

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Asan/4/2018
Identifikačné číslo spisu: 6017200017
Dátum vydania rozhodnutia: 27.03.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Zuzana Ďurišová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:6017200017.2

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a členov senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD. a JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., v právnej veci žalobkyne Ing. Lucie Reinerovej, s miestom podnikania A. Nográdyho 1376/5, 960 01 Zvolen, IČO: 45 700 231, právne zastúpená URBÁNI & Partners, s.r.o., so sídlom AK Skuteckého 17, 974 01 Banská Bystrica, proti žalovanej (sťažovateľke) Slovenskej obchodnej inšpekcii, Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave, Prievozská 32, 827 99 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí žalovanej č. SK/0872/99/2015 zo dňa 07. novembra 2016 a č. SK/0871/99/2015 zo dňa 7. novembra 2016, o kasačných sťažnostiach žalovanej proti právoplatným rozsudkom Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/5/2017-62 zo dňa 21. septembra 2017 a č. k. 24S/6/2017-103 zo dňa 13. apríla 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačné sťažnosti z a m i e t a .

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

Odôvodnenie

I.

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Slovenská obchodná inšpekcia, Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie v Banskej Bystrici, ako prvoinštančný správny orgán, rozhodnutím č. P/0188/06/15 zo dňa 20.10.2015 uložila žalobkyni na základe kontroly vykonanej v ADMIRAL CAFE „HRÍBIK“ dňa 05.06.2015 pre porušenie povinnosti predávajúceho vydať spotrebiteľovi doklad o kúpe, ktorý obsahuje všetky predpísané náležitosti, keď pri kontrole dodržiavania zásad statočnosti pri predaji bolo kontrolou zistené, že predávajúci predal osobe mladšej ako 18 rokov - maloletému J. vo veku 15 rokov v postavení prizvanej osoby - tabakové výrobky, a to 1 balenie cigariet zn. MARLBORO á 3,50 €/1 balenie, ku ktorému nebol vydaný doklad o kúpe z elektronickej registračnej pokladnice a ani iný náhradný doklad podľa § 10 ods. 4 zákona č. 289/2008 Z. z. o používaní elektronickej registračnej pokladnice a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 511/1992 Zb. o správe daní a poplatkov a o zmenách v sústave územných finančných

orgánov v znení neskorších predpisov a za porušenie povinností ustanovených v § 16 ods. 1 zákona č. 250/2007 Z. z. o ochrane spotrebiteľa a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane spotrebiteľa“), podľa § 24 zákona o ochrane spotrebiteľa pokutu vo výške 500 €. Žalovaná na odvolanie žalobkyne napadnutým rozhodnutím č. SK/0872/99/2015 zo dňa 07.11.2016 prvoinštančné rozhodnutie potvrdila a odvolanie zamietla.

2. Slovenská obchodná inšpekcia, Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie v Banskej Bystrici, ako prvoinštančný správny orgán, rozhodnutím č. P/0186/06/15 zo dňa 20.10.2015 uložila žalobkyni na základe kontroly vykonanej v ADMIRAL CAFE „HRÍBIK“ dňa 05.06.2015 pre porušenie zákazu predávať tabakové výrobky osobám mladším ako 18 rokov, keď pri kontrole dodržiavania ustanovení zákona č. 377/2004 Z.z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane nefajčiarov“) bolo zistené, že predávajúci predal osobe mladšej ako 18 rokov - maloletému J. vo veku 15 rokov - tabakové výrobky, a to 1 krabičku cigariet zn. MARLBORO á 3,50 €/krabička, aj napriek tomu, že predaj tabakových výrobkov osobám mladším ako 18 rokov je zakázaný a za porušenie povinností ustanovených v § 6 ods. 2 zákona o ochrane nefajčiarov, podľa § 10 ods. 2 zákona o ochrane nefajčiarov pokutu vo výške 1.500 €. Žalovaná na odvolanie žalobkyne napadnutým rozhodnutím č. SK/0871/99/2015 zo dňa 07.11.2016 prvoinštančné rozhodnutie vo výrokovej časti zmenila tak, že „...kontrola v prevádzke: ADMIRAL CAFE „HRÍBIK“, Masarykova 13, Zvolen, vykonaná dňa: 05.06.2015...“ a ostatná časť výroku, vrátane uloženej sankcie zostala bez zmeny.

II.

Konanie na krajskom súde

3. Krajský súd napadnutými rozsudkami podľa § 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“) zrušil napadnuté rozhodnutia žalovanej a prvoinštančných správnych orgánov a veci vrátil žalovanej na ďalšie konanie.

