

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5Sžo/48/2016
Identifikačné číslo spisu: 1013201968
Dátum vydania rozhodnutia: 28.02.2017
Meno a priezvisko: JUDr. Milan Morava
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1013201968.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu: Kaufland Slovenská republika v.o.s., so sídlom Trnavská cesta 41/A, 831 04 Bratislava, IČO: 35 790 164, právne zastúpený: PRK Partners s.r.o., so sídlom Hurbanovo námestie 3, 811 06 Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, so sídlom Dobrovičova 12, 812 66 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí žalovaného: Oznámenie o začatí správneho konania č. 29340/2013 zo dňa 24. októbra 2013, Stanovisko Ministerstva k rozkladu spoločnosti Kaufland Slovenská republika v.o.s. č. 781/2013-100 zo dňa 4. novembra 2013, Protokol o vykonanej kontrole č. 506/2013-100 zo dňa 23. septembra 2013 a Zdôvodnenie neopodstatnenosti námietok č. 506/2013-100 zo dňa 14. októbra 2013, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 6S/260/2013-248 zo dňa 29. apríla 2016, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č.k.6S/260/2013-248 zo dňa 29. apríla 2016 p o t v r d z u j e .

Účastníkom sa náhrada trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uznesením č.k. 6S/260/2013-248 zo dňa 29.04.2016 postupom podľa § 250d ods. 3 O.s.p. konanie zastavil z dôvodu, že žaloba smeruje proti rozhodnutiam, ktoré nemôžu byť predmetom preskúmavania súdom. O náhrade trov konania rozhodol s poukazom na § 146 ods. 1 písm. c/ O.s.p. v spojení s § 246c O.s.p. tak, že žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal.

2. Z odôvodnenia uznesenia krajského súdu vyplýva, že žalovaný vykonal u žalobcu kontrolu zameranú na dodržiavanie ustanovení zákona č. 362/2012 Z.z. o neprimeraných podmienkach v obchodných vzťahoch, ktorých predmetom sú potraviny (ďalej len „zákon č. 362/2012 Z.z.“). Predmetná kontrola sa týkala zmluvného vzťahu žalobcu s dodávateľom - Banskobystrický pivovar, a.s.. Na základe vykonanej kontroly žalovaný vyhotovil dňa 23.09.2013 Protokol č. 506/2013-100, v ktorom konštatoval, že žalobca porušil ustanovenia § 4 ods. 3 písm. b/, § 4 ods. 4 písm. b/, § 4 ods. 4 písm. g/ a § 4 ods. 4 písm. ab/ zákona č. 362/2012 Z.z.. V protokole uložil žalobcovi v zmysle § 6 ods. 7 písm. b/ zákona č.

