

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Sžhk/2/2021
Identifikačné číslo spisu: 1017200278
Dátum vydania rozhodnutia: 28. februára 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Kristína Babiaková
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1017200278.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa) a zo sudkýň JUDr. Kataríny Benczovej a JUDr. Zuzany Mališovej, v právnej veci žalobkyne: PP & P Co., s.r.o., so sídlom Záhradnícka 36, 821 08 Bratislava, IČO: 35 933 852, právne zastúpená advokátskou kanceláriou: Valko & Voľný, s.r.o., so sídlom Porubského 2, 811 06 Bratislava; proti žalovanému: Protimonopolný úrad Slovenskej republiky, so sídlom Drieňová 24, 826 03 Bratislava; o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 2016/SP/R/2/055 zo dňa 19. decembra 2016, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/41/2017-169 zo dňa 15. októbra 2020 v spojení s opravným uznesením č. k. 6S/41/2017-271 zo dňa 29. apríla 2021, takto

r o z h o d o l :

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a.
- II. Žalobkyni p r i z n á v a právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania.

O d ť o v o d n e n i e

I. Priebeh administratívneho konania

1. Žalovaný, na podklade Zápisnice z priebehu inšpekcie v priestoroch žalobcu zo dňa 13. apríla 2015, č. IZ-285/2015, oznámením o začatí konania zo dňa 24. apríla 2015 oznámil žalobcovi, že začína „správne konanie číslo 0018/OKT/2015 voči podnikateľovi PP & P Co., s.r.o., IČO: 35 933 852, so sídlom Záhradnícka 36, 821 08 Bratislava (ďalej len „PP & P Co.“) vo veci možného porušenia povinnosti podľa § 22a ods. 7 písm. b) zákona spolupracovať so zamestnancami úradu a poskytovať potrebnú súčinnosť a umožniť riadne vykonanie inšpekcie, pričom k predmetnému porušeniu mohlo dôjsť dňa 13.4.2015 tým, že zástupcovia podnikateľa PP & P Co. počas výkonu inšpekcie nespupracovali so zamestnancami úradu a napriek zákazu komunikovali o priebehu inšpekcie, čím mohlo dôjsť k jej zmareniu. Za toto porušenie je možné uložiť pokutu podľa § 38a ods. 2 písm. b) zákona.“

2. Z odôvodnenia predmetného oznámenia vyplýva, že k porušeniu predmetnej povinnosti malo dôjsť tým, že:

- zástupca žalobkyne, pán C., napriek predchádzajúcej výzve, aby nepoužíval mobilný telefón ani počítač v neprítomnosti zamestnancov žalovaného, sa vzdialil od zamestnancov úradu do inej miestnosti, do ktorej sa zamkol a prostredníctvom svojho mobilného telefónu komunikoval o prítomnosti zamestnancov Protimonopolného úradu Slovenskej republiky s konateľkou spoločnosti, t. j. nerešpektoval pokyn úradu smerujúci k zákazu komunikácie o priebehu inšpekcie (ďalej len „incident I“),
- napriek zákazu došlo ku komunikácii medzi pani C., konateľkou žalobkyne, a právnym zástupcom, ktorý sa dostavil do priestorov podnikateľa a disponoval plnomocenstvom na zastupovanie podnikateľa vo vzťahu k úradu počas inšpekcie datovanom zo dňa 13. apríla 2015. Z toho malo byť zrejmé, že právny zástupca musel byť p. C. následne po textovej komunikácii s pánom C. v počiatočnom štádiu inšpekcie informovaný o prítomnosti zamestnancov úradu v priestoroch podnikateľa, a to napriek tomu, že bolo zástupcom žalobkyne výslovne zdôrazňované, že nesmú právnemu zástupcovi poskytnúť informáciu o tom, že sa v priestoroch podnikateľa vykonáva inšpekcia Protimonopolného úradu Slovenskej republiky, aby nedošlo k jej zmareniu (ďalej len „incident II“).

3. Výzvou pred vydaním rozhodnutia zo dňa 13. júla 2015 vyzval žalovaný žalobkyňu na vyjadrenie sa k podkladom rozhodnutia. V tejto výzve žalovaný podrobne popísal incident I a II a ich právne posúdenie. Žalovaný uviedol, že žalobkyňa sa konaním popísaným ako incident I a II mal dopustiť porušenia povinnosti podľa § 22a ods. 7 písm. b) zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane hospodárskej súťaže“), za porušenie ktorej môže uložiť žalobkyni pokutu podľa § 38a ods. 2 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže.

4. Listom označeným ako „Výzva pred vydaním rozhodnutia - zmena“ zo dňa 18. januára 2016 žalovaný vyzval žalobkyňu na vyjadrenie k zmenenému podkladu rozhodnutia. Zmena spočívala v tom, že žalovaný oznámil žalobkyni, v nadväznosti na jej vyjadrenie, že ďalej nebude posudzovať konanie žalobkyne označené ako incident II. A to z dôvodu, že toto konanie nepovažuje za samostatné porušenie povinnosti podľa § 22a ods. 7 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže, ale len za dôsledok incidentu I, ktorý predstavuje porušenie predmetnej povinnosti. Žalovaný uviedol, že incidenty I a II vnímal vždy ako jeden delikt a rozdelenie na incidenty malo za cieľ len tento delikt popísať v jednotlivých úkonoch.

5. Žalobkyňa v ďalšom vyjadrení žiadala žalovaného, aby podľa § 32 ods. 2 a 3 zákona o ochrane hospodárskej súťaže zastavil konanie v časti týkajúcej sa incidentu II.

