



## ROZSUDOK

### V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej a členov senátu JUDr. Jozefa Hargaša a JUDr. Aleny Adamcovej, v právnej veci žalobcu: **S. S., s.r.o., H. X., S., zastúpený Advokátskou kanceláriou K., s.r.o.,** so sídlom H. X, P.O.BOX X., B. B., proti žalovanému: **Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie,** so sídlom v Bratislave Prievozská 32, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu žalovaného zo dňa 5. augusta 2008 č. SK/0350/99/08, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/97/2008-38 zo dňa 2. júna 2009, takto

#### **r o z h o d o l :**

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č. k. 13S/97/2008-38 zo dňa 2. júna 2009 **z m e ň u j e** tak, že rozhodnutie žalovaného zo dňa 5. augusta 2008 č. SK/0350/99/08 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

Žalovaný je povinný zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania vo výške 66 € na účet jeho právneho zástupcu Advokátskej kancelárie K., s.r.o., so sídlom H. X, P.O.BOX X., B. B., v lehote 15 dní odo dňa právoplatnosti rozsudku.

#### **O d ô v o d n e n i e**

Krajský súd v Trenčíne napadnutým rozsudkom zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného správneho orgánu uvedeného v záhlaví tohto rozsudku. Žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

Z odôvodnenia napadnutého rozsudku vyplýva, že krajský súd zo správneho spisu mal preukázané, že správny orgán 1. stupňa vykonal u žalobcu kontrolu dňa 23. januára 2008 a dňa 24. januára 2008, o výsledku ktorej boli spísané inšpekčné záznamy; k výsledkom kontroly sa žalobca nevyjadril napriek tomu, že jeho zamestnankyňa inšpekčné záznamy prevzala a podpísala bez pripomienok; správny orgán 1. stupňa na základe výsledkov kontroly z januára 2008, z ktorých mal preukázané, že žalobca porušil § 25 ods. 1, písm. c/, d/, e/ a § 26 ods. 8 zákona č. 163/2001 Z. z. o chemických látkach a chemických prípravkoch (ďalej len „zákon č. 163/2001 Z. z.“ alebo „zákon o chemických látkach a chemických prípravkoch“), uložil žalobcovi pokutu podľa § 40 ods. 3, písm. b/ uvedeného zákona vo výške 800.000,--Sk; žalobca doručil správne orgánu 1. stupňa dňa 17. apríla 2008 odvolanie bez riadneho zdôvodnenia, ktoré doplnil až 9. júla 2008; žalovaný napadnutým rozhodnutím odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil; žalobca v žalobe uviedol rovnaké dôvody ako v odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu s tým, že na pojednávaní krajského súdu zdôraznil, že správne orgány konajúce vo veci nie sú kontrolnými orgánmi podľa § 38 ods. 1 zákona č. 163/2001 Z. z. a teda nemajú právomoc uložiť pokutu podľa § 40 citovaného zákona.

Krajský súd zákonnosť napadnutého rozhodnutia a postupu žalovaného správneho orgánu posudzoval v intenciách ustanovení § 3 ods. 1, 4 zákona č. 128/2002 Z. z. v spojení s § 4 ods. 2 písm. g/ tohto zákona, ďalej v intenciách ustanovení § 25 ods. 1 písm. c/, d/, e/ zákona č. 163/2001 Z. z. v spojení s § 26 ods. 8, s § 39 ods. 2 a s § 40 ods. 3 písm. b/ uvedeného zákona.

Poukázal na to, že v prejednávanej veci bolo medzi účastníkmi konania sporné, či správne orgány konajúce vo veci, sú kontrolnými orgánmi podľa § 38 ods. 1 zákona č. 163/2001 Z. z. s právomocou ukladať pokuty podľa § 40 citovaného zákona, či vo veci rozhodoval miestne príslušný správny orgán, či bol dostatočne zistený skutkový stav veci, či nežurnalizovaný spisový materiál môže byť podkladom rozhodnutia správneho orgánu, ďalej či bolo zasiahnuté do práv žalobcu aj tým, že v rovnakom čase boli vykonávané ďalšie kontroly na rovnakom skutkovom základe, výsledkom ktorých bolo tiež uloženie pokuty

vo výške 800.000.--Sk, s tým, že žalobca súčasne žiadal, aby súd, ak sa nestotožní s argumentáciou uvedenou v žalobe, rozhodol o uložení sankcie v nižšej výške podľa § 250j ods. 5 O.s.p.