4. V odôvodneniach uviedol, že v preskúvaných veciach je nesporné, že na základe vykonanej inšpekcie dňa 05.06.2015 Inšpektorát SOI dospel k záveru, že žalobkyňa sa dopustila porušenia právnych predpisov, konkrétne porušenia ustanovenia § 16 ods.1 zákona o ochrane spotrebiteľa (spočívajúcom v predaji tovaru bez vydania dokladu o kúpe výrobku) a porušenia ustanovenia § 6 ods. 2, ods. 3 zákona o ochrane nefajčiarov (spočívajúcom v predaji tabakového výrobku osobe mladšej ako 18 rokov). Z vykonanej inšpekcie bol vypracovaný inšpekčný záznam, ktorý bol podkladom dvoch administratívnych konaní vedených pred žalovanou, žalovaná začala správne konanie vo veci porušenia ustanovenia § 16 ods.1 zákona o ochrane spotrebiteľa ako aj za porušenie ustanovenia § 6 ods. 2, ods. 3 zákona o ochrane nefajčiarov. Proti rozhodnutiam prvoinštančného orgánu verejnej správy, ktorými boli žalobkyni uložené pokuty vo výške 500 €, resp. 1.500 €, podala žalobkyňa odvolania, ktoré žalovaná zamietla a rozhodnutia Inšpektorátu SOI potvrdila. V oboch veciach bola podaná žaloba o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej v zmysle ustanovení S.s.p.

5. Z administratívneho spisu vyplýva, že žalobkyňa za mala dopustiť porušenia ustanovení dvoch zákonov (zákona o ochrane spotrebiteľa a zákona o ochrane nefajčiarov), jedným konaním. O jednočinný súbeh pri aplikácii zásad trestného práva vo vzťahu k správne deliktu ide v prípade, ak právnická osoba naplní jedným konaním (skutkom) skutkovú podstatu viacerých správnych deliktov a tak sa dopustí viacerých správnych deliktov. Z trestného práva vyplýva zásada primeranosti, pre účely administratívneho konania možno do základných práv a slobôd osôb v prípadoch dovolených zákonom zasahovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie účelu správneho konania. Orgány verejnej správy sú povinné pri vybavovaní vecí použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne vybaveniu veci a zároveň dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania. Zároveň trestné právo ustanovuje tzv. absorpčnú zásadu v § 41 ods.1 Trestného zákona. Právne predpisy, zakotvujúce skutkové podstaty správnych deliktov neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých správnych deliktov. Pri nedostatku právnej úpravy je tak v

zmysle „analogiae legis“ potrebné aj v správnom konaní použiť absorpčnú zásadu ako zásadu ukladania trestov podľa ustanovení trestného práva. Podstata absorpčnej zásady spočíva v tom, že prísnejší trest absorbuje trest miernejší.

6. V oboch preskúmaných veciach správny súd dospel k záveru, že zásady uvedené v predchádzajúcom bode tohto rozsudku v správnom konaní rešpektované neboli. Vo veciach správnych deliktov boli žalobkyni uložené za konanie majúce charakter súbehu dve sankcie, a to vo výške 500 €, resp. 1.500 €, dvoma samostatnými rozhodnutiami prvoinštančného orgánu verejnej správy. Žalobkyňa s prvoinštančnými rozhodnutiami nesúhlasila a bola nútená podať dve odvolania, o ktorých žalovaná rozhodla samostatnými rozhodnutiami. Následne žalobkyni vyplývala poplatková povinnosť v konaní o preskúmanie zákonnosti orgánov verejnej správy, a to za každé napadnuté rozhodnutie samostatne. Podľa názoru krajského súdu žalovanej nič nebránilo vec prejednať a rozhodnúť v jednom administratívnom konaní a pri zistení, že sa žalobkyňa dopustila správneho deliktu (deliktov) uložiť jednu sankciu akceptujúc zásady ukladania trestov. Žalovaná mala právomoc na prejednanie zistených správnych deliktov a skutočnosť, že zo strany žalobkyne malo dôjsť k porušeniu právnych povinností ustanovených dvoma právnymi predpismi, orgánom verejnej správy nebránila, aby vo veci rozhodli v jednom administratívnom konaní. Inak nemožno konštatovať, že konanie prebiehalo hospodárne (vedené dve administratívne konania na základe rovnakých zistení), podkladom oboch rozhodnutí bol totožný inšpekčný záznam, žalobkyňa bola zaťažená účasťou v dvoch administratívnych konaniach s tým súvisiacimi právami a povinnosťami, v oboch konaniach bola nútená realizovať svoje práva obvinenej zo spáchania správneho deliktu a v oboch konaniach musela uplatňovať opravné prostriedky. Postup žalovanej (resp. Inšpekcie SOI) tak žalovanú zbytočne zaťažil a do jej práv bolo zasiahnuté nad mieru nevyhnutnú na dosiahnutie účelu administratívneho konania. Aj keď uložené pokuty sa nevymykali zo zákonnej sadzby (pokuta bola uložená v rámci zákonnej sadzby), došlo k porušeniu základnej zásady vyplývajúcej z trestného práva (absorpčnej zásady) tým, že žalobkyni boli uložené dva tresty v súbežne vedených konaniach odlišujúcich sa len aplikáciou ustanovení iných zákonov. Porušenie tejto zásady má za následok, že rozhodnutie žalovanej (a rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy) je nezákonné. Nakoľko žalovaná neaplikovala vo veci správneho trestania primerane základné zásady ukladania trestov a trestného konania podľa Trestného poriadku (ktoré bolo potrebné použiť na správne trestanie) a nekonala súladne s ustanovením § 3 ods.4 Správneho poriadku, vec nesprávne právne posúdila. Súbeh dvoch správnych deliktov má byť postihnutý len trestom určeným pre delikt najprísnejšie postihnuteľný. Najprísnejšie postihnuteľný správny delikt je pritom delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou. Iba ak by išlo o rovnaké sadzby pokút, najprísnejšie postihnuteľný delikt by bol určený s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu a teda s ohľadom na záujem, proti ktorému delikt smeruje.