6. Žalovaný rozhodnutím č. 2016/SP/1/1/012 zo dňa 9. marca 2016 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) rozhodol tak, že

„I. Konanie podnikateľa PP & P Co., s.r.o., IČO: 35 933 852, so sídlom Záhradnícka 36, 821 08 Bratislava..., spočívajúce v tom, že podnikateľ PP & P Co., s.r.o., počas výkonu inšpekcie podľa § 22a zákona č. 136/2001 Z. z. ... dňa 13.4.2015 v priestoroch podnikateľa PP & P Co., s.r.o. na ulici Záhradnícka 36, 821 08 Bratislava nespolupracoval so zamestnancami úradu, neposkytol potrebnú súčinnosť a neumožnil riadne vykonanie inšpekcie, keď

napriek prechádzajúcej výzve, aby zástupca podnikateľa nepoužíval mobilný telefón ani počítač v neprítomnosti zamestnancov úradu, sa zástupca podnikateľa vzdialil od zamestnancov úradu do inej miestnosti, do ktorej sa zamkol a prostredníctvom svojho mobilného telefónu komunikoval o prítomnosti zamestnancov Protimonopolného úradu SR s konateľkou spoločnosti, t. j. nerešpektoval pokyn úradu smerujúci k zákazu komunikácie o priebehu inšpekcie,

je porušením povinnosti podľa § 22a ods. 7 písm. b) zákona č. 136/2001 Z. z. ... spolupracovať so zamestnancami úradu a poskytovať potrebnú súčinnosť a umožniť riadne vykonanie inšpekcie.

II. Za konanie uvedené v bode I tohto Rozhodnutia ukladá podnikateľovi PP & P Co., s.r.o., ... na základe § 38a ods. 2 písm. b) zákona č. 136/2001 Z. z. ... pokutu vo výške 1.077,17 €, ..., ktorú je

povinný uhradiť na účet Protimonopolného úradu Slovenskej republiky vedený v Štátnej pokladnici ..., v lehote 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto Rozhodnutia.“

7. Žalovaný rozhodnutím č. 2016/SP/R/2/055 zo dňa 19. decembra 2016 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) zmenil prvostupňové rozhodnutie tak, že I. výrok zostal nedotknutý a v rámci II. výroku znížil uloženú pokutu na sumu 250,- €. Žalovaný mal za preukázané, že pán C. komunikoval s pani C. o tom, že v priestoroch žalobkyne sa nachádzajú inšpektori žalovaného, pričom túto komunikáciu, napriek poučeniu a ústnemu upozorneniu o dočasnom obmedzení komunikácie z dôvodu potreby utajenia inšpekcie, vyhodnotil ako porušenie § 22a ods. 7 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže.

8. Žalovaný zdôraznil, že inšpekcia žalovaného v priestoroch podnikateľa sa vykonáva na základe poverenia a začína sa odovzdaním poverenia podnikateľovi alebo jeho zamestnancovi. V prípade pána C. nemali zamestnanci žalovaného vedomosť, či ide o zamestnanca žalobkyne alebo podnikateľa EIC (keďže oba subjekty sídlili v rovnakých priestoroch), preto od pána C. v prvom rade zisťovali údaje o konateľoch dotknutých podnikateľských subjektov. Uviedol, že s pánom C. najprv viedli komunikáciu v snahe skontaktovať sa s konateľmi dotknutých podnikateľských subjektov a nevykonávali voči nemu verejnú moc. Až po telefonickom kontaktovaní konateľky žalobkyne pani C. a jej telefonickom poverení pána C. zastupovaním žalobkyne počas inšpekcie došlo k odovzdaniu poverenia pánovi C. a k legitimizovaniu inšpektorov žalovaného. Počas telefonátu s pani C. jej pritom zamestnanci žalovaného neuviedli konkrétne údaje o kontrolujúcom subjekte, ale len to, že ide o ústredný orgán štátnej správy, za účelom predchádzania prípadného zmarenia účelu inšpekcie. Podľa žalovaného pani C. po svojom príchode na miesto kontroly do zápisnice potvrdila, že pán C. bol do jej príchodu poverený zabezpečiť spoluprácu s úradom. Zamestnanci žalovaného osobitne poučili pána C. o dočasnom obmedzení komunikácie aj o tom, že nemôže bez prítomnosti zamestnancov úradu používať mobilný telefón. Napriek jednoznačne formulovanému pokynu sa pán C. vzdialil do inej miestnosti, kde prítomnosť inšpektorov žalovaného oznámil konateľke žalobkyne.

9. Pokiaľ žalobkyňa namietala neplatnosť telefonicky udeleného splnomocnenia pánovi C. pre neurčitost' (z dôvodu neurčitosti orgánu, ktorý kontrolu vykonal), žalovaný zastával názor, že medzi pani C. a pánom C. došlo k uzatvoreniu ústnej dohody o zastupovaní, pričom keď k tejto dohode došlo počas telefonickej komunikácie v prítomnosti zamestnancov žalovaného, títo upustili od požiadavky písomného preukázania splnomocnenia. Pán C. pritom bol v kvalifikovanom vzťahu so žalobkyňou - nachádzal sa v jej priestoroch, sám uviedol, že tam je na „výpomoc“ a po telefonáte s konateľkou žalobkyne začal aj so žalovaným konať, pričom konateľka po svojom príchode jeho úkony nespochybnila. Tieto skutočnosti považoval žalovaný aj za rozhodujúce vo vzťahu k možnosti pripísať konanie pána C. žalobkyňi. Osobitne dal žalovaný do pozornosti § 16 zákona č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Obchodný zákonník“) a rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžo/112/2007 zo dňa 11. marca 2008.

10. K námietke žalobkyne ohľadne potreby zastavenia konania v časti Incidentu II žalovaný uviedol, že žalovaný neposudzoval dva rôzne skutky, ale jeden skutok - porušenie povinnosti spolupracovať počas inšpekcie. K porušeniu povinnosti pritom malo dôjsť tým, že podnikateľ porušil zákaz komunikácie komunikáciou medzi pánom C. a konateľkou a konateľkou a advokátom. V neskoršom štádiu konania dospel k názoru, že Incident II už bol len následkom Incidentu I. Žalovaný zastával názor, že v predmetnej veci nebol dôvod konanie zastavovať, pokiaľ sa predmet konania nezmenil. Skutok v predmetnej veci zostal zachovaný, pričom žalovaný je toho názoru, že podrobnosti týkajúce sa tohto skutku môže počas konania meniť s ohľadom na výsledky dokazovania.

II.

Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

11. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu na Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“), ktorou žiadala zrušiť rozhodnutie žalovaného a vec vrátiť na ďalšie konanie.

12. V podanej správnej žalobe žalobkyňa namietala tvrdenú nezákonnú prax zamestnancov žalovaného, ktorí bez legitimácie a predloženia poverenia vstúpili do priestorov žalobkyne, pričom odmietli uviesť údaj o tom, ktorý orgán zastupujú. Za nezákonnú považovala žalobkyňa aj požiadavku zamestnancov žalovaného, aby táto do svojho príchodu poverila inú osobu (pána C.) zastupovaním žalobkyne. Namietala tiež neplatnosť telefonicky udeleného plnomocenstva žalobkyňou z dôvodu absencie písomného plnomocenstva (alebo plnomocenstva udeleného ústne do zápisnice) a z dôvodu jeho neurčitosti. Žalobkyňa poukázala aj na skutočnosť, že žalovaný viedol konanie vo vzťahu k dvom skutkom, incidentom I a II, pričom ak sa rozhodol žalobkyňu nepotrestať za incident II, tak v tejto časti mal konanie podľa § 32 ods. 2 a 3 zákona o ochrane hospodárskej súťaže zastaviť.

13. Žalovaný vo svojom vyjadrení k správnej žalobe v podstatnom zotrval na argumentácii obsiahnutej v žalovanom rozhodnutí.

14. Žalobkyňa vo svojej replike taktiež zotrvala na svojej predchádzajúcej argumentácii a na jej podporu poukázala na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžnz/1/2015.

15. Správny súd rozsudkom č. k. 6S/41/2017-169 zo dňa 15. októbra 2020 (ďalej len „rozsudok správneho súdu“ alebo „napadnutý rozsudok“) zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Správny súd dospel k názoru, že žalovaný oznámením zo dňa 24. apríla 2015 začal voči žalobkyňi konanie o porušení povinnosti podľa § 22a ods. 7 zákona o ochrane hospodárskej súťaže spolupracovať so zamestnancami úradu, poskytnúť potrebnú súčinnosť a umožniť riadne vykonanie inšpekcie. Porušenia predmetnej povinnosti sa mala žalobkyňa dopustiť dvoma skutkami identifikovanými ako Incident I a Incident II. Incident I a II považoval správny súd za samostatné skutky, odlišiteľné opisom skutku, v osobe, mieste, čase, kedy malo dôjsť k spáchaniu toho ktorého skutku, a tiež z dôvodu odlišnosti ich podstaty. Preto podľa správneho súdu pokiaľ žalovaný upustil od potrestania žalobkyne za Incident II, avšak nevydal rozhodnutie o zastavení konania v časti podľa § 32 ods. 2 písm. c) a g) zákona o ochrane hospodárskej súťaže, postupoval nesprávne. Nerozhodol teda o celom predmete konania (neukončil celé konanie) tak, ako ho v oznámení o začatí konania vymedzil.

16. Správny súd neuznal ani telefonicky udelené splnomocnenie pani C. (konateľky žalobkyne) pánovi C.. Zastával názor, že pani C. v čase telefonátu s vedúcou inšpekcie - pani F., nemala informáciu o aký ústredný orgán štátnej správy v prípade inšpekcie ide a o aké možné úkony by sa malo v danej situácii jednať. Udelené splnomocnenie pre pána C. bolo preto neurčité a nemožno ho považovať za prípad podľa § 17 ods. 3 posledná veta zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“). Žalovaný mal mať podľa správneho súdu pochybnosti o rozsahu udeleného plnomocenstva, a preto mal požadovať aj jeho preukázanie predložením písomného plnomocenstva alebo plnomocenstvom udeleným o zápisnice. Keďže k tomuto nedošlo, konanie pána C. (špecifikované ako Incident I) nemožno podľa správneho súdu pripísať na ťarchu a zodpovednosť žalobkyne.

17. Ďalším žalobným námietkam sa správny súd nevenoval, keďže zistené nedostatky považoval za postačujúce pre zrušenie rozhodnutia žalovaného.

III.

Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

18. Proti rozsudku správneho súdu podal žalovaný - sťažovateľ kasačnú sťažnosť z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci správnym súdom podľa § 440 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) a z dôvodu nedostatočného odôvodnenia a nepreskúmateľnosti napadnutého rozsudku podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP. Žiadal zrušiť napádaný rozsudok a vec vrátiť správne súdu na ďalšie konanie.

19. Sťažovateľ namietal, že podstatnou právnou otázkou v predmetnej veci bolo, či bolo konanie pána C. (označené ako Incident I) pričítateľné žalobkyni a či táto za takéto konanie mohla byť sankcionovaná. S odkazom na § 15 a 16 Obchodného zákonníka sťažovateľ dôvodil, že pán C. bol v postavení osoby, ktorá bola pri prevádzke podniku poverená výkonom určitej činnosti, resp. sa nachádzala v prevádzkarni žalobkyne. Preto je žalobkyňa zodpovedná za konanie pána C. v jej priestoroch. Týmito skutočnosťami sa však správny súd podľa názoru sťažovateľa vôbec nezaoberal a neposkytol na nich riadne odpovede.