Krajský súd sa nestotožnil s tvrdením žalobcu, že správne orgány konajúce vo veci nie sú kontrolnými orgánmi podľa § 38 ods. 1 zák. č. 163/2001 Z. z. s právomocou ukladať pokuty podľa § 40 uvedeného zákona. Konštatoval, že žalovaný je orgánom kontroly vnútorného trhu v zmysle § 1 a § 4 zákona č. 128/2002 Z. z. a má právomoc po zistení nedostatkov ukladať pokuty s poukazom na ustanovenie § 39 ods. 2 zákona o chemických látkach a chemických prípravkoch, ktoré ustanovenie výslovne upravuje, že žalovaný je kontrolným orgánom a podľa § 40 tohto zákona kontrolné orgány majú právomoc ukladať pokuty.

Krajský súd sa tiež nestotožnil s tvrdením žalobcu, že bolo zasiahnuté do jeho práv tým, že vo veci nerozhodol miestne príslušný správny orgán 1. stupňa. Uviedol, že za splnenia zákonných podmienok by bol vo veci miestne príslušný Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Banskej Bystrici pre Banskobystrický kraj (§ 3 ods. 2 písm. f/ zákona č. 128/2002 Z. z. a § 7 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.). Podľa názoru súdu žalovaný ako nadriadený správny orgán z dôvodu pochybnosti o nezaujatosti tohto orgánu postupoval v súlade so zákonom, keď použil analógiu podľa druhého oddielu zákona o Správnom poriadku a poveril rozhodovaním o veci Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave pre Bratislavský kraj, stotožniac sa s postupom žalovaného a s poukazom na to, že v prípade, ak by vo veci konal správny orgán, u ktorého by boli pochybnosti o zaujatosti, bolo by práve týmto postupom zasiahnuté do práv žalobcu.

Krajský súd žalobné dôvody týkajúce sa nezistenia skutkového stavu považoval za nekonkrétne a nejasné. Konštatoval, že aktuálne zloženie výrobku obsahuje Karta bezpečnostných údajov (KBÚ), ktorú vypracoval samotný žalobca a kontrolou bolo porovnávané, či údaje z kariet sú uvedené aj na etiketách jednotlivých výrobkov, pričom porovnaním bol zistený nesúlad medzi KBÚ a etiketami. Krajský súd dospel k záveru, že uvedeným konaním sa žalobca dopustil porušenia povinností vyplývajúcich mu zo zákona o chemických látkach a chemických prípravkoch a práve pre porušenie týchto povinností mu bola uložená sankcia. Námietku žalobcu týkajúcu sa nezistenia skutočného zloženia výrobku považoval za nedôvodnú, pretože aktuálne zloženie výrobku uviedol sám žalobca na KBÚ.

Krajský súd ďalej konštatoval, že pokiaľ žalovaný, resp. správny orgán 1. stupňa riadne číselne neoznačil jednotlivé listy spisového materiálu, nemá táto skutočnosť vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia, pretože tým nebolo zasiahnuté do práv žalobcu.

Tvrdenie žalobcu, že správne orgány viedli dve samostatné správne konania o skutkovo rovnakých veciach, v ktorých mu boli uložené dve pokuty v sume 800.000,--Sk, krajský súd považoval za účelové. Poukázal na to, že správne orgány vykonali u žalobcu okrem kontroly v prejednávanej veci (23. a 24. januára 2008) aj kontrolu dňa 9. októbra 2007 a 20. decembra 2007, z ktorých bol vyhotovený inšpekčný záznam a dňa 7. februára 2008 začalo správne konanie. Ďalej uviedol, že na základe výsledkov z kontroly uskutočnenej v roku 2007 vydal správny orgán 1. stupňa rozhodnutie č. H/0001/01/2008 zo dňa 3. marca 2008, ktoré rozhodnutie žalovaný potvrdil samostatným rozhodnutím č. SK/0316/99/08 z 5. augusta 2008 a odvolanie žalobcu proti tomuto prvostupňovému rozhodnutiu zamietol, majúc za to, že v prejednávanej veci nejde o viacčinný súbeh priestupkov proti zákonu o chemických látkach a chemických prípravkoch, pretože medzi spáchaním časovo prvého z nich a časovo posledného z nich nebolo vydané správnym orgánom rozhodnutie (hoci aj neprávoplatné) o uložení sankcie.

Krajský súd v danej veci dospel k záveru, že žalovaný dostatočne zistil skutkový stav, vyvodil z neho správny právny záver a vo veci rozhodol v súlade so zákonom, vo veci nezistil dôvod na postup podľa § 250j ods. 5 O.s.p., z ktorých dôvodov žalobu ako nedôvodnú zamietol podľa § 250j ods. 1 O.s.p.

Rozhodnutie o náhrade trov konania krajský súd odôvodnil podľa § 250k O.s.p., žalobcovi, ktorý v konaní nemal úspech, náhradu trov konania nepriznal.

Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal odvolanie žalobca. Žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že zruší žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa v celom rozsahu a konanie zastaví, prípadne vráti vec žalovanému na ďalšie konanie.