362/2012 Z.z. vykonať nevyhnutné opatrenia na odstránenie kontrolných zistení a zároveň odstrániť porušenie zákona vo všetkých obchodných vzťahoch žalobcu, ktorých predmetom sú potraviny. Vzhľadom na žalobcom vznesené námietky proti kontrolným zisteniam, žalovaný vyhotovil dňa 14.10.2013 Zdôvodnenie neopodstatnenosti námietok č. 506/2013-100. Protokol a Zdôvodnenie neopodstatnenosti námietok žalobca napadol dňa 23.10.2013 rozkladom. Dňa 29.10.2013 bol žalobcovi doručený list žalovaného označený ako Oznámenie o začatí správneho konania č. 29340/2013 zo dňa 24.10.2013, ktorým mu oznámil začatie správneho konania vo veci uloženia pokuty za porušenie ustanovení zákona č. 362/2012 Z.z.. Dňa 11.11.2013 žalovaný doručil žalobcovi list označený ako Stanovisko Ministerstva k rozkladu spoločnosti Kaufland Slovenská republika v.o.s. č. 781/2013-100 zo dňa 04.11.2013. Podľa názoru žalobcu Protokol, Zdôvodnenie neopodstatnenosti námietok, Stanovisko a Oznámenie o začatí konania sú de facto rozhodnutiami správneho orgánu o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach. Žalobca v tejto súvislosti poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sžf/31/2011, z ktorého vyplýva, že predmetný protokol je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Zdôraznil, že povinnosť vykonať opatrenia uložené protokolom už nebude predmetom žiadneho ďalšieho preskúvacieho konania a preto nemožno akceptovať záver o jeho vylúčení zo súdneho prieskumu. Žalobca ďalej namietal, že pri výkone kontroly došlo k viacnásobnému porušeniu hmotnoprávných a procesnoprávných noriem, práva na spravodlivý proces a práva na rešpektovanie súkromia v zmysle čl.6 a čl. 8 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a Ústavy Slovenskej republiky. Konkrétne porušenie práv žalobcu malo spočívať v tom, že žalovaný neumožnil žalobcovi nahliadnuť do spisu, žalobca nebol riadne poučený o všetkých svojich právach a povinnostiach počas kontroly a žalovaný sa nezaoberal námietkou zaujatosti žalobcu. Žalovaný k veci uviedol, že kontrola bola vykonaná v súlade s právnymi predpismi upravujúcimi proces kontroly, na proces kontroly riadne aplikoval zásady správneho konania, žalobcovi umožnil uplatnenie všetkých jeho procesných práv, skutkový stav zistil v dostatočnom rozsahu a tento aj správne právne posúdil. V súvislosti s otázkou spôsobilosti súdneho prieskumu jednotlivých písomností žalovaného namietal, že v predmetnom konaní doposiaľ nebolo vydané žiadne rozhodnutie, ktoré by bolo možné napadnúť rozkladom. Listom označeným ako Oznámenie o začatí správneho konania žalovaný len upovedomil žalobcu o začatí správneho konania vo veci uloženia pokuty za porušenie ustanovení zákona č. 362/2012 Z.z.. Pokiaľ sa týka listu označeného žalovaným ako Stanovisko k rozkladu žalobcu, forma ani obsah tohto listu nenasvedčuje tomu, že ide o rozhodnutie vydané v správnom konaní, ale len o písomnosť pre oblasť vonkajšieho písomného styku a preto nemôže podliehať súdnemu prieskumu. Žalovaný zastáva názor, že pri samotnom výkone kontroly sa postupuje podľa zákona č. 362/2012 Z.z. a zákona č. 10/1996 Z.z., pričom ustanovenia správneho poriadku sa neaplikujú. Protokol o vykonanej kontrole taktiež nemožno považovať za rozhodnutie, nakoľko ide len o záznam kontrolnej skupiny, na podklade ktorého správny orgán rozhodne o uložení pokuty.

3. Krajský súd argumentoval tým, že konanie v správnom súdnictve je prostriedkom „ultima ratio“, podľa ktorého preskúvanie rozhodnutí v správnom konaní sa uplatňuje iba v prípade, ak použitie iných prostriedkov ochrany práv je vyčerpané, nevhodné alebo neúčinné. Správny súd preskúmava akýkoľvek akt správneho orgánu, po vydaní ktorého už nemôže nasledovať ďalšie konanie. V súvislosti s právnym názorom vysloveným v rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sžf/31/2011, na ktoré poukazoval žalobca uviedol, že uvedený názor nemožno aplikovať na predmetnú vec, keďže v danom prípade je režim vykonávania kontroly upravený osobitne v zákone č. 362/2012 Z.z. a v zákone č. 10/1996 Z.z., ktorý upravuje procesný postup pri výkone kontroly. Pokiaľ bolo na základe vykonanej kontroly zistené porušenie zákona, kontrola sa končí protokolom s tým, že zákon upravuje ďalší postup správneho orgánu a to konanie o správnom delikte, na ktoré konanie sa vzťahuje správny poriadok. Výsledkom tohto konania je formalizované rozhodnutie, ktoré je možno preskúmať na základe podaného rozkladu prípadne správnej žaloby. Protokol o kontrole tak nepredstavuje konečné rozhodnutie, ktoré by bolo možné preskúmať súdom. Pokiaľ žalobca napadne žalobou rozhodnutie žalovaného o správnom delikte, bude Protokol a Zdôvodnenie neopodstatnenosti námietok súčasťou súdneho prieskumu tohto rozhodnutia. K listom označeným žalovaným ako Oznámenie o začatí správneho konania a Stanovisko k rozkladu krajský súd uviedol, že žalobca ich nesprávne považuje za rozhodnutia, pričom z obsahu administratívneho a ani súdneho spisu nebolo preukázané, že v uvedenom konaní došlo k vydaniu rozhodnutia o rozklade. Záverom krajský súd vylúčil aj možnosť zásahu do

základných práv a slobôd žalobcu, keďže protokolom bola iba zopakovaná povinnosť uložená zákonom.

4. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca prostredníctvom splnomocneného právneho zástupcu odvolanie, ktorým sa domáhal, aby odvolací súd napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Žalobca v odvolaní argumentoval tým, že v protokole mu bola uložená povinnosť vykonať opatrenia v zmluvnom vzťahu s dodávateľom, aby nedochádzalo k porušovaniu zákona č. 362/2012 Z.z.. Protokol je preto nutné považovať za rozhodnutie zasahujúce do jeho základných práv a slobôd, keďže súčasťou práva na podnikanie je aj zmluvná sloboda žalobcu týkajúca sa jeho konkrétneho zmluvného vzťahu. Žalobca nepovažuje za správny ani záver krajského súdu o tom, že napadnuté rozhodnutia nie sú konečnými rozhodnutiami, ktoré by podliehali prieskumu v správnom súdnictve, nakoľko vydaniu týchto rozhodnutí predchádzali všetky štádia správneho konania. Ďalej uviedol, že v zmysle zákona o kontrole sa na výkon kontroly s výnimkou § 10 ods. 4 vzťahuje správny poriadok, keďže žiadne iné ustanovenie tohto zákona aplikáciu správneho poriadku nevylučuje. Žalobou napadnuté rozhodnutia nie sú predbežnými rozhodnutiami, ale sú rozhodnutiami konečnými podliehajúcimi súdnemu prieskumu. Žalobca sa nestotožnil ani s názorom krajského súdu o možnosti zohľadniť závery protokolu v konaní o uložení pokuty, nakoľko žalovaný v pokutovom konaní rozhoduje len o dĺžke lehoty na vykonanie povinnosti a nie už o samotnom obsahu tejto povinnosti.

5. Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu uviedol, že krajský súd sa v napadnutom uznesení vysporiadal so všetkými skutočnosťami a právnymi otázkami, žalobca v odvolaní neuviedol žiadne nové skutočnosti, ktoré neprezentoval v žalobe a preto žiadal, aby odvolací súd napadnuté uznesenie ako vecne správne potvrdil.

6. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 212 ods. 1 O.s.p., prejednal odvolanie bez nariadenia pojednávania podľa § 214 ods. 2 a § 250ja ods. 2 O.s.p., a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nie je možné priznať úspech.

7. Podľa § 491 ods. 1 zákona NR SR č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti O.s.p. pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

8. Podľa § 492 ods. 2 S.s.p. odvolacie konania podľa piatej časti O.s.p. začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

9. Z obsahu administratívneho spisu odvolací súd zistil, že žalovaný listom zo dňa 17.06.2013 oznámil žalobcovi, že dňom 17.06.2013 sa u žalobcu začala kontrola so zameraním na dodržiavanie ustanovení zákona č. 362/2012 Z.z., vo väzbe na zmluvný vzťah s dodávateľom - Banskobystrický pivovar a.s.. Na základe vykonanej kontroly žalovaný vyhotovil Protokol č. 506/2013-100 zo dňa 23.09.2013, v ktorom skonštatoval, že žalobca porušil ustanovenia § 4 ods. 3 písm. b/, § 4 ods. 4 písm. b/, § 4 ods. 4 písm. g/ a § 4 ods. 4 písm. ab/ zákona č. 362/2012 Z.z.. V protokole uložil žalobcovi v zmysle § 6 ods. 7 písm. b/ zákona č. 362/2012 Z.z. vykonať nevyhnutné opatrenia na odstránenie kontrolných zistení a zároveň odstrániť porušenie zákona vo všetkých obchodných vzťahoch žalobcu, ktorých predmetom sú potraviny. Žalovaný v protokole žalobcovi určil lehotu 10 dní na podanie písomného vyjadrenia ku všetkým kontrolným zisteniam. Proti kontrolným zisteniam žalobca vzniesol námietky, ktoré žalovaný v súlade s § 11 ods. 2 písm. e/ zákona č. 10/1996 Z.z. vyhodnotil listom (Zdôvodnenie neopodstatnenosti námietok č. 506/2013-100 zo dňa 14.10.2013) ako neopodstatnené. Vzhľadom k tomu, že žalobca kontrolné zistenia a vysporiadanie sa s uplatnenými námietkami vnímal ako nepostačujúce, považujúc Protokol č. 506/2013-100 zo dňa 23.09.2013 a Zdôvodnenie neopodstatnenosti námietok č. 506/2013-100 zo dňa 14.10.2013 za rozhodnutia žalovaného tieto napadol dňa 23.10.2013 rozkladom. V nadväznosti na závery vykonanej kontroly žalovaný listom zo dňa 24.10.2013 v zmysle § 18 správneho poriadku oznámil žalobcovi začatie správneho konania vo veci uloženia pokuty podľa § 8 ods. 2 zákona č. 362/2012 Z.z. Žalobca toto oznámenie považoval za rozhodnutie o zamietnutí jeho rozkladu zo dňa 23.10.2013. Listom zo dňa 04.11.2013 (Stanovisko Ministerstva k rozkladu spoločnosti Kaufland