20. Podľa názoru sťažovateľa z oznámenia o začatí konania vyplýva, že tento začal konanie pre jeden skutok identifikovaný ako „... vo veci možného porušenia povinnosti podľa § 22a ods. 7 písm. b) zákona spolupracovať so zamestnancami úradu a poskytovať potrebnú súčinnosť a umožniť riadne vykonanie inšpekcie, pričom k predmetnému porušeniu mohlo dôjsť dňa 13.4.2015 tým, že zástupcovia podnikateľa PP & P Co. počas výkonu inšpekcie nespupracovali so zamestnancami úradu a napriek zákazu komunikovali o priebehu inšpekcie, čím mohlo dôjsť k jej zmareniu.“ Vypustenie Incidentu II predstavuje podľa sťažovateľa len špecifikáciu spôsobu spáchania deliktu, keďže žalovaný nemôže už na začiatku konania poznať všetky aspekty a okolnosti spáchaného deliktu. Nemožno v tejto veci preto hovoriť o dvoch skutkoch (Incident I a Incident II), ale len o jednom skutku, ktorého totožnosť ostala od začatia až do skončenia správneho konania nezmenená, v rozhodnutí sa len ustálili jeho aspekty - jednotlivé okolnosti. Sťažovateľ v tomto smere poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3To/2/2012 zo dňa 3. októbra 2012. Sťažovateľovi tiež nie je zrejmé, čím by sa mali správnym súdom rozčlenené skutky odlišovať, keď spáchanie deliktu bolo pripisované len jednému subjektu (žalobkyni), porušenie povinností bolo spáchané na jednom mieste (v priestoroch žalobkyne) a v jednom čase (dňa 13. apríla 2015 počas výkonu inšpekcie). Pokiaľ mal správny súd na mysli rozdielnu hodinu, tak táto skutočnosť nie je podľa názoru sťažovateľa z pohľadu § 22a ods. 7 zákona o ochrane hospodárskej súťaže rozhodujúca. Skutková podstata totiž ukladá podnikateľovi povinnosť spolupracovať a poskytovať súčinnosť v priebehu celej inšpekcie.

21. K telefonicky udelenému plnomocenstvu sťažovateľ uvádza, že pani C. udelila plnú moc pánovi C. v mene žalobkyne, aby ju zastupoval pred prítomnými zamestnancami sťažovateľa do času, kým sa ona dostaví. Podľa názoru žalovaného § 17 ods. 3 Správneho poriadku neupravuje vznik splnomocnenia/zastúpenia, iba spôsob, akým sa zástupca preukáže správnemu orgánu, že je oprávnený za zastúpeného konať. Úprava dohody o plnomocenstve je upravená v § 23 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník v znení neskorších predpisov (ďalej len „Občiansky zákonník“) a zastúpenie na základe plnomocnenstva je upravené v § 31 a nasl. Občianskeho zákonníka. Sťažovateľ zastáva názor, že v predmetnej veci nebol rozsah udeleného splnomocnenia sporný, pojem ústredný orgán štátnej správy umožňoval žalobkyni uvedomiť si, že voči nej bude vykonávaná verejná moc, ide o pojem relatívne rigidný. Vôľa byť zastúpená bola podľa sťažovateľa zo strany žalobkyne prejavená telefonicky.

22. Sťažovateľ požiadal o nariadenie ústneho pojednávania v predmetnej veci.

23. Ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa sa vyjadrila aj žalobkyňa, ktorá zdôraznila správnosť a zákonnosť napádaného rozsudku a v podstatnom zopakovala svoju argumentáciu obsiahnutú v správnej žalobe. Navrhla kasačnú sťažnosť sťažovateľa zamietnuť ako nedôvodnú.

24. Sťažovateľ vo svojej replike v podstatnom zotrval na svojich argumentoch uvedených v kasačnej sťažnosti, nestotožňujúc sa s náhľadom žalobkyne.

25. V priebehu kasačného konania, dňa 1. januára 2021, nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorou bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). K 1. augustu 2021 prevzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú agendu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v správnom súdnictve, vrátane prerokovanej veci (čl. 154g ods. 4, 5 a 6 Ústavy v

spojení s § 101e ods. 1 a 2 a § 8a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 bola prerokúvaná vec pridelená náhodným výberom na rozhodnutie senátu 3S v zložení JUDr. Katarína Benczová, Mgr. Kristína Babiaková a JUDr. Zuzana Šabová, PhD.

26. Uznesením sp. zn. 8Sžhk/2/2021 zo dňa 29. septembra 2021 predseda Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky vylúčil JUDr. Zuzanu Šabovú, PhD. z pojednávania a rozhodovania predmetnej veci. Ako tretieho člena senátu určil členku zastupujúceho senátu 4S - JUDr. Zuzanu Mališovú.

IV.

Posúdenie kasačného súdu

27. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov uplatnených sťažovateľom (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

28. Vychádzajúc z kasačnej sťažnosti sťažovateľa bolo úlohou kasačného súdu posúdiť, (i) či bol žalovaný povinný zastaviť konanie o správnom delikte v časti Incidentu II, keďže viedol správne konanie vo vzťahu k dvom samostatným skutkom označeným ako Incident I a Incident II, a (ii) či telefonické splnomocnenie udelené pani C. pánovi C. bolo dostatočne určité a vyvolávalo tak účinky vo vzťahu k žalovanému.

IV.A K povinnosti zastaviť konanie o Incidente II

29. Kasačný súd v súvislosti s prvou nastolenou právnou otázkou dáva do pozornosti, že oblasť sankcionovania subjektov za ich správanie v rámci hospodárskej súťaže, ako aj ich sankcionovanie za nespoluprácu či nesúčinnosť poskytovanú počas výkonu inšpekcie, spadá do oblasti správneho trestania a požíva ochranu trestnej vetvy čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) ako aj práv patriacich do oblasti trestného práva v širšom zmysle slova obsiahnutých v Ústave Slovenskej republiky. Procesný postup sankcionovania subjektov tak musí napĺňať minimálne štandardy vyplývajúce z čl. 6 Dohovoru. Kasačný súd si uvedomuje nedostatočnosť a rozdrobenosť právnej úpravy správneho trestania, ktorá sa prejavuje najmä v absencii komplexného kódexu procesného postupu príslušných orgánov pri správnom trestaní, ktorý by naplňal minimálne garancie vyžadované čl. 6 Dohovoru. Táto nedostatočnosť právnej úpravy je následne sanovaná požiadavkou ústavnokonformného výkladu príslušných ustanovení právnych predpisov s cieľom dosiahnutia potrebných procesných garancií ako aj požiadavkou primeranej či analogickej aplikácie či už ústavne zakotvených princípov trestania alebo zásad ukladania trestov podľa zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon (ďalej len „Trestný zákon“) a zásad formalizovaného trestného procesu podľa zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný poriadok“) - § 195 písm. c) a d) SSP).