7. Žalobné námietky, ktoré žalobkyňa uplatnila v žalobe, krajský súd vyhodnotil ako nedôvodné, nakoľko neboli spôsobilé prívodiť konštatovanie o nezákonnosti napadnutých rozhodnutí žalovanej. K námietke nepreskúmateľnosti napadnutých rozhodnutí žalovanej krajský súd uviedol, že táto žalobná námietka nie je dostatočne konkrétna, je bez jej bližšej špecifikácie a bez akéhokolvek žalobného tvrdenia, v čom žalobkyňa považuje napadnuté rozhodnutie za nepreskúmateľné.

8. Žalobkyňa predovšetkým namietala porušenie základných zásad správneho konania, a to zásady zákonnosti (postup žalovaného, resp. Inšpektorátu SOI pri dopĺňaní dokazovania nemá oporu v zákone), zásady súčinnosti (žalobkyňa ako účastníčka konania nebola k doplneniu dokazovania prizvaná a nemala o ňom vedomosť), zásady voľného hodnotenia dôkazov (orgán verejnej správy nemôže prihliadať na to, čo v konaní nevyšlo najavo zákonným spôsobom) a zásady rovnosti a primeranosti (boli použité prostriedky, ktorých vykonanie prebiehalo bez účasti účastníčky konania). Uvedené námietky smerujú ku skutočnosti, že napadnuté rozhodnutia žalovanej (a rozhodnutia Inšpektorátu SOI) sú založené na skutočnostiach uvedených vo vyjadrení inšpektorov k vyjadreniu žalobkyne k oznámeniu o začatí konania. Z administratívneho spisu vyplýva, že v prevádzke žalobkyne bola vykonaná kontrola na dodržiavanie povinností ustanovených zákonom o ochrane spotrebiteľa a zákona o ochrane nefajčiarov, najmä dodržiavanie zákazu predaja tabakových výrobkov osobám mladším ako 18 rokov. Výsledkom vykonanej kontroly bol inšpekčný záznam obsahujúci zistený skutkový stav, vyjadrenie prítomného

zamestnanca žalobkyne a záväzné pokyny v zmysle § 6 ods.1 písm. d) zákona č.128/2002 Z.z.. Inšpekčný záznam patrí medzi podklady k rozhodnutiu orgánov verejnej správy, je záznamom z kontroly, v ktorom inšpektori SOI opíšu zistený skutkový stav na mieste samom. S inšpekčným záznamom mala žalobkyňa možnosť sa oboznámiť, opak v preskúmvacom konaní netvrdila. Z rozhodnutia Inšpektorátu SOI vyplýva, že prvoinštančný orgán verejnej správy poukázal na obsah inšpekčného záznamu, vyjadrenia žalobkyne ako účastníčky administratívneho konania a vyjadrenie konajúcich inšpektorov. Z prvoinštančného rozhodnutia ale nevyplýva, že prvoinštančný orgán verejnej správy svoje rozhodnutie založil na skutočnostiach uvedených vo vyjadrení inšpektorov a je zrejmé, že svoje rozhodnutie založil na skutočnostiach uvedených v inšpekčnom zázname ako relevantnom podklade rozhodnutia. Uvedené vyplýva z formulácie v prvostupňovom rozhodnutí, podľa ktorej: „...skutkový stav zistený kontrolou po porovnaní so stavom vyžadovaným všeobecne záväznými právnymi predpismi bo vyhodnotený ako protiprávny...“, „...správny orgán má porušenia uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia za dostatočne preukázané inšpekčným záznamom a nie je potrebné vykonať navrhované vypočutia svedkov...“. Aj z napadnutých rozhodnutí žalovanej vyplýva, že podkladom pre rozhodnutie bol inšpekčný záznam z vykonanej kontroly. Dôkazy, na ktorých žalovaná založila svoje rozhodnutie boli zistené v rámci vykonanej kontroly. V konaní po vyjadrení žalobkyne k oznámeniu o začatí správneho konania žalovaná (a prvoinštančný orgán verejnej správy) nevykonala žiadne dokazovanie. Nemožno tak tvrdiť, že žalovaná svoje rozhodnutie založila na dôkaze, ktorý bol získaný v rozpore so zákonom (námitka porušenia zásady voľného hodnotenia dôkazov). Podľa názoru krajského súdu neobstojí ani tvrdenie o porušení zásady súčinnosti, resp. zásady rovnosti a primeranosti, nakoľko žalovaný vyjadrenie za dôkaz nepovažoval a nezaložil na ňom svoje rozhodnutie a vo vzťahu k vyjadreniu inšpektorov nejde o dôkaz zabezpečený a vykonaný v administratívnom konaní. K porušeniu zásady zákonnosti síce došlo, ale z iných dôvodov ako namietala v podanej žalobe žalobkyňa.