Žalobca v dôvodoch odvolania uviedol, že naďalej trvá na svojej argumentácii (t.j. na všetkých dôvodoch nezákonnosti napadnutých správnych rozhodnutí) uvedenej tak vo svojej žalobe, ako aj vo svojich vyjadreniach na pojednávaní konanom na Krajskom súde

v Trenčíne dňa 2.6.2009. Dôvodil, že nezákonnosť preskúmaných rozhodnutí správnych orgánov oboch stupňov spočíva v nesprávnom posúdení veci. Ďalej uviedol, že vzhľadom na to, že jeho argumentácia (t.j. dôvody nezákonnosti napadnutých správnych rozhodnutí) bola krajským súdom vyhodnotená ako nedôvodná, pričom jej nedôvodnosť nebola zo strany Krajského súdu v Trenčíne podľa jeho názoru dostatočne odôvodnená, považuje napadnutý rozsudok krajského súdu za nesprávny (najmä z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci) a preskúmanie touto žalobou napadnutých rozhodnutí správnych orgánov považuje za nesprávne.

Žalovaný navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením č. k. 8 Sžo/359/2009-54 zo dňa 25. novembra 2010 odvolanie žalobcu odmietol z dôvodu, že bolo podané oneskorene a vyslovil, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov odvolacieho konania.

Ústavný súd Slovenskej republiky nálezom č. III. ÚS 305/2011-34 zo dňa 25. januára 2012 uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 8 Sžo/359/2009-54 zo dňa 25. novembra 2010 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s § 10 ods. 2) v intenciách názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky vysloveného v náleze č. III. ÚS 305/2011-34 zo dňa 25. januára 2012 preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu dôvodov uvedených v odvolaní (§ 246c ods. 1 O.s.p. v spojení s §§ 212 a nasl.), odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 O.s.p., keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 a § 211 ods. 2), a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu je potrebné vyhovieť.

Predmetom odvolacieho konania v preskúmanej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd prvého stupňa zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, ktorým rozhodnutím žalovaný potvrdil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu o uložení sankcie žalobcovi podľa

§ 40 ods. 3 písm. b/ zákona č. 163/2001 Z. z. za porušenie povinnosti podľa § 25 ods. 1 písm. c/, d/, e/ a § 26 ods. 8 uvedeného zákona, a preto odvolací súd preskúmal rozsudok súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci odvolacieho konania skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu v spojení s rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa a konanie im predchádzajúce, najmä z toho pohľadu, či sa súd prvého stupňa vysporiadal so všetkými námietkami uvedenými v žalobe a z takto vymedzeného rozsahu, či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu.

Predmetom preskúmovacieho konania v danej veci je rozhodnutie a postup žalovaného správneho orgánu, ktorým rozhodnutím žalovaný správny orgán rozhodol s konečnou platnosťou o uložení pokuty žalobcovi za nesplnenie povinností podľa ustanovení zákona č. 163/2001 Z. z.

Najvyšší súd dáva do pozornosti, že úlohou súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku (§§ 247 a nasl. O.s.p.) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, **či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi.** Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúcemu vydaniu napadnutého rozhodnutia.

V rámci správneho prieskumu súd teda skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 3 O.s.p.).

Podľa § 250i ods. 2 O.s.p. ak správny orgán podľa osobitného zákona rozhodol o spore alebo o inej právnej veci vyplývajúcej z občianskoprávných, pracovných, rodinných a obchodných vzťahov (§ 7 ods. 1) alebo rozhodol o uložení sankcie, súd pri preskúmaní tohto rozhodnutia nie je viazaný skutkovým stavom zisteným správnym orgánom. Súd môže

vychádzať zo skutkových zistení správneho orgánu, opätovne vykonať dôkazy už vykonané správnym orgánom alebo vykonať dokazovanie podľa tretej časti druhej hlavy.

Do uvedenej právnej normy bola transformovaná požiadavka tzv. „plnej jurisdikcie“ ako atribútu práva na spravodlivý proces, v zmysle ktorej súd pri svojom rozhodovaní nesmie byť obmedzený v skutkových otázkach len tým, čo vo veci zistil správny orgán, a to ani čo do rozsahu vykonaných dôkazov, ani ich obsahu a hodnotenia zo známych hľadísk závažnosti, zákonnosti a pravdivosti. Súd teda celkom samostatne a nezávisle hodnotí správnosť a úplnosť skutkových zistení zadovaných správnym orgánom, a ak pritom zistí skutkové, či (procesné) právne pochybenia, môže v zrušujúcom rozhodnutí správneho orgánu uložiť povinnosť na ich odstránenie, nahradenie alebo doplnenie, alebo tak urobí sám.