30. Základnými procesnými princípmi, ktoré je v rámci správneho trestania potrebné dodržiavať, je právo na obhajobu (čl. 50 ods. 3 Ústavy, čl. 6 ods. 2 písm. a), b) a c) Dohovoru a § 2 ods. 9 Trestného poriadku) a princíp prezumpcie nevinoty (čl. 50 ods. 2 Ústavy, čl. 6 ods. 2 Dohovoru a § 2 ods. 4 Trestného poriadku). Tie sa následne vo svojich rôznych aspektoch pretavujú do iných trestnoprávných zásad/zásad správneho trestania alebo procesných garancií. Jednou z takýchto garancií je aj požiadavka podrobného oboznámenia osoby obvinenej zo spáchania správneho deliktu s povahou a dôvodmi obvinenia vzneseného voči nej (čl. 6 ods. 3 písm. a) Dohovoru), ktorá sa premieta aj do požiadavky náležitej formulácie skutku, z ktorého spáchania je v rámci správneho trestania osoba obvinená. Je tomu tak preto, že efektívne využitie práva na obhajobu je priamo závislé od znalosti obvinenej osoby, čo je jej kladené za vinu.

31. Na rozdiel od trestného procesu, kde zákonodarca rozlišuje štádium začatia trestného stíhania, v rámci ktorého sa v zásade ustalať podozrenie zo spáchania skutku, ktorý by mohol byť trestným činom (§ 199 ods. 1 a 3 Trestného poriadku) a štádium vznesenia obvinenia, v rámci ktorého sa ustalať osoba, ktorá je podozrivá zo spáchania skutku, ktorý by mohol byť trestným činom (§ 206 ods. 1 a 3 Trestného poriadku), pričom tieto momenty môžu aj splývať (§ 206 ods. 2 Trestného poriadku), v rámci správneho trestania je tomu inak. Osobitné predpisy v zásade nerozlišujú moment začatia stíhania vo veci (začatie trestného stíhania) a začatia stíhania proti osobe (vznesenie obvinenia), tieto dva momenty splývajú do začatia správneho konania, ktorého účastníkom sa stáva aj osoba podozrivá zo spáchania správneho deliktu (§ 25 ods. 3 zákona o ochrane hospodárskej súťaže).

32. Podľa § 37 ods. 1 zákona o ochrane hospodárskej súťaže ak nie je v tomto zákone ustanovené inak, postupuje sa v konaní na úrade podľa všeobecných predpisov o správnom konaní.

33. Podľa § 18 ods. 3 Správneho poriadku o začatí konania správny orgán upovedomí všetkých známych účastníkov konania; ak mu účastníci konania alebo ich pobyt nie sú známi, alebo pokiaľ to ustanovuje osobitný zákon, upovedomí ich o začatí konania verejnou vyhláškou.

34. V kontexte procesnej úpravy správneho trestania, nerozlišujúcej medzi začatím trestného stíhania a vznesením obvinenia, sú preto kladené osobitné požiadavky na výklad § 18 ods. 3 Správneho poriadku v súvislosti s právom na obhajobu a osobitne s procesným právom obvineného byť oboznámený s povahou a dôvodmi obvinenia, ktoré mu je kladené za vinu. Z upovedomenia musí byť minimálne zrejmé, aký skutok je kladený účastníkovi konania za vinu, resp. akého skutku sa mal dopustiť a ako je tento skutok kvalifikovaný. A to v takej miere, aby bolo umožnené obvinenému riadne uplatniť svoje právo na obhajobu - spochybňovať skutkový či právny základ svojho obvinenia, navrhovať dôkazy preukazujúce jeho nevinu a pod.

35. Z toho dôvodu judikatúra dovodila, že nedoručenie oznámenia o začatí konania v rámci správneho trestania je zásadnou vadou konania, ktorá spôsobuje nezákonnosť konečného rozhodnutia (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/1/2012 zo dňa 20. marca 2012, publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky ako R 17/2013).

36. Kasačný súd nespochybňuje skutočnosť, že pri začatí správneho konania ešte nemusia byť správne orgánu známe všetky podrobnosti skutku, ktorý má byť v rámci správneho konania objasňovaný. Rovnako ani nespochybňuje skutočnosť, že „totožnosť skutku neznamena, že musí ísť od začiatku trestného stíhania až do jeho skončenia o úplnú zhodu udalostí, o ktorých sa rozhoduje. Vykonaním dôkazov sa získané poznatky o skutočnostiach môžu meniť, niektoré údaje môžu odpadnúť a naopak niektoré pristúpiť, nesmie sa však zmeniť podstata skutku. Podstata skutku bude zachovaná, ak bude zachovaná totožnosť konania alebo následku, prípadne ich čiastková zhoda. Pre zachovaniu totožnosti skutku nemajú vplyv zmeny v jednotlivých okolnostiach, ktoré skutok individualizujú (čas, miesto, spôsob vykonania, spolupáchatelia)“ (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3To/2/2012 zo dňa 3. októbra 2012). Ku konečnej individualizácii a špecifikácii skutku totiž dochádza až v rozhodnutí správneho orgánu. „Až vydané rozhodnutie správneho orgánu jednoznačne určí, čoho sa páchatel' správneho deliktu dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. V rozhodnutiach sankčného charakteru, 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, res iudicata, dvojitého postihu za rovnaký skutok, na určenie rozsahu dokazovania, ako i na zabezpečenie riadneho práva na obhajobu. náležitej formulácie skutku, ktorý sa kladie osobe obvinenej zo správneho deliktu za vinu“ (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Asan/2/2016, 13. decembra 2017, publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky ako R 41/2018).