9. Pokiaľ žalobkyňa namietala, že inšpekčný záznam je zápisnicou v zmysle ustanovenia § 22 Správneho poriadku, a preto by mal obsahovať aj riadne náležitosti, správny súdu uviedol, že žalobkyňa sa mylí, ak inšpekčný záznam stotožňuje so zápisnicou, ktorú orgán verejnej správy spíše o ústnych konaniach a o dôležitých úkonoch v konaní, najmä o vykonaných dôkazoch, o vyjadreniach účastníkov konania, o ústnom pojednávaní a o hlasovaní. Právna povaha inšpekčného záznamu vyplýva z ustanovenia § 6 ods. 2 zákona č.128/2002 Z.z., podľa ktorého inšpektor vyhotoví o opatreniach prijatých pri kontrolnej činnosti písomný záznam. V danom prípade inšpektor (inšpekčným) záznamom nariadil žalobkyňu ako kontrolovanej osobe záväzným pokynom vykonať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, spočívajúcich v zistenom porušení zákona o ochrane spotrebiteľa a zákona o ochrane nefajčiarov. Tvrdenie žalobkyne o tom, že v inšpekčnom zázname ide o zápisnicu podľa ustanovení Správneho poriadku vylučuje aj skutočnosť, že zápisnica sa spisuje o úkonoch v správnom konaní. Z povahy veci a z administratívneho spisu vyplýva, že spísanie zápisnice o vykonanej kontrole predchádzalo začatiu administratívneho konania. Konanie bolo začaté dňom, ktorým orgán verejnej správy urobil voči účastníkovi prvý úkon (oznámenie o začatí správneho konania). Pre inšpekčný záznam tak nie sú ustanovené zákonom predpísané náležitosti, je z neho však zrejmé označenie kontrolovanej osoby, kontrolovanej prevádzky, dátum, čas a miesto kontroly. Obsahom inšpekčného záznamu je aj opis zisteného skutkového stavu, vyjadrenie kontrolovanej osoby, resp. jej zamestnanca. V inšpekčnom zázname sú tiež uvedené záväzné pokyny uložené kontrolórmí v nadväznosti na zistené nedostatky. Tvrdenie žalobkyne o tom, že inšpekčný záznam neobsahuje čas ukončenia kontroly, je v rozpore s jeho obsahom, v ktorom je uvedené, že kontrola skončila o 12:30 hod.. Ak žalobkyňa tvrdila, že inšpekčný záznam obsahuje nepravdy, ide o jej vyjadrenie ku kvalite obsahu inšpekčného záznamu a nie k právnej otázke, či inšpekčný záznam obsahuje všetky skutočnosti (náležitosti), ktoré obsahovať má.

10. Žalobkyňa v žalobe zdôraznila, že je absolútnou nepravdou, že kúpený tovar bol vrátený, nakoľko k ničomu takému nedošlo. Ak by k tomu došlo, muselo by to byť uvedené v inšpekčnom zázname. Naopak, toto tvrdenie žalobkyne je v absolútnom rozpore s obsahom inšpekčného záznamu, z ktorého vyplýva, že: „po odkontrolovaní správnosti účtovania bol zakúpený výrobok vrátený späť do predaja, finančná čiastka bola inšpektorom vrátená, doklad o kúpe nebol stornovaný a ponechaný na prevádzkovej jednotke“. Takáto formulácia uvedená v inšpekčnom zázname bola zamestnancom žalobkyne podpísaná bez námietky vo vzťahu k vráteniu výrobku späť do predaja.