Z obsahu administratívneho spisu Najvyšší súd Slovenskej republiky v danej veci zistil, že Slovenská obchodná inšpekcia, Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave pre Bratislavský kraj ako správny orgán prvého stupňa rozhodnutím zo dňa 5.3.2008 č. H/0012/01/2008 podľa § 40 ods. 3, písm. b/ zákona č. 163/2001 Z. z. žalobcovi uložila pokutu za porušenie § 25 ods. 1, písm. c/, d/, e/ a § 26 ods. 8 tohto zákona na tom skutkovom základe, že žalobca ako predávajúci v prevádzke – Z. c. X, B. B. nesplnil podmienky správneho označenia výrobkov uvedených vo výroku tohto rozhodnutia, ku ktorým zisteniam došiel na základe kontroly uskutočnenej inšpektormi v prevádzke žalobcu v dňoch 23.1.2008 a 24.1.2008. Žalovaný správny orgán - Slovenská obchodná inšpekcia, Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave na základe odvolania žalobcu proti uvedenému rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu, rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa potvrdil a odvolanie žalobcu zamietol.

Najvyšší súd zastáva názor, že v administratívnom konaní, predmetom ktorého je zisťovanie správneho deliktu a uloženie sankcie zaň, je teda podstatné, či účastník správneho konania, ktorý sa mal svojím postupom dopustiť porušenia zákona, správny delikt spáchal a podmienky, za ktorých k spáchaniu deliktu došlo, ako aj následky ním vzniknuté môžu mať vplyv len na výšku sankcie, ktorú zákon predpokladá za spáchanie správneho deliktu. Zodpovednosť u právnických osôb za správny delikt sa zakladá na zásade objektívnej zodpovednosti, ktorá vyplýva aj z ustanovení zákona o chemických látkach a chemických prípravkov.

V správnom konaní správny orgán konajúci podľa ustanovení zákona č. 163/2001 Z. z. postupuje podľa ustanovení správneho poriadku, a preto povinnosťou žalovaného správneho orgánu bolo v konaní zistiť skutočný stav a pri tom postupovať v súčinnosti s účastníkom tohto konania.

Podľa § 3 ods. 1, 2 písm. f/, ods. 4 zákona č. 128/2002 Z. z. o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov orgánom kontroly vnútorného trhu je Slovenská obchodná inšpekcia; vo svojej kontrolnej a rozhodovacej činnosti je nezávislá.

Slovenská obchodná inšpekcia je orgánom štátnej správy podriadeným Ministerstvu hospodárstva Slovenskej republiky. Je rozpočtovou organizáciou napojenou na štátny rozpočet v kapitole Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len "ministerstvo"). Člení sa na Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave (ďalej len "ústredný inšpektorát") a jemu podriadené inšpektoráty Slovenskej obchodnej inšpekcie (ďalej len "inšpektorát") Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie v Banskej Bystrici pre Banskobystrický kraj.

Inšpektorát je v správnom konaní orgánom prvého stupňa.

Podľa § 7 ods. 1 až 5 správneho poriadku v konaní, v ktorom ide o činnosť účastníka, spravuje sa miestna príslušnosť miestom tejto činnosti; ak sa konanie týka nehnuteľnosti, miestom, kde je nehnuteľnosť.

Ak nemožno miestnu príslušnosť určiť podľa odseku 1 ani podľa osobitného zákona, spravuje sa miestna príslušnosť trvalým pobytom účastníka konania a ak účastníkom konania je právnická osoba jej sídlom alebo miestom umiestnenia jej organizačnej zložky, ktorej sa konanie týka. Ak účastník konania nemá v Slovenskej republike trvalý pobyt, spravuje sa miestna príslušnosť jeho iným pobytom podľa osobitného zákona a ak nemá taký pobyt, jeho posledným trvalým pobytom v Slovenskej republike; ak nemá ani taký pobyt, spravuje sa miestna príslušnosť miestom, kde sa obvykle zdržiava. Ak účastníkom konania je právnická osoba, ktorá nemá v Slovenskej republike sídlo, spravuje sa miestna príslušnosť jej posledným sídlom v Slovenskej republike alebo posledným miestom umiestnenia jej organizačnej zložky, ktorej sa konanie týka, v Slovenskej republike.

Ak je miestne príslušných niekoľko správnych orgánov, uskutočňuje konanie správny orgán, ktorý konanie začal prvý, pokiaľ sa príslušné orgány nedohodli inak.

Ak je miestne príslušných niekoľko správnych orgánov a pokiaľ každý z nich odmieta uskutočniť konanie, správny orgán vyššieho stupňa im najbližšie nadriadený určí, ktorý z nich konanie uskutoční.

Ak nemožno miestnu príslušnosť určiť podľa predchádzajúcich ustanovení, určí ústredný orgán štátnej správy, do pôsobnosti ktorého vec patrí, ktorý vecne príslušný správny orgán konanie uskutoční.