Slovenská republika v.o.s. č. 781/2013-100) žalovaný oznámil žalobcovi, že v súvislosti s uplatňovaním zákona č. 362/2012 Z.z. nebolo vydané žiadne správne rozhodnutie s tým, že prebieha konanie č. 4424/2013-840 o ložení pokuty, v ktorom konaní doposiaľ nebolo vydané žiadne rozhodnutie. Z uvedeného dôvodu žalovaný vyhodnotil podanie žalobcu označené ako rozklad za neopodstatnené.

10. V predmetnej veci bolo potrebné zaujať právny názor k otázke, či žalobcom napadnuté písomnosti žalovaného správneho orgánu: Oznámenie o začatí správneho konania č. 29340/2013 zo dňa 24.10.2013, Stanovisko Ministerstva k rozkladu spoločnosti Kaufland Slovenská republika v.o.s. č. 781/2013-100 zo dňa 04.11.2013, Protokol o vykonanej kontrole č. 506/2013-100 zo dňa 23.9.2013 a Zdôvodnenie neopodstatnenosti námietok č. 506/2013-100 zo dňa 14.10.2013 sú spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v zmysle § 244 ods. 1 O.s.p.

11. V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, ako aj rozhodnutí, ktorými práva a právom chránené záujmy týchto osôb môžu byť priamo dotknuté (§ 244 ods. 1, 2 O.s.p.).

12. Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť (§ 244 ods. 3 O.s.p.).

13. V správnom súdnictve prejednávajú sudy na základe žalôb prípady, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu (§ 247 ods. 1 O.s.p.).

14. Podľa § 248 O.s.p. sudy nepreskúmajú a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania, b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenujú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti, c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenujú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania, d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúmanie vylučujú osobitné zákony.

15. Podľa § 1 zákona č. 362/2012 Z.z. tento zákon upravuje: a) vymedzenie neprímeraných podmienok v obchodných vzťahoch (ďalej len „neprímeraná podmienka“), ktorých predmetom je potravina alebo služba spojená s predajom potravy, b) kontrolu neprímeraných podmienok, c) konanie vo veciach neprímeraných podmienok.

16. Podľa § 6 ods. 1, 5, 7 a 8 zákona č. 362/2012 Z.z. kontrolu neprímeraných podmienok vykonáva Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Predmetom kontroly sú údaje, informácie, doklady a písomnosti, z ktorých sa dá zistiť dohodnutie a uplatňovanie neprímeraných podmienok medzi účastníkmi obchodného vzťahu. 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. Na výkon kontroly sa vzťahujú primerane ustanovenia osobitného predpisu, ak odseky 1 až 7 neustanovujú inak.