11. Žalobkyňa napokon namietala nedostatočné zistenie skutkového stavu. Túto námietku žalobkyňa však v dostatočnom rozsahu nešpecifikovala a nekonkretizovala, iba správne mu súdu v žalobe oznámila, že žalovaná jej návrh na vykonanie dokazovania neakceptovala, a preto navrhuje doplnenie dokazovania v preskúmvacom konaní. Z napadnutého rozhodnutia však vyplýva, že žalovaná sa s návrhmi žalobkyne v napadnutom rozhodnutí zaoberala a uviedla, z akých dôvodov návrhom na doplnenie dokazovania nevyhovela, ako vo vzťahu k výsluchu svedka - zamestnanca Jána Repku, prítomného pri výkone kontroly, tak aj vo vzťahu k oboznámeniu sa s kamerovým záznamom a identifikáciou inšpektorov. Táto žalobná námietka nemôže byť dôvodná bez toho, aby žalobkyňa uviedla, z akých dôvodov bola argumentácia žalovaného k návrhom na doplnenie dokazovania rozporná s ustanoveniami Správneho poriadku.

12. Pokiaľ žalobkyňa v žalobe navrhla, aby správny súd doplnil dokazovanie, tomuto návrhu správny súd nevyhovela. Vo vzťahu k zamestnancovi žalobkyne, ktorý mal realizovať predaj výrobku bez toho, aby vystavil doklad o kúpe výrobku, tento sa vyjadril do inšpekčného záznamu a niet predpokladu, že by pri svojom výsluchu uviedol iné skutočnosti. Ak žalobkyňa navrhla oboznámenie sa s kamerovým záznamom, týmto na pojednávaní vo veci samej nedisponovala a do súdneho spisu žiadny kamerový záznam nepredložila. Vo vzťahu k inšpektorom SOI, vykonávajúcim kontrolu dňa 05.06.2015 v prevádzke žalobkyne, ich identifikácia bola dostatočná pre účely administratívneho konania a v súlade s ustanovením § 5 ods. 5 zákona č. 128/2002 Z. z.

13. Nedôvodná bola aj žalobná námietka, ktorá nebola predmetom skoršieho rozsudku správneho súdu z 21.09.2017, spočívajúca v namietanom rozpore výroku prvoinštančného rozhodnutia, ktorý podľa názoru žalobkyne obsahuje právnu kvalifikáciu, z ktorej nie je zrejmé, aké iné porušenie je v skutkovej vete správneho deliktu uvedené, nakoľko porušenie iného ustanovenia sa v rozhodnutí neuvádza a jedná sa tak o formálne nepostačujúci neurčitý výrok. Na str. č. 2 napadnutého rozhodnutia žalovaná podľa § 47 ods. 6 Správneho poriadku opravila administratívnu chybu v písomnom vyhotovení prvostupňového rozhodnutia, z ktorej je zrejmé, že žalobkyňa bola postihnutá výlučne za porušenie jedného zákazu v zmysle § 6 ods. 2 zákona o ochrane nefajčiarov.

14. Žalovaná v duplike poukázala na judikatúru Najvyššieho súdu SR, ako aj na zákaz analogiae legis. K uvedenému krajský súd uviedol, že je potrebné prihliadať na to, že uvedené rozsudky pochádzajú z obdobia pred účinnosťou S.s.p., ktorý v § 195 písm. c) a písm. d) výslovne prikázal správny súdom vo veciach správneho trestania prihliadať na vady spočívajúce v porušení základných zásad trestného konania a základných zásada ukladania trestov. Postup súdov podľa piatej časti v tom čase platného Občianskeho súdneho poriadku bol zásadne odlišný. Preto nebolo možné riadiť sa v tomto konaní rozsudkom Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžo/132/2015, ktorý postupoval podľa v tom čase platného práva, keď so zohľadnením zásady hospodárnosti sám rozhodol o uložení pokuty. V súčasnosti sa na takýto postup vyžaduje návrh žalobcu (§ 198 ods. 1 S.s.p.), ktorý v danom prípade podaný nebol.

15. Z vyššie uvedených dôvodov vyplýva, že napadnuté rozhodnutia žalovanej, ako aj prvoinštančného orgánu verejnej správy, sú nezákonné, pretože žalovaná a prvoinštančný orgán verejnej správy vec nesprávne právne posúdili v otázke dodržania zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona a zásad trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť aj na správne trestanie Tým, že bolo súbežne vedené konanie o správnom delikte založenom na porušení povinnosti vyplývajúcej zo zákona o ochrane spotrebiteľa aj zákona o ochrane nefajčiarov, došlo k porušeniu zásad uvedených v Správnom poriadku. „Paralelné“ správne konanie o tých istých skutkových otázkach (nakoľko žalobkyňa mala skutkovú podstatu viacerých správnych deliktov naplniť jedným konaním) spôsobilo, že administratívne konanie neprimerane zaťažovalo žalobkyňu ako účastníčku konania. Nesprávna aplikácia zásad ukladania trestov má za následok, že namiesto aplikácie absorpčnej zásady boli žalobkyňi namiesto jedného trestu uložené dva tresty za konanie majúce charakter súbehu. Z uvedeného dôvodu správny súd napadnuté rozhodnutia žalovanej, ako aj prvoinštančné rozhodnutia zrušil podľa § 191 ods.1 písm. c) S.s.p. a vec vrátil žalovanej na ďalšie konanie.