37. Vyššie uvedené však neznamená, že pri začatí správneho konania vo veciach správneho trestania nemusí mať správny orgán predstavu o tom, aký skutok sa mal stať, že ho mal spáchať účastník konania a akým spôsobom. Inými slovami, už pri začatí konania musí byť správny orgán schopný špecifikovať skutok v takej miere podrobnosti, ako to umožňujú zistené skutočnosti, pričom jeho vymedzenie musí umožňovať sa účastníkovi konania voči takémuto obvineniu zo spáchania správneho deliktu brániť. A práve takáto špecifikácia skutku má byť obsiahnutá už v oznámení o začatí konania podľa § 18 ods. 3 Správneho poriadku, a to bez ohľadu na skutočnosť, že sa jednotlivé konkrétosti skutku počas správneho konania s ohľadom na vykonané dokazovanie môžu meniť. Všeobecné vymedzenie skutku v oznámení o začatí správneho konania, bez konkrétnych okolností skutku zistených z podkladov pre začatie konania, by v rámci správneho konania viedlo k porušeniu práva obvinenej osoby byť podrobne oboznámená s povahou a dôvodmi obvinenia vzneseného voči nej (čl. 6 ods. 3 písm. a) Dohovoru).

38. Vychádzajúc z vyššie uvedeného, ak by kasačný súd akceptoval rýdzo formálnu úvahu sťažovateľa, že skutok, pre ktorý bolo vedené správne konanie, vymedzil v upovedomení o začatí konania ako „...vo veci možného porušenia povinnosti podľa § 22a ods. 7 písm. b) zákona spolupracovať so zamestnancami úradu a poskytovať potrebnú súčinnosť a umožniť riadne vykonanie inšpekcie, pričom k predmetnému porušeniu mohlo dôjsť dňa 13.4.2015 tým, že zástupcovia podnikateľa PP & P Co. počas výkonu inšpekcie nespupracovali so zamestnancami úradu a napriek zákazu komunikovali o priebehu inšpekcie, čím mohlo dôjsť k jej zmareniu...“ musel by konštatovať, že takéto vymedzenie skutku je nedostatočné a zasahuje do práva žalobkyne na obhajobu (čl. 50 ods. 3 Ústavy, čl. 6 ods. 2 písm. a), b) a c) Dohovoru a § 2 ods. 9 Trestného poriadku) a do jej práva byť podrobne oboznámená s povahou a dôvodmi obvinenia vzneseného voči nej (čl. 6 ods. 3 písm. a) Dohovoru).

39. Z takto vymedzeného skutku totiž nevyplýva, konanie ktorých osôb sa pripisuje žalobkyni na zodpovednosť, na akom mieste a ani akým spôsobom mali tieto osoby konať. A to napriek tomu, že všetky tieto okolnosti boli sťažovateľovi v čase začatia konania známe, vychádzajúc zo Zápisnice z priebehu inšpekcie v priestoroch žalobcu zo dňa 13. apríla 2015, č. IZ-285/2015. Pri takto vymedzenom skutku na počiatku správneho konania by bolo žalobkyni de facto znemožnené namietat' svoju zodpovednosť za konanie konkrétnych osôb, namietat' zákonnosť postupu dotknutých osôb, ako aj naplnenie jednotlivých zložiek skutkovej podstaty vytýkaného správneho deliktu. Je potrebné si uvedomiť, že v rámci predmetného správneho konania bola podstatná časť zisťovania skutkového stavu vykonaná už v rámci samotnej inšpekcie V rámci správneho konania o uložení sankcie už sťažovateľ autonómne nevykonával rozsiahlejšie dokazovanie pre ďalšie objasnenie skutkového stavu. Jeho úkony v správnom konaní boli podmienené práve vyjadreniami žalobkyne.

40. Kasačný súd preto zastáva názor, že správny súd postupoval správne, pokiaľ neposudzoval upovedomenie o začatí konania len rýdzo formálne ako navrhuje sťažovateľ (v časti vymedzeného predmetu konania), ale posudzoval ho komplexne, s ohľadom na všetky skutočnosti v ňom uvedené. Správny súd správne prihliadol na to, že upovedomenie obsahuje aj podrobný popis incidentu I a incidentu II, pričom tento popis incidentu I a incidentu II je potrebné považovať aj za súčasť vymedzenia skutku (skutkov), za ktoré má/mala byť žalobkyňa sankcionovaná. Kasačný súd tiež konštatuje, že zo samotného oznámenia o začatí konania (z formulácie a vymedzenia incidentu I a incidentu II) je zrejmé, že žalovaný pôvodne považoval tak incident I ako aj incident II za samostatne sankcionovateľné konania, za ktoré mala žalobkyňa niesť zodpovednosť.

41. Po ustálení predmetu správneho konania a vymedzení skutku (skutkov), pre ktoré malo byť správne konanie vedené, pristúpil kasačný súd k preskúmaniu rozporovaného záveru správneho súdu, že incident I a incident II, popísané žalovaným, predstavovali dva samostatné skutky, vo veci ktorých žalovaný viedol konanie.

42. V tejto súvislosti kasačný súd dáva do pozornosti, že „pod pojmom „skutok“ treba rozumieť udalosť vo vonkajšom svete vyvolanú aktívnym alebo pasívnym prejavom vôle páchatel'a (t. j. konaním), ktoré sa stáva trestným činom, ak vyčerpáva znaky skutkovej podstaty niektorého trestného

činu uvedeného v osobitnej časti Trestného zákona... Vychádzajúc z už skôr uvedeného možno uzavrieť, že tak ako je potrebné odlišovať pojem skutok (definuje teória a prax) od trestného činu (definuje Trestný zákon), je taktiež potrebné pojem skutok odlišovať od konkrétneho skutkového deja, pretože skutok je abstrakciou a súčasne elimináciou (vydelením) trestnoprávne relevantnej časti prebehnutého skutkového deja“ (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. ITdoV/16/2017 zo dňa 24. januára 2019). Pri rozlišovaní medzi jednotlivými skutkami, pre ktoré je vedené konanie, pritom nemusí byť relevantný iba časový aspekt. Totiž aj v prípade, ak boli „dvoma rôznymi, kvalitatívne odlišnými, aj keď v rovnakom časovom období vykonanými konaniami páchatel'a spôsobené dva rôzne následky, ide o viacčinný súbeh (reálnu konkurenciu) trestných činov...“ (tamže).