17. Podľa § 8 ods. 1, 2, 3, 4, 5 a 9 zákona č. 362/2012 Z.z. správneho deliktu sa dopustí právnická osoba alebo fyzická osoba - podnikateľ, ktorá v obchodnom vzťahu dohodne vo svoj prospech neprímeranú podmienku uvedenú v § 4 ods. 2 až 4. Ministerstvo uloží pokutu za správny delikt od 1 000,- € do 300 000,- €. Ministerstvo spolu s pokutou určí lehotu na odstránenie neprímeranej podmienky. Ak odberateľ alebo dodávateľ v určenej lehote podľa odseku 3 neodstráni neprímeranú podmienku, ministerstvo uloží pokutu opakovane. Pri uložení pokuty ministerstvo prihliada na závažnosť protiprávneho konania, jeho následky a čas trvania. Na konanie o uložení pokuty sa vzťahuje všeobecný

predpis o správnom konaní.

18. Podľa § 12 ods. 1, 4, 5 zákona č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe (ďalej len „zákon č. 10/1996 Z.z.“), vedúci kontrolovaného subjektu je oprávnený počas výkonu kontroly písomne sa vyjadrovať ku kontrolným zisteniam. V čase oboznámenia sa s protokolom, do termínu určeného pracovníkmi kontroly, je oprávnený podať ku kontrolným zisteniam námietky. Vedúci kontrolovaného subjektu je povinný na požiadanie pracovníkov kontroly dostaviť sa na prerokovanie protokolu. Vedúci kontrolovaného subjektu je v určenej lehote povinný na základe výsledku kontroly a) prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a príčin ich vzniku a predložiť ich orgánu kontroly, b) predložiť orgánu kontroly písomnú správu o splnení opatrení prijatých na odstránenie zistených nedostatkov a o vyvedení dôsledkov voči zamestnancom zodpovedným za tieto nedostatky.

19. Podľa § 13 ods. 1 zákona č. 10/1996 Z.z., o výsledku vykonanej kontroly, ktorou boli zistené nedostatky, vypracujú pracovníci kontroly protokol, ktorý obsahuje najmä

- a) označenie orgánu kontroly, ktorý kontrolu vykonal,
- b) označenie kontrolovaného subjektu,
- c) meno, priezvisko a titul pracovníkov kontroly, ktorí kontrolu vykonali,
- d) miesto a čas vykonania kontroly,
- e) predmet kontroly,
- f) kontrolované obdobie,
- g) preukázané kontrolné zistenia,
- h) zoznam príloh protokolu,
- i) dátum vypracovania protokolu,
- j) dátum oboznámenia vedúceho kontrolovaného subjektu s protokolom,
- k) vlastnoručné podpisy pracovníkov kontroly,
- l) podpis vedúceho kontrolovaného subjektu, ktorý bol s protokolom oboznámený,
- m) prílohy k protokolu,
- n) správu o zistenej nezrovnalosti, ak kontrolou zistený nedostatok je nezrovnalosťou podľa osobitného predpisu.

20. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu, ktorým je Slovenská republika (čl. 1 Ústavy SR). Správnym súdnictvom sa zabezpečuje realizácia ústavného princípu domáhať sa súdnej ochrany práv fyzických a právnických osôb na nezávislom a nestrannom súde. Vo vzťahu k správne súdnictvu je kľúčový ústavný princíp ustanovený čl. 46 ods. 2 ústavy podľa ktorého „kto tvrdí, že bol vo svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Rozsah právomoci súdov pri preskúmaní správnych rozhodnutí je obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmajú (§ 248 O.s.p.). Vylúčenie správneho rozhodnutia zo súdneho prieskumu musí byť výslovné. Platí to aj pre vylúčenie preskúmania zákonnosti postupu správneho orgánu zo súdneho preskúmania. K vylúčeniu rozhodnutia alebo postupu z preskúmania môže dôjsť len osobitným zákonom. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Výklad príslušných ustanovení Občianskeho súdneho poriadku (ktoré vylučujú určité rozhodnutia z preskúmanej právomoci súdov) vyžaduje, aby súd v správnom súdnictve zisťoval, či rozhodnutie orgánu verejnej správy (správneho orgánu), ktoré mu bolo príslušným spôsobom predložené na preskúmanie jeho zákonnosti, sa svojím obsahom súčasne nedotýka základných práv alebo slobôd účastníka konania, ktoré mu zaručuje ústava alebo príslušná medzinárodná zmluva o ľudských právach a základných slobodách. Domáhať sa tohto práva možno len v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Popri preskúmaní rozhodnutí orgánov verejnej správy súdy preskúmajú aj zákonnosť rozhodnutí, opatrení alebo iných zásahov verejnej moci, ak tak ustanoví zákon (čl. 142 ods. 1 ústavy). Úlohou správneho súdu aj pri uplatňovaní Občianskeho súdneho poriadku a v spojení s čl. 46 ods. 2 poslednou vetou ústavy je zisťovať, či rozhodnutie správneho orgánu, ktorého zákonnosť má byť predmetom súdneho preskúmania (vrátane toho, ktoré je uvedené v § 248 ods. 2 písm. d/ O.s.p.), je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé týkať sa základných práv alebo slobôd. V prípade, ak správny súd zistí, že tomu tak je, takéto rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmania. Základnému právu uvedenému v čl. 46 ods. 2 ústavy preto

