoj) uvádza, že aplikovanie trestnoprávných princípov nie je analógiou. Odporúčanie výboru ministrov Rady Európy č. R/91/1 neobsahuje požiadavku, aby sa na správne trestanie, v prípade predpisov, ktoré nemajú špeciálnu úpravu ukladania sankcií, aplikovali analogicky ustanovenia právnych predpisov, ktoré takúto úpravu majú. Požadujú len, aby sa uplatňovali rovnaké princípy.

V tejto súvislosti je však potrebné prihliadať aj na to, že Európsky súd pre ľudské práva rozlišuje medzi tzv. „tvrdým trestným právom“, kde ide o obvyklé trestné konanie proti fyzickej osobe s vysokým stupňom spoločenskej nebezpečnosti, za ktoré môže byť uložený aj trest odňatia slobody a medzi „ostatnými deliktami“, pri ktorých nie je nevyhnutné uplatňovať trestnoprávne záruky v plnom rozsahu (z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3Sžhpu/1/2013 z 09.06.2015).

Účelom absorpčnej zásady je eliminácia neprimerane vysokých sankcií. Je potrebné brať do úvahy množstvo spáchaných administratívnych deliktov a adekvátne podľa toho uložiť výšku sankcie. Z hľadiska rozhodovacej praxe je potrebné posudzovať, či bol naplnený účel absorpčnej zásady tak, aby výsledná sankcia neprekročila hornú hranicu zákonného rozmedzia sankcie za delikt, ktorý bol najzávažnejší. Správny orgán bude v ďalšom konaní postupovať tak, že zohľadní právoplatne uloženú sankciu za iný správny delikt, v prípade ukladania úhrnného trestu. Z hľadiska posudzovania obdobia, ktoré je relevantné v prípade zohľadňovania predchádzajúceho právoplatného rozhodnutia na iné následné správne konania, senát kasačného súdu uvádza, že absorpčnú zásadu je možné aplikovať najmä

v prípadoch, keď boli viaceré porušenia právnych predpisov zistené jednou kontrolou daného subjektu. Zákon nevyžaduje, aby správne orgány pri správnom trestaní a aplikácii absorpčnej zásady zohľadňovali staršie rozhodnutia z predchádzajúceho obdobia. Takéto obdobie by nebolo možné v praxi správneho trestania ani jednoznačne vymedziť. Ak boli jednou kontrolou zistené viaceré porušenia zákona, je namieste uložiť úhrnnú sankciu za všetky spáchané delikty. Týmto nie je narušená ani povinnosť orgánu dozoru postihovať každé zistené porušenie povinnosti v intenciách porušeného zákona. Uložením úhrnnej sankcie, nemožno dospieť k záveru, že menej závažné delikty nebudú sankcionované na základe aplikácie absorpčnej zásady.

Senát kasačného súdu uvádza, že ak boli zistené porušenia rôznych právnych predpisov tým istým správnym orgánom (tak, ako to bolo v prejednávanej veci), bude potrebné vo výroku správneho rozhodnutia uviesť všetky právne predpisy, ktorých porušenie bolo zistené. Sankcia sa v tom prípade ukladá podľa oboch (viacerých) právnych predpisov, ktoré sa uvádzajú v rozhodnutí, sankcia má však úhrnné vyjadrenie spočívajúce v jednej sume. Tento procesný postup je osobitne nevyhnutné dodržať v prípadoch, v ktorých porušenie viacerých právnych predpisov bolo zistené tým istým správnym orgánom, pri tej istej kontrole. Správny orgán má viesť o týchto porušeníach spoločne administratívne konanie a nevylučovať jednotlivé porušenia na samostatné konanie. Vylúčením skutkov na samostatné konanie sa stráca pohľad na komplexný skutok pričom len za komplexne posúdený skutok môže byť uložená primeraná sankcia, ktorá zodpovedá viacerým porušeniam zákona. V prípade, že správny orgán viedol samostatné konania, musí v odôvodnení neskoršieho rozhodnutia vyjadriť aké súvisiace porušenie zákona predchádzalo, aká bola uložená sankcia a ako zohľadnil túto skutočnosť vo výroku o sankcii.“

40. Pre porovnanie dáva kasačný súd do pozornosti, že k rovnakému právnemu záveru dospel kasačný súd aj v novšej veci sp.zn. 5Asan/17/2017 z 31. januára 2019.

41. V súlade s citovanými ustanoveniami a vyššie uvedenými úvahami si najvyšší súd osvojil záver, že napadnutý rozsudok správneho súdu bol vydaný v súlade so zákonom, nebol dôvod na jeho zrušenie alebo zmenu a kasačnú sťažnosť je potrebné ako nedôvodnú v zmysle ust. § 461 SSP zamietnuť.

42. O trovách súdneho konania rozhodol Najvyšší súd SR podľa ustanovenia § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal úplnú náhradu trov kasačného konania.

43. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

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