Podľa § 8 správneho poriadku na žiadosť účastníka konania alebo s jeho súhlasom môže správny orgán príslušný podľa § 7 ods. 2 postúpiť vec na vybavenie inému vecne príslušnému správnomu orgánu toho istého stupňa, v obvode ktorého má účastník konania pracovisko alebo prechodný pobyt, ak s tým súhlasia ostatní účastníci konania i orgán, ktorému sa má vec postúpiť.

**Podľa § 46 správneho poriadku rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.**

Najvyšší súd Slovenskej republiky v preskúmvanej veci dospel k záveru, že žalovaný správny orgán v predmetnej veci náležite nepostupoval v intenciách citovaných právnych noriem, z ktorých dôvodov napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu nie je možné považovať za súladné so zákonom.

Pokiaľ žalobca v danej veci namietal, že bolo zasiahnuté do jeho práv tým, že vo veci nerozhodol miestne príslušný správny orgán 1. stupňa, tvrdiac, že za splnenia zákonných podmienok by bol vo veci miestne príslušný Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Banskej Bystrici pre Banskobystrický kraj (§ 3 ods. 2 písm. f/ zákona č. 128/2002 Z. z. a § 7 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb.), odvolací súd sa nestotožnil s názorom súdu prvého stupňa, podľa ktorého žalovaný ako nadriadený správny orgán z dôvodu pochybnosti o nezaujatosti tohto orgánu postupoval v súlade so zákonom, keď použil analógiu podľa druhého oddielu zákona o Správnom poriadku a poveril rozhodovaním o veci Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave pre Bratislavský kraj, stotožniac sa s postupom žalovaného a s poukazom na to, že v prípade, ak by vo veci konal správny orgán, u ktorého by boli pochybnosti o zaujatosti, bolo by práve týmto postupom zasiahnuté do práv žalobcu.

Vo veci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu k otázke miestnej príslušnosti zaujal právny názor Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze č. k. II. ÚS 118/08-61 zo dňa 10.12.2009, ktorým rozhodol tak, že Najvyšší súd Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 3SžoKS 43/2006 porušil základné právo JUDr. Ing. K. M. na inú právnu ochranu na inom orgáne Slovenskej republiky a na preskúmanie zákonnosti orgánu verejnej správy podľa článku 46 ods. 1 a 2 Ústavy a rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3SžoKS 43/2006 zo dňa 27.9.2006 zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie. **Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky súčasťou zákonom ustanoveného postupu pri domáhaní sa práva na inom orgáne Slovenskej republiky podľa článku 46 odsek 1 Ústavy je i právo účastníka daňového konania, aby v jeho veci konal miestne príslušný správca dane tak, ako je to definované v ustanovení § 3 ods. 1 zákona o správe daní. A preto, ak má dôjsť k zmene miestnej príslušnosti, musí sa tak stať iba z dôvodov uvedených v zákone a iba postupom uvedeným v zákone. Jedným z dôvodov zmeny miestnej príslušnosti je aj prípad, keď sú všetci zamestnanci správcu dane vylúčení.**

Odvolací súd zistil, že v obdobnej veci už rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudkom sp. zn. 2Sžo 251/2009 zo dňa 19. mája 2010, ktorým zmenil rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č. k. 11S 66/2008-60 zo dňa 18. marca 2009 tak, že rozhodnutie žalovaného č. SK/0316/99/08 zo dňa 5. augusta 2008 ako aj rozhodnutie Inšpektorátu Slovenskej obchodnej inšpekcie v Bratislave pre Bratislavský kraj zo dňa 3. marca 2008 č. H/0001/01/2008 zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Z uvedených dôvodov odvolací súd podľa § 250ja ods. 7 O.s.p. poukazuje na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo 251/2009 zo dňa 19. mája 2010, ktorého text uvádza nasledovne:

*„Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 250ja v spojení s § 246c Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa spolu s konaním, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu je potrebné vyhovieť.*

*Konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb*

je upravené v zákone č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“). Príslušnosť správnych orgánov na konanie je upravená v 1. oddieli Správneho poriadku. Podľa § 5 sú na konanie vecne príslušné správne orgány, ktoré určuje osobitný zákon; ak osobitný zákon neustanovuje, ktorý orgán je vecne príslušný, rozhoduje obec. Podľa § 7 ods. 1 v konaní, v ktorom ide o činnosť účastníka, spravuje sa miestna príslušnosť miestom tejto činnosti; ak sa konanie týka nehnuteľnosti, miestom, kde je nehnuteľnosť.