zodpovedá taký postup správneho súdu, v rámci ktorého hodnotí nielen formálne znaky rozhodnutia predloženého mu na súdne preskúmanie, ale aj to, či sa toto rozhodnutie svojím obsahom nedotýka niektorého zo základných práv alebo slobôd účastníka konania. Ak nejde o rozhodnutie, ale len o úkon správneho orgánu, ktorého obsah nemá autoritatívny vzťah k žiadnej osobe, taký úkon nepodlieha súdnemu prieskumu. Základným rozlišovacím znakom takého úkonu je to, že správny orgán nevystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, ale len v pozícii oznamovateľa, inštruktora alebo orgánu zodpovedného za agendu sťažnosti, potvrdení, overení a pod..

21. Z vyššie citovaných zákonných ustanovení vyplýva, že vymedzenie neprimeraných podmienok v obchodných vzťahoch, ktorých predmetom je potravina alebo služba spojená s predajom potravy, kontrola neprimeraných podmienok a konanie vo veciach neprimeraných podmienok je osobitne upravené v zákone č. 362/2012 Z.z.. Na výkon kontroly sa v zmysle § 6 ods. 8 tohto zákona vzťahujú primerane ustanovenia osobitného predpisu, ak odseky 1 až 7 neustanovujú inak. Osobitným predpisom upravujúcim výkon kontroly je zákon č. 10/1996 Z.z.. V súvislosti s otázkou aplikácie správneho poriadku na výkon kontroly podľa zákona č. 362/2012 Z.z., resp. zákona č. 10/1996 Z.z. odvolací súd uvádza, že aj keď sa na proces výkonu kontroly výslovne nevzťahuje správny poriadok, v zmysle § 3 ods. 7 správneho poriadku, ktorý spadá do časti upravujúcej základné pravidlá platí, že ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v § 3 ods. 1 až ods. 6 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní, ale aj protokolu a iných podobných opatrení. Navyše vzhľadom na povahu správneho poriadku ako právneho predpisu *lex generalis* je nevyhnutné ho aplikovať vo všetkých správnych konaniach za predpokladu, že jeho použitie nie je osobitným zákonom vylúčené. Uvedenému záveru nasvedčuje aj ustanovenie § 10 ods. 4 zákona č. 10/1996 Z.z., v zmysle ktorého sa na rozhodovanie o predpojatosti zamestnanca nevzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní. Čo sa týka žalobcom namietaného rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp.zn. 5 Sžf/31/2011, najvyšší súd zdôrazňuje, že išlo o uznesenie týkajúce sa úplne iného predmetu konania podľa úplne iného zákonného predpisu - zákona o verejnom obstarávaní.

22. Pokiaľ sa týka samotnej povahy jednotlivých písomností žalovaného vydaných v rámci výkonu kontroly (najmä protokolu o vykonanej kontrole), je potrebné uviesť, že výsledkom kontroly môže byť v zmysle § 6 ods. 7 zákona č. 362/2012 Z.z. záznam o vykonanej kontrole, ak neboli zistené porušenia tohto zákona alebo protokol o vykonanej kontrole, ktorý obsahuje opatrenia na odstránenie zistených porušení tohto zákona. V predmetnej veci bol výsledkom kontrolnej činnosti žalovaného Protokol č. 506/2013-100 zo dňa 23.09.2013, v ktorom žalovaný skonštatoval, že žalobca porušil ustanovenia zákona č. 362/2012 Z.z. a v zmysle § 6 ods. 7 psím. b/ zákona č. 362/2012 Z.z. uložil žalobcovi vykonať nevyhnutné opatrenia na odstránenie kontrolných zistení a zároveň odstrániť porušenie zákona vo všetkých obchodných vzťahoch žalobcu, ktorých predmetom sú potraviny. Je nepochybné, že protokol o kontrole predstavuje procesný úkon žalovaného, ktorý vzhľadom na osobitnú úpravu v ustanovení § 13 ods. 1 zákona č. 10/1996 Z.z. nemá náležitosti rozhodnutia v zmysle § 47 správneho poriadku, t.j. výrok, odôvodnenie a poučenie.