43. Z hľadiska posudzovania otázky skutku je tiež potrebné pritom rozlišovať hmotnoprávnu stránku veci (otázka sankcionovateľnosti/trestnosti skutku a otázka ukladania trestu) a procesnoprávnu stránku veci (otázka prejednávania skutku/skutkov v konaní). Totiž pri niektorých typoch deliktov sa pojem skutok z hľadiska hmotnoprávneho môže odlišovať od pojmu skutok z hľadiska procesnoprávneho, pričom účelom tohto rozlíšenia je práve humanizácia trestného práva/priaznivejšia úprava sankcií. Práve v tomto kontexte poukazuje kasačný súd na pokračovacie trestné činy, resp. pokračovacie správne delikty.

44. Podľa § 122 ods. 10 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov za pokračovací trestný čin sa považuje, ak páchatel' pokračoval v páchaní toho istého trestného činu. Trestnosť všetkých čiastkových útokov sa posudzuje ako jeden trestný čin, ak všetky čiastkové útoky toho istého páchatel'a spája objektívna súvislosť v čase, spôsobuje ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť, najmä jednotiaci zámer páchatel'a spáchať uvedený trestný čin.

45. Podľa § 10 ods. 15 zákona č. 301/2005 Z. z. Trestný poriadok v znení neskorších predpisov skutkom sa rozumie aj čiastkový útok pokračovacieho trestného činu, ak nie je výslovne ustanovené inak.

46. Z hľadiska pokračovacích správnych deliktov je jednota skutku (všetkých čiastkových útokov pokračovacieho správneho deliktu) z hľadiska hmotnoprávneho čisto umelá/formálna a nezodpovedá poňatiu skutku z hľadiska procesného. Ústavný súd Slovenskej republiky k tomu uviedol (rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 9/2017 zo dňa 6. februára 2019, publikované v ZNaUÚS pod č. 5/2019):

„Vychádzajúc z uvedeného tak možno konštatovať, že ak § 8 Trestného zákona ustanovuje, že „trestný čin je protiprávny čin, ktorého znaky sú uvedené v tomto zákone, ak tento zákon neustanovuje inak“, tak jednotlivé čiastkové útoky pokračovacieho trestného činu je primárne z materiálneho hľadiska potrebné považovať za trestné činy v zmysle § 8 Trestného zákona ? teda za protiprávne činy, ktorých znaky sú uvedené v Trestnom zákone ktoré sú až následne ? sekundárne (v prípade existencie/prítomnosti znakov charakterizujúcich pokračovací trestný čin) „umelo/formálne“ na základe § 122 ods. 10 Trestného zákona spájané do jediného pokračovacieho trestného činu...

Inak povedané, neoddeliteľnou podmienkou akceptovania „umelej/formálnej“ právnej konštrukcie pokračovacieho trestného činu v zmysle § 122 ods. 10 Trestného zákona je súčasné akceptovanie „faktickej/materiálnej“ skutočnosti, že jednotlivé čiastkové útoky pokračovacieho trestného činu sú po „materiálnej“ stránke protiprávnymi činmi, resp. trestnými činmi v zmysle § 8 Trestného zákona.

Aplikujúc uvedené závery vo vzťahu k hmotnoprávnemu vymedzeniu pojmu „skutok“ možno následne konštatovať, že kým z materiálneho hľadiska je možné jednotlivé čiastkové útoky pokračovacieho trestného činu považovať za samostatné skutky, tak z formálneho hľadiska vychádzajúceho z konštrukcie pokračovacieho trestného činu zakotvenej v § 122 ods. 10 Trestného zákona - sa pokračovací trestný čin považuje za jediný skutok pozostávajúci z viacerých čiastkových útokov.

V tejto súvislosti je však zároveň potrebné osobitne zdôrazniť, že táto formálna hmotnoprávna jednota skutku vyplývajúca z § 122 ods. 10 Trestného zákona je „len“ jednotou právnou, keďže jej chýba reálny materiálny základ. Ako totiž už bolo uvedené, jednotlivé čiastkové útoky sú od seba navzájom

oddeliteľné v čase i priestore každý jeden z nich ? samostatne napĺňa skutkovú podstatu trestného činu, a teda tieto jednotlivé čiastkové útoky nemajú z materiálneho hľadiska totožnú (idem) povahu.

V zmysle Trestného zákona sa pokračovací trestný čin považuje formálne za jediný skutok pozostávajúci z viacerých čiastkových útokov, pričom však ide „len“ o jednotu právnu bez materiálneho základu, keďže každý jeden z čiastkových útokov samostatne napĺňa skutkovú podstatu trestného činu, a teda tieto jednotlivé čiastkové útoky nemajú z materiálneho hľadiska totožnú (idem) povahu...

V rámci rekonštrukcie slovenského trestného práva z roku 2005 sa v súvislosti s pokračovacím trestným činom zaviedol dualizmus/dichotómia v chápaní pojmu „skutok“. Kým hmotnoprávne chápanie pojmu „skutok“ vo vzťahu k pokračovaciemu trestnému činu zostalo aj po rekonštrukcii nezmenené, a teda pokračovací trestný čin sa naďalej v zmysle § 122 ods. 10 Trestného zákona považuje za formálne jeden skutok, ktorý pozostáva z viacerých čiastkových útokov, k zmene došlo v procesnoprávnom chápaní pojmu „skutok“ v súvislosti s pokračovacím trestným činom, a to uprednostnením materiálneho chápania pojmu „skutok“ pred dovtedajším chápaním formálnym.

V zmysle § 10 ods. 16 Trestného poriadku sa skutkom rozumie aj čiastkový útok pokračovacieho trestného činu, ak nie je výslovne ustanovené inak. S účinnosťou od 1 januára 2006 sa teda z procesnoprávneho hľadiska hľadá na každý čiastkový útok pokračovacieho trestného činu ako na samostatný skutok, ak nie je uvedené inak.