Podľa ods. 2, ak nemožno miestnu príslušnosť určiť podľa odseku 1 ani podľa osobitného zákona, spravuje sa miestna príslušnosť trvalým pobytom účastníka konania a ak účastníkom konania je právnická osoba jej sídlom alebo miestom umiestnenia jej organizačnej zložky, ktorej sa konanie týka. Ak účastník konania nemá v Slovenskej republike trvalý pobyt, spravuje sa miestna príslušnosť jeho iným pobytom podľa osobitného zákona a ak nemá taký pobyt, jeho posledným trvalým pobytom v Slovenskej republike; ak nemá ani taký pobyt, spravuje sa miestna príslušnosť miestom, kde sa obvykle zdržiava. Ak účastníkom konania je právnická osoba, ktorá nemá v Slovenskej republike sídlo, spravuje sa miestna príslušnosť jej posledným sídlom v Slovenskej republike alebo posledným miestom umiestnenia jej organizačnej zložky, ktorej sa konanie týka, v Slovenskej republike.

Podľa ods. 3, ak je miestne príslušných niekoľko správnych orgánov, uskutočňuje konanie správny orgán, ktorý konanie začal prvý, pokiaľ sa príslušné orgány nedohodli inak.

Podľa ods. 4, ak je miestne príslušných niekoľko správnych orgánov a pokiaľ každý z nich odmieta uskutočniť konanie, správny orgán vyššieho stupňa im najbližšie nadriadený určí, ktorý z nich konanie uskutoční.

Podľa ods. 5, ak nemožno miestnu príslušnosť určiť podľa predchádzajúcich ustanovení, **určí ústredný orgán štátnej správy, do pôsobnosti ktorého vec patrí, ktorý vecne príslušný správny orgán konanie uskutoční.**

Podľa § 46 **rozhodnutie** musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, **musí ho vydať orgán na to príslušný**, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

Podľa § 21 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, v Slovenskej republike pôsobia (okrem ministerstiev) aj tieto ústredné orgány štátnej správy: a) Úrad vlády Slovenskej republiky, b) Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, c) Štatistický úrad Slovenskej republiky, d) Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky, e) Úrad jadrového dozoru Slovenskej republiky, f) Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky, g) Úrad pre verejné

obstarávanie, h) Úrad priemyselného vlastníctva Slovenskej republiky, i) Správa štátnych hmotných rezerv Slovenskej republiky, j) Národný bezpečnostný úrad.

Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 128/2002 Z. z. o štátnej kontrole vnútorného trhu vo veciach ochrany spotrebiteľa a o zmene a doplnení niektorých zákonov, orgánom kontroly vnútorného trhu je Slovenská obchodná inšpekcia; vo svojej kontrolnej a rozhodovacej činnosti je nezávislá.

Podľa ods. 2 **Slovenská obchodná inšpekcia je orgánom štátnej správy podriadeným Ministerstvu hospodárstva Slovenskej republiky.** Je rozpočtovou organizáciou napojenou na štátny rozpočet v kapitole Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky (ďalej len "ministerstvo"). Člení sa na **Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave** (ďalej len "ústredný inšpektorát") a jemu podriadené inšpektoráty Slovenskej obchodnej inšpekcie (ďalej len "inšpektorát"), a to: a) Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave pre Bratislavský kraj, b) Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Trnave pre Trnavský kraj, c) Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Prievidzi pre Trenčiansky kraj, d) Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie v Nitre pre Nitriansky kraj, e) Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Žiline pre Žilinský kraj, f) Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie v Banskej Bystrici pre Banskobystrický kraj, g) Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Prešove pre Prešovský kraj, h) Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Košiciach pre Košický kraj.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Z administratívneho spisu vyplýva, že na vedenie správneho konania voči žalobcovi bol miestne príslušný Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie v Banskej Bystrici pre Banskobystrický kraj, avšak pre podozrenie zo zaujatosti tohto orgánu žalovaný poveril vedením konania iný prvostupňový správny orgán, Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave pre Bratislavský kraj, ktorý vo veci konal a vydal rozhodnutie č. H/0001/01/2008 z 3. marca 2008, na základe ktorého bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 800 000 Sk. Takýto postup však podľa názoru odvolacieho súdu nemožno považovať za zákonný, pretože Správny poriadok ani vyššie uvedené právne predpisy takýto postup neumožňujú a žalovaný ako správny orgán môže postupovať a konať len na základe zákona a v súlade s ústavou.

Z vyššie uvedených ustanovení právnych predpisov vyplýva, že žalovaný nie je ústredným orgánom štátnej správy, v danom prípade je takýmto orgánom len Ministerstvo

hospodárstva Slovenskej republiky, ktorému je Slovenská obchodná inšpekcia, ktorej súčasťou je aj žalovaný, podriadená, a preto v prípade, že nastane situácia, v ktorej nie je možné určiť miestnu príslušnosť prvostupňového správneho orgánu podľa § 7 ods. 1 až 4 Správneho poriadku, môže v zmysle ods. 5 poveriť rozhodovaním iný miestne príslušný správny orgán jedine Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, nie však žalovaný, ako tomu bolo v tomto prípade.