23. Podľa názoru odvolacieho súdu pre posúdenie podmienok preskúmateľnosti rozhodnutia orgánu správneho orgánu však nie je podstatné, či takéto rozhodnutie bolo vydané v správnom konaní alebo mimo takéhoto procesného postupu. Podstatným v tomto konaní je zodpovedať na otázku, či protokol vydaný orgánom štátnej správy pri výkone jeho právomocí zverených mu osobitným zákonom je spôsobilý autoritatívne zasiahnuť do právnej sféry žalobcu.

24. Odvolací súd zastáva názor, že protokolom ako takým síce žalovaný uložil žalobcovi prijať opatrenia na odstránenie kontrolných zistení a zároveň odstrániť porušenie zákona, t.j. autoritatívne nariadil obnovenie zákonného stavu, no napriek tomu ho nemožno považovať za rozhodnutie podliehajúce súdnemu prieskumu v zmysle § 244 ods. 1 O.s.p., keďže nejde o rozhodnutie, ktoré s konečnou platnosťou zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti žalobcu, alebo by ním oprávnenia a povinnosti žalobcu mohli byť dotknuté. Pri posudzovaní otázky súdnej preskúmateľnosti je nevyhnutné zohľadňovať špecifiká každého prípadu zvlášť, najmä so zreteľom na to, či žalobca má v prípade autoritatívneho zásahu orgánu verejnej správy do jeho práv možnosť účinnými prostriedkami tento stav

zvrátiť. Odvolací súd v tejto súvislosti považuje za potrebné zdôrazniť, že vo vzťahu k ochrane verejných subjektívnych práv fyzických a právnických osôb, ktorú poskytujú orgány verejnej správy má správne súdnictvo subsidiárnu povahu. Preto fyzická alebo právnická osoba, ktorej práva boli porušené alebo ohrozené, má sa prioritne domáhať ochrany svojich práv na správnom orgáne. Ak nedošlo k náprave a ochrane zo strany orgánov verejnej správy, je možné, aby fyzická alebo právnická osoba sa domáhala ochrany svojich práv na správnych súdoch. Výplýva to z historicky daného a v Slovenskej republike ústavne garantovaného postavenia správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahrádzanie vecných kompetencií orgánov verejnej správy, ale zabezpečenie ich súdnej kontroly.

25. V predmetnej veci bol proces kontroly z dôvodu zistenia porušenia zákona č. 362/2012 Z.z. zavŕšený vydaním protokolu, ktorým žalovaný uložil žalobcovi vykonať nevyhnutné opatrenia na odstránenie kontrolných zistení a zároveň odstrániť porušenie zákona. Vzhľadom k tomu, že žalovaným vytknuté porušenia zákona sú podľa § 8 ods. 1 zákona č. 362/2012 Z.z. definované ako správny delikt, žalovaný Oznámením o začatí správneho konania č. 29340/2013 zo dňa 24.10.2013 upovedomil žalobcu o začatí správneho konania vo veci uloženia pokuty. Z obsahu spisu tak nepochybne vyplýva, že vo veci vytkaných porušení ustanovení zákona č. 362/2012 Z.z. bolo začaté samostatné správne konanie o uložení sankcie v priamej súvislosti so skutočnosťami uvedenými v protokole, pričom v tomto konaní bude úlohou žalovaného pri posudzovaní deliktuálnej zodpovednosti žalobcu okrem iného vyhodnotiť aj podklady k rozhodnutiu, t.j. Protokolu o vykonanej kontrole a Zdôvodnenia neopodstatnenosti námietok, ktoré na kontrolné zistenia obsiahnuté v protokole obsahovo nadväzuje. Za rozhodnutie spôsobilé zasiahnuť do právnej sféry žalobcu je preto potrebné považovať až meritórne (formalizované) rozhodnutie žalovaného o uložení pokuty za správny delikt, ktoré rozhodnutie je možné preskúmať súdom podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. a v rámci ktorého dôjde k preskúmaniu Protokolu, ako podkladu pre rozhodnutie.