16. O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že úspešnej žalobkyni priznal nárok na náhradu trov konania vo výške 50 %, pretože správny súd síce napadnuté rozhodnutia žalovanej zrušil, ale nie z dôvodov uvedených v žalobe, ktoré nemohli vyvolať nezákonnosť napadnutého rozhodnutia.

III.

Konanie na kasačnom súde

17. Proti rozsudkom krajského súdu podala žalovaná v zákonnej lehote kasačné sťažnosti, a to z dôvodov, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a že krajský súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

18. Podľa názoru sťažovateľky sa krajský súd nedostatočne vysporiadal so skutočnosťami uvádzanými žalovanou vo vyjadrení zo dňa 20.02.2018 ohľadne aplikácie absorpčnej zásady v danom správnom konaní. Sťažovateľka je tiež názoru, že krajský súd nesprávne právne posúdil vec, keď v danom prípade neprihliadol na judikatúru najvyššieho súdu z dôvodu, že predmetné rozsudky pochádzajú z obdobia pred účinnosťou S.s.p.

19. Podľa názoru sťažovateľky aplikácia absorpčnej zásady v danom prípade, pri preukázanom porušení rôznych povinností, chrániaci rozdielny objekt záujmu ochrany práv a oprávnených záujmov spotrebiteľa stanovených viacerými zákonmi v oblasti ochrany spotrebiteľa obsahujúci vlastný sankčný mechanizmus, sa javí ako neaplikovateľná v praxi vzhľadom na špecifickosť samotnej úpravy. 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.

20. Zákon o ochrane spotrebiteľa ani zákon o ochrane nefajčiarov nijakým spôsobom nešpecifikuje, ktoré porušenie je závažnejšie, resp. čo je rozlišovacím merítkom. V danom prípade tak sťažovateľka nevie, ako postupovať pri ukladaní sankcie, keď sa má uložiť trest pri absorpčnej zásade za čin najprisnejšie trestný.

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

22. Žalobkyňa vyjadrenie ku kasačným sťažnostiam nepodala.

IV.

Právny názor Najvyššieho súdu

23. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 S. s. p.) postupom podľa § 452 S.s.p. preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a po zistení, že kasačné sťažnosti boli podané oprávnenou osobou, včas a sú prípustné, jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačné sťažnosti nie sú dôvodné. Rozhodol bez nariadenia pojednávania podľa ustanovenia § 455 S.s.p. s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke najvyššieho súdu. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 27.03.2019 (§ 137 ods. 2 S.s.p.).

24. Predmetom kasačných sťažností boli rozsudky krajského súdu, ktorými zrušili rozhodnutia sťažovateľky, ako aj rozhodnutia prvoinštančných správnych orgánov, ktorými uložili žalobkyni pokuty, a preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd preskúmal rozsudky krajského súdu ako aj konanie, ktoré im predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj napadnuté rozhodnutia sťažovateľky a konania týmito rozhodnutiami predchádzajúce, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľky sú spôsobilé spochybníť vecnú správnosť napadnutých rozsudkov krajského súdu. Po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho

prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok konania a okruhu účastníkov) sa kasačný súd stotožňuje so skutkovými závermi krajského súdu v tom rozsahu, ako si ich osvojil správny súd zo zistení uvedených žalovaným správnym orgánom ako aj žalobkyňou, ktoré sú obsiahnuté v administratívnych spisoch.

Podľa § 6 ods. 2 zákona o ochrane nefajčiarov zakazuje sa predávať tabakové výrobky a výrobky, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak osobám mladším ako 18 rokov.

Podľa § 10 ods. 2 zákona o ochrane nefajčiarov Slovenská obchodná inšpekcia uloží pokutu od 331 eur do 6 638 eur 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 § 10 ods. 11 zákona o ochrane nefajčiarov ak tento zákon neustanovuje inak, vzťahujú sa na ukladanie pokút všeobecné predpisy o správnom konaní.

Podľa § 16 ods. 1 zákona o ochrane spotrebiteľa predávajúci je povinný vydať spotrebiteľovi doklad o kúpe výrobku alebo o poskytnutí služby, v ktorom je uvedené

- a) obchodné meno a sídlo predávajúceho, prípadne miesto podnikania fyzickej osoby,
- b) adresa prevádzkarne,
- c) dátum predaja,
- d) názov a množstvo výrobku alebo druh služby,
- e) cena jednotlivého výrobku alebo služby a celková cena, ktorú spotrebiteľ zaplatil.