Nemožno súhlasiť ani s názorom krajského súdu, že aj keď Správny poriadok nemá pozitívnu úpravu týkajúcu sa vylúčenia správneho orgánu ako celku, nakoľko v § 9 upravuje len vylúčenie zamestnanca správneho orgánu, riešenie je možné pomocou analógie.

Odvolačí súd dáva do pozornosti krajského súdu, že v praxi aplikácie práva sa síce môže vyskytnúť situácia, keď má súd, alebo iný štátny orgán rozhodnúť prípad, ktorý nepredvída žiadna platná právna norma, keď zákon mlčí, resp. existuje medzera v práve. Mlčanie zákona môže, ale nemusí byť úmyslom zákonodarcu, alebo môže byť dôsledkom nedostatkov a chýb v procese tvorby práva. V odvetviach súkromného práva možno v takýchto prípadoch postupovať podľa analógie, pričom sa rozlišuje analogia legis a analogia iuris. Avšak v **správnom práve**, ktoré je odvetvím verejného práva **je možnosť analógie ojedinelá** a iba vtedy, ak to zákon výslovne pripúšťa. V prípadoch, v ktorých ide o určenie právomoci, pôsobnosti resp. príslušnosti štátnych orgánov, ktoré býva v právnom štáte vymedzené jednoznačne a kauzisticky, **je analógia vylúčená**.

V danom prípade zákon celkom jasne určuje postup pri zistení miestne príslušného správneho orgánu, ktorý musí byť dodržaný. V opačnom prípade je rozhodnutie takéhoto orgánu nezákonné.

Z uvedených dôvodov sa odvolací súd nestotožnil s rozhodnutím krajského súdu a uznal námietky žalobcu za dôvodné.

Keďže súd prvého stupňa rozhodnutie žalovaného potvrdil, postupoval odvolací súd podľa § 250ja ods. 3 OSP tak, že rozsudok Krajského súdu v Trenčíne zmenil, keďže neboli splnené podmienky na jeho zrušenie ani potvrdenie.

V ďalšom konaní bude správny orgán viazaný právnym názorom odvolacieho súdu vo vyššie naznačenom smere a po náprave procesnej chyby vo veci opätovne rozhodne vecne aj miestne príslušný správny orgán, pričom svoje rozhodnutie aj náležite odôvodní. “

Senát odvolacieho súdu v zmysle uvedeného mal preukázané, že predmetom súdneho prieskumu vo veci rozhodovanej najvyšším súdom v konaní sp. zn. 2Sžo 251/2009 bolo rozhodnutie žalovaného zo dňa 5.8.2008 č. SK/0316/99/008, ktorým žalovaný ako odvolací

správny orgán potvrdil rozhodnutie Inšpektorátu Slovenskej obchodnej inšpekcie v Bratislave pre Bratislavský kraj zo dňa 3. marca 2008 č. H/0001/01/2008. Zo skutkových zistení v uvedenej veci vyplýva, že Slovenská obchodná inšpekcia, Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave pre Bratislavský kraj ako správny orgán prvého stupňa vykonala u žalobcu kontrolu v dňoch 9.10.2007 a 20.12.2007, na základe výsledkov ktorej vydala rozhodnutie o uložení pokuty č. H/0001/01/2008 zo dňa 3.3.2008. V odôvodnení preskúmaného rozhodnutia žalovaný vyslovil nesúhlas s námietkou žalobcu, ktorou namietal, že bol sankcionovaný na rovnakom skutkovom základe vyplývajúcom z výsledkov kontroly vykonanej v dňoch 9.10.2007 a 20.12.2007 a v dňoch 23.1.2008 a 24.1.2008. Tvrdil, že pri uvedených rozhodnutiach (č. H/0001/01/2008 zo dňa 3.3.2008 a č. H/0012/01/2008 zo dňa 5.3.2008) sa nejedná o tie isté výrobky a rozdiel je zreteľný rovnako aj pri výpočte kusov toho-ktorého výrobku, a teda aj v celkovej hodnote výrobkov.

Zo skutkových zistení teda vyplýva, že žalobca sa dopustil dvoch správnych deliktov, ktoré boli predmetom samostatných správnych konaní a za ktoré mu boli uložené samostatné sankcie, pričom z charakteru oboch skutkov vyplýva, že žalobca sa mal nimi dopustiť rovnakého porušenia právnej povinnosti v zmysle § 25 ods. 1, písm. c/, d/, e/ a § 26 ods. 8 zákona č. 163/2001 Z. z., keď nesplnil podmienky správneho označenia výrobkov uvedených vo výrokoch prvostupňových rozhodnutí, ku ktorým zisteniam správny orgán prvého stupňa dospel na základe kontrol uskutočnených inšpektormi v prevádzke žalobcu a žalovaný správny orgán o odvolaniach žalobcu proti prvostupňovým rozhodnutiam vydaných v dňoch 5. a 3. marca 2008 rozhodol v totožný deň 5.8.2008.