26. Len pre úplnosť odvolací súd poznamenáva, že v štádiu konania pred vydaním meritórneho (formalizovaného) rozhodnutia vydaného v správnom konaní, je vzhľadom na povahu Protokolu o vykonanej kontrole a na nadväzujúceho Zdôvodnenia neopodstatnenosti námietok, možné po splnení zákonom stanovených podmienok domáhať sa súdnej ochrany práv aj podaním návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom podľa § 250v O.s.p..

27. K otázke súdnej preskúmateľnosti ďalších žalobou napadnutých písomností žalovaného odvolací súd uvádza, že Oznámenie o začatí správneho konania č. 29340/2013 zo dňa 24.10.2013 kritéria rozhodnutia podliehajúceho súdному prieskumu nespĺňa, keďže ide o procesný úkon žalovaného v zmysle § 18 správneho poriadku, ktorým žalovaný upovedomil žalobcu o začatí správneho konania vo veci uloženia pokuty. V rámci konania o uložení pokuty za správny delikt je potrebné považovať za rozhodnutie preskúmateľné podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. až konečné rozhodnutie žalovaného o uložení pokuty. Vzhľadom k tomu, že v súvislosti s výkonom kontroly podľa zákona č. 362/2012 Z.z. z obsahu spisového materiálu nevyplýva vydanie žiadneho formalizovaného rozhodnutia žalovaného vydaného v správnom konaní, ktoré by žalobca mohol napadnúť rozkladom, je potrebné prisvedčiť správnosti záverov krajského súdu o tom, že uvedené oznámenie žalobca nesprávne považoval za zamietavé rozhodnutie o rozklade. Pokiaľ sa týka Stanoviska Ministerstva k rozkladu spoločnosti Kaufland Slovenská republika v.o.s. č. 781/2013-100 zo dňa 04.11.2013 odvolací súd uvádza, že táto písomnosť nie je rozhodnutím, ktoré možno preskúmať v správnom súdnictve. Žalovaný týmto listom iba oznámil žalobcovi, že v súvislosti s uplatňovaním zákona č. 362/2012 Z.z. nebolo vydané žiadne správne rozhodnutie s tým, že prebieha konanie o uložení pokuty, v ktorom konaní doposiaľ nebolo vydané žiadne rozhodnutie. Uvedená písomnosť tak nemá za následok vznik, zmenu, alebo zánik právneho vzťahu ani ňou nemohli byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu priamo dotknuté. Žalobca ani v podanej žalobe ani v odvolaní neuviedol, čím konkrétne predmetné stanovisko žalovaného spôsobilo vznik, zmenu alebo zánik právneho vzťahu a ako mohli byť jeho práva priamo dotknuté.

28. Poukazujúc na vyššie uvedené odvolací súd konštatuje, že krajský súd nepochybil, pokiaľ konanie o preskúmanie zákonnosti písomností žalovaného postupom podľa § 250d ods. 3 O.s.p. zastavil. Vzhľadom k tomu, že krajský súd sa s jednotlivými námietkami účastníkov zrozumiteľným a

presvedčivým spôsobom vysporiadal a žalobcom uplatnené námietky v odvolacom konaní neboli spôsobilé privodiť zmenu alebo zrušenie tohto uznesenia, odvolací súd napadnuté uznesenie ako vecne správne podľa § 250ja ods. 3 veta druhá a 219 ods. 1 O.s.p. potvrdil.

29. O trovách odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 224 ods. 1 O.s.p. a § 246c O.s.p. tak, že účastníkom konania ich náhradu nepriznal, keďže žalobca nebol v konaní úspešný a žalovaný nemal nárok na náhradu trov zo zákona.

30. 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 uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.