Podľa § 24 ods. 1 zákona o ochrane spotrebiteľa za porušenie povinností ustanovených týmto zákonom alebo právne záväznými aktmi Európskej únie v oblasti ochrany spotrebiteľa uloží orgán dozoru výrobcovi, predávajúcemu, dovozcovi, dodávateľovi alebo osobe podľa § 9a alebo § 26 pokutu do 66 400 eur; za opakované porušenie povinností počas 12 mesiacov uloží pokutu do 166 000 eur.

Podľa § 27 zákona o ochrane spotrebiteľa na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní okrem § 20 ods. 3 písm. e) až h) a § 21 a § 26a, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Podľa § 3 ods. 4 Správneho poriadku správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prietahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne mu vybaveniu veci. Ak to povaha veci pripúšťa, má sa správny orgán vždy pokúsiť o jej zmierné vybavenie. Správne orgány dbajú na to, aby konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov konania a iných osôb.

25. Kasačný súd uznesením sp. zn. 10Asan/4/2018 6Asan/12/2018 zo dňa 22.01.2019 spojil veci vedené na Najvyššom súde SR po spisovými značkami 10Asan/4/2018 a 6Asan/12/2018 na spoločné konanie s tým, že ďalšie konanie o predmetných veciach bude vedené pod spoločnou spisovou značkou 10Asan/4/2018.

26. Kasačný súd po preskúmaní spisových materiálov krajského súdu, ktorých súčasťou sú aj administratívne spisy žalovanej, dospel k záveru, že kasačné námietky sťažovateľky nie sú dôvodné.

27. Kasačný súd má úvodom za potrebné uviesť, že v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie právna teória 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 (výstižne to určuje zákon o

priestupkoch). Iné správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnym orgánom za určité nedovolené konanie (či opomenutie). Je potrebné zdôrazniť, že formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúcemu zaradeniu medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvedené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, pritom či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov. Kriminalizácia, či naopak dekriminalizácia určitého konania nachádza výraz v platnej právnej úprave a v ich zmenách, voľbe procesných nástrojov potrebných k odhaleniu a dokázaniu konkrétnych skutkov ako aj prísnosti postihu delikventa.

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

29. Vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Tento záver je vyvoditeľný priamo z ustanovenia § 47 ods. 2 Správneho poriadku. V rozhodnutiach trestného charakteru, ktorými sú nepochybne i rozhodnutia o iných správnych deliktoch, je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania a aj pre zabezpečenie riadneho práva na obhajobu. Až vydané rozhodnutie jednoznačne určí, čoho sa páchatel dopostil a v čom spáchaný delikt spočíva. Jednotlivé skutkové údaje sú rozhodné pre určenie totožnosti skutku, vylučujú pre ďalšie obdobie možnosť zameny skutku a možnosť opakovaného postihu za rovnaký skutok, pritom je potrebné odmietnuť úvahu o tom, že postačí, ak tieto náležitosti sú uvedené len v odôvodnení rozhodnutia. Význam výrokovej časti rozhodnutia spočíva v tom, že iba táto časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Riadne formulovaný výrok a v ňom v prvom rade konkrétny popis skutku je nezastupiteľná časť rozhodnutia, z ktorého je možné zistiť, či a aká povinnosť bola porušená a aké opatrenia či sankcie boli uložené. Len rozhodnutie obsahujúce takýto výrok môže byť vynúiteľné exekúciou.

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

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

správnom konaní (§ 47 ods. 2 Správneho poriadku).

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

33. Na základe analógie teda v danom prípade treba aplikovať pravidlá pre ukládanie úhrnného trestu, t. j. správny orgán uloží za viaceré delikty sankciu podľa ustanovení vzťahujúcich sa na správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Touto zásadou sa správne orgány pri ukladaní sankcie za nimi zistené dva správne delikty neriadili. Ak správny orgán teda bol toho názoru, že žalobkyňa spáchala viacero správnych deliktov, pri ukladaní pokuty za tieto delikty mal uložiť sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnuteľný. Vzhľadom na uvedené, námietky sťažovateľky týkajúce sa neaplikovateľnosti absorpčnej zásady v danom prípade, považuje kasačný súd za nedôvodné.

34. Z administratívnych spisov je zrejmé, že žalobkyňa sa pri kontrole dňa 05.06.2015 jedným konaním dopustila porušenia ustanovení dvoch zákonov, a to zákona o ochrane spotrebiteľa a zákona o ochrane nefajčiarov. V danom prípade ide tak o jednočinný súbeh. Právne predpisy upravujúce skutkové podstaty správnych deliktov však neupravujú postup správnych orgánov pri postihu za súbeh viacerých deliktov, ako to bolo v tomto prípade. Niet pochybností o tom, že priestupky a iné správne delikty majú trestnoprávny charakter, a preto podliehajú ochrane zaručenej v čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Preto správne orgány rozhodujúce o postihu za tieto delikty musia analogicky aplikovať základné zásady zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku, keďže v hmotnoprávnych a procesnoprávnych predpisoch nie sú tieto zásady premietnuté. Pri nedostatku právnej úpravy je tak podľa názoru kasačného súdu v zmysle zásady „analogiae legis“ potrebné v správnom konaní použiť ako už bolo vyššie uvedené absorpčnú zásadu, uvedenú v § 41 Trestného zákona, ako zásadu ukládania trestov podľa ustanovení trestného práva.