V správnom konaní v danej veci správny orgán konal podľa ustanovení zákona č. 163/2001 Z. z. a podľa ustanovení správneho poriadku a vzhľadom na nedostatok špeciálnej úpravy bolo potrebné pri posudzovaní správneho deliktu a rozhodovaní o ňom ako aj pri ukladaní sankcie postupovať „*analogiae legis*“ podľa ustanovení obsahujúcich trestnoprávnu úpravu (Trestný zákonník, Trestný poriadok).

Podľa názoru najvyššieho súdu takýto záver vyplýva aj zo znenia čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách (publikovaný pod č. 209/1992 Zb.), keď Dohovor v článku 6 ods. 1 veta prvá uvádza „akékoľvek trestné obvinenie“, z ktorej právnej úpravy podľa názoru súdu vyplýva nevyhnutnosť 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 administratívna zodpovednosť.

Odvolačný súd dáva do pozornosti, že na rozdiel od Trestného zákona, právne predpisy, ktoré zakotvujú skutkové podstaty správnych deliktov, neupravujú postup správnych orgánov pri sankcionovaní za spáchanie viacerých deliktov. Pri spáchaní viacerých správnych deliktov (jednočinný súbeh, viacčinný súbeh, pokračujúci delikt) pri nedostatku špeciálnej úpravy je preto taktiež potrebné pri právnom postihu týchto deliktov ukladaním sankcií postupovať „*analogiae legis*“ podľa predpisov trestnoprávnej úpravy, ktorej podstata spočíva v ukladaní len jedného trestu.

Uvedený záver podporuje aj judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (pozri napr. sp. zn. 3 Sžn 68/2004, 3Sž 85/2007, 8Sžo 28/2007, 8Sžo 147/2008), ktorá je jednotná v tom, že trestnoprávne princípy sa analogicky aplikujú i v správnom trestaní, a že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov) podlieha obdobnému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému.

Podľa názoru odvolacieho súdu žalovaný správny orgán v uvedených veciach sa uvedenými zásadami pri rozhodovaní a ukladaní sankcií za správne delikty žalobcu neriadil.

Z právnej normy ustanovenej v § 40 ods. 3, písm. b/ zákona č. 163/2001 Z. z. vyplýva, že Slovenská obchodná inšpekcia za porušenie povinnosti môže uložiť pokutu od 800.000,--Sk do 5.000.000,--Sk. Slovenská obchodná inšpekcia v danej veci rozširujúcim výkladom, keď zmysel právnej normy vyložila širšie, vzhľadom na to, že sa jedná o pokračovací správny delikt s poukazom na čl. 49 Ústavy SR a Trestný zákon č. 300/2005 Z. z., dospela k záveru, že za každé jednotlivé porušenia právnej povinnosti spočívajúce v nesprávnom označení výrobkov zistených samostatnými kontrolami je možné uložiť samostatné pokuty. ***Takýto rozširujúci výklad podľa názoru súdu v danom prípade vedie k porušeniu princípu zákonnosti, pretože ak žalobca sa dopustil pokračujúceho správneho deliktu, zákon nedáva možnosť Slovenskej obchodnej inšpekcii uložiť pokutu za každý jednotlivý skutok. V tejto súvislosti odvolací súd súčasne poukazuje na to, že účelom sankcie nie je len represia, ale má súčasne mať preventívny a výchovný charakter a teda nemôže byť likvidačná pre podnikateľský subjekt.***

Odvolačný súd k nezákonnosti spočívajúcej v tom, že správny orgán „*uno actu*“ uložil totožnému subjektu pokutu za správne delikty, hoci podľa vyššie uvedených zásad mal uložiť len jednu pokutu, prihliadol v súlade s dispozičnou zásadou žaloby (§ 247 ods. 1, 2 O.s.p. v spojení s § 250j ods. 1) na námietku žalobcu, ktorou namietal nesprávne sankcionovanie.

Z uvedených dôvodov Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 250ja ods. 3 O.s.p. zmenil tak, že preskúmané rozhodnutie žalovaného správneho orgánu podľa § 250j ods. 2, písm. a/, O.s.p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

O náhrade trov konania odvolací súd rozhodoval podľa § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1, s § 224 ods. 1 a s § 151 ods. 1, 2. Žalobcovi priznal náhradu trov konania, ktoré mu vznikli zaplatením súdneho poplatku za žalobu a ktoré vyplývajú zo spisu, keďže žalobca si náhradu trov právneho zastúpenia pred súdom prvého stupňa síce uplatnil, ale ich výšku nevyčíslil a náhradu trov odvolacieho konania si neuplatnil.

Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave, dňa 25. apríla 2012

Za správnosť vyhotovenia:

Peter Szimeth

**JUDr. Zdenka Reisenauerová, v. r.**

**predsedníčka senátu**