35. Kasačný súd podotýka, že orgány verejnej správy sú povinné pri vybavovaní veci použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne vybaveniu veci a zároveň dbajú na to, aby správne konanie prebiehalo hospodárne a bez zbytočného zaťažovania účastníkov správneho konania. V danom prípade však podľa názoru kasačného súdu správne orgány nepostupovali v súlade s vyššie uvedenou zásadou hospodárnosti konania upravenou v § 3 ods. 4 Správneho poriadku, ktorej podstata spočíva v tom, aby správne orgány vybavili veci včas a bez zbytočných prieťahov a aby zároveň konanie prebiehalo hospodárne s použitím najvhodnejších prostriedkov vedúcich k správne vybaveniu veci. Táto zásada korešponduje aj s čl. 48 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej každý má právo, aby sa jeho vec prerokovala bez zbytočných prieťahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Požiadavka rýchlosti konania má svoj význam aj v tom, že iba konanie, ktoré je rýchle, je aj účinné. Akékoľvek prieťahy konania znižujú nielen jeho účinnosť, ale aj autoritu správneho orgánu. Osobitne to platí pri povinnosti, ktorá je dôsledkom uplatnenia administratívnej zodpovednosti.

36. Správnym orgánom podľa názoru kasačného súdu nič nebránilo tomu, aby prejednali a rozhodli vec v jednom administratívnom konaní podľa spomenutých zásad a uložili žalobkyni jednu sankciu aplikujúcu zásady ukládania trestov podľa trestného práva. Z dôvodu, že prvoinštančný správny orgán bol príslušný na rozhodnutie o oboch správnych deliktoch v jednom administratívnom konaní, ale tak neurobil, tak podľa názoru kasačného súdu nemožno v takom prípade hovoriť o hospodárnosti konania, a teda došlo k porušeniu zásady správneho konania upravenej v § 3 ods. 4 Správneho poriadku. Postup správnych orgánov podľa názoru kasačného súdu neprimerane zaťažil žalobkyňu, pretože tá musela v

dôsledku nesprávneho postupu správnych orgánov podať dve odvolania proti rozhodnutiam prvoinštančného správneho orgánu, dve žaloby, zaplatiť dvakrát súdny poplatok.

37. Pri ukladaní správneho trestu v jednom spoločnom administratívnom konaní je potrebné rešpektovať § 41 Trestného zákona a pri súbahu dvoch správnych deliktov uložiť trest určený pre delikt najprísnejšie postihnutelný. Najprísnejšie postihnutelný správny delikt je delikt, za ktorý možno uložiť pokutu s najvyššou sadzbou. V prípade, že pôjde o prípad, keď sú horné hranice pokút rovnaké, tak správny trest sa uloží podľa ustanovenia vzťahujúci sa na správny delikt najzávažnejší. Závažnosť je pritom nutné posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čiže záujem, proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená.

38. Námietku sťažovateľky týkajúcej sa odklonenia krajského súdu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú. Kasačný súd uvádza, že takýto prípad ešte nebol v rozhodovacej praxi kasačného súdu riešený, a preto sa krajský súd nemohol odkloniť o ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Sťažovateľkou poukázaná rozhodovacia činnosť kasačného súdu sa na daný prípad ani nevzťahuje.

39. Vzhľadom na vyššie uvedené kasačný súd konštatuje, že napadnuté rozhodnutia sťažovateľky v spojení s prvoinštančnými rozhodnutiami sú nezákonné, pretože správne orgány vec nesprávne právne posúdili v otázke dodržiavania zásad trestného práva pri ukladaní trestov pri súbahu správnych deliktov a zároveň došlo zo strany správnych orgánov k porušeniu zásady hospodárnosti konania uvedenej v Správnom poriadku. Z uvedených dôvodov sa kasačný súd stotožnil so záverom krajského súdu, ktorý napadnuté rozhodnutia sťažovateľky v spojení s prvoinštančnými rozhodnutiami zrušil a vec vrátil sťažovateľke na ďalšie konanie.

40. Po preskúmaní podaných kasačných sťažností kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietskami sťažovateľky sa krajský súd v rozhodnutiach riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačných sťažnostiach vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutí. Z uvedeného dôvodu kasačné sťažnosti podľa § 461 S. s. p. ako nedôvodné zamietol.

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

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

Poučenie:

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