Toto procesnoprávne poňatie odlišné od hmotnoprávneho poňatia, v zmysle ktorého sa pokračovací trestný čin považuje formálne za jeden skutok, sa následne premietlo aj do navrhovateľom napadnutého § 9 ods. 2 Trestného poriadku, podľa ktorého ak sa dôvod neprípustnosti trestného stíhania (vymedzený v § 9 ods. 1 Trestného poriadku) týka len niektorého z čiastkových útokov pokračovacieho trestného činu, nebráni to tomu, aby sa vo zvyšnej časti takého činu viedlo trestné stíhanie.“

47. Rozlíšenie hmotnoprávneho a procesnoprávneho poňatia skutku pri pokračovacom správnom delikte nemá len čisto formálny a doktrínový charakter. Má tiež priamy dopad na právnu situáciu páchatel'a, keď rozhodnutie o čiastkovom útoku pokračovacieho trestného činu/správneho deliktu zakladá prekážku ne bis in idem (čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky). Z tohto dôvodu „pod pojmom „čin“ v čl. 50 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a v čl. 40 ods. 5 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), resp. v čl. 4 ods. 1 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „protokol“) je vo vzťahu k pokračovaciemu trestnému činu potrebné rozumieť jednotlivý čiastkový útok pokračovacieho trestného činu, pričom takémuto chápaniu zodpovedá trestnoprocesná právna úprava v Slovenskej republike, konkrétne § 10 ods. 16 Trestného poriadku, v zmysle ktorého sa skutkom rozumie aj čiastkový útok pokračovacieho trestného činu.

Vyjadrenie zásady ne bis in idem vo vzťahu k pokračovaciemu trestnému činu v § 9 ods. 2 Trestného poriadku plne zodpovedá garanciam vyplývajúcim z čl. 50 ods. 5 ústavy, čl. 40 ods. 5 listiny, resp. z čl. 4 ods. 1 protokolu, keďže predstavuje reálnu prekážku toho, aby bolo možné páchatel'a opätovne stíhať pre ten istý čiastkový útok pokračovacieho trestného činu (t. j. pre rovnaké faktické konanie), pre ktorý bol už právoplatne odsúdený alebo oslobodený spod obžaloby“ (rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 9/2017 zo dňa 6. februára 2019, publikované v ZNaUÚS pod č. 5/2019).

48. Podľa § 38a ods. 2 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže úrad uloží podnikateľovi, v ktorého priestoroch alebo dopravných prostriedkoch sa mala vykonať alebo sa vykonávala inšpekcia, za porušenie povinnosti uvedenej v § 22a ods. 7 písm. b) až d) pokutu do 1 % z obratu podľa § 3 ods. 5 za predchádzajúce účtovné obdobie.

49. Podľa § 22a ods. 7 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže na účely vykonania inšpekcie a v priebehu výkonu inšpekcie je podnikateľ povinný spolupracovať so zamestnancami úradu a poskytovať potrebnú súčinnosť a umožniť riadne vykonanie inšpekcie.

50. Vychádzajúc z kasačnej sťažnosti a celkovej argumentácie sťažovateľ'a kasačný súd konštatuje, že v prejednávanej veci (rovnako ako sťažovateľ') posúdil správny delikt podľa § 38a ods. 2 písm. b) v

spojení s § 22a ods. 7 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže ako pokračovací správny delikt. Vychádzal z toho, že sťažovateľ popísal konanie žalobkyne (identita páchatel'a) incidentom I a incidentom II, ktoré by samé o sebe mohli predstavovať samostatné rovnaké správne delikty (totožnosť správneho deliktu), ktoré boli spáchané počas výkonu tej istej inšpekcie (objektívna súvislosť v čase), podobným spôsobom konania - vyzradením kontroly napriek zákazu (objektívna súvislosť v spôsobe páchania) za účelom ohrozenia a marenia priebehu inšpekcie (objektívna súvislosť v predmete útoku a subjektívna súvislosť v zámere páchatel'a).

51. Toto hmotnoprávne posúdenie konania žalobkyne je však aj podľa kasačného súdu potrebné odlišovať od procesnoprávneho postupu - procesný pojem skutok je potrebné odlišiť od hmotnoprávneho pojmu správny delikt. Skutočnosť, že sťažovateľ považoval a posudzoval incident I a incident II ako jeden pokračovací správny delikt neznamená, že sa v predmetnej veci procesne nejednalo o dva samostatné faktické skutky. Práve naopak, aj kasačný súd, stotožňujúc sa s názorom správneho súdu, zastáva názor, že incidenty I a II, tak ako ich vymedzil sťažovateľ v oznámení o začatí konania, predstavujú dva samostatné skutky. Tieto sa odlišujú minimálne (i) v spôsobe uskutočnenia (žalobkyni je pripisovaná zodpovednosť za správanie dvoch odlišných osôb - pani C. v postavení konateľky a pána C. v postavení buď osoby nachádzajúcej sa prevádzkarni, alternatívne osoby splnomocnenej pani C.; pán C. mal povinnosť porušiť komunikáciou s konateľkou žalobkyne, pani C. mala povinnosť porušiť komunikáciou s právnym zástupcom) ako aj (ii) v čase uskutočnenia (k skutkom nedošlo v jeden moment, i keď boli uskutočnené počas jednej inšpekcie). Aj z hľadiska posudzovania naplnenia znakov skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 38a ods. 2 písm. b) v spojení s § 22a ods. 7 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže sú jednotlivé skutky odlišné. Ide teda o odlišiteľné a samostatné skutky, napriek tomu, že sú si podobné v osobe páchatel'a, v druhu chráneného záujmu (ohrozenie inšpekcie) a v povahe správneho deliktu (správne delikty podľa § 38a ods. 2 písm. b) v spojení s § 22a ods. 7 písm. b) zákona o ochrane hospodárskej súťaže).

52. Podľa § 32 ods. 1 a 2 zákona o ochrane hospodárskej súťaže:

(1) Úrad môže konanie rozhodnutím zastaviť, ak

- a) jeden z účastníkov konania zomrel alebo ak zanikol bez nástupcu,
- b) navrhovateľ v určenej lehote nevyhovie výzve úradu na odstránenie nedostatkov podania a úrad ho o tomto následku nevyhovenia vo výzve na odstránenie nedostatkov podania poučil,
- c) v tej istej veci porušenia ustanovení osobitného predpisu koná alebo rozhodol orgán hospodárskej súťaže iného štátu.

(2) Úrad zastaví konanie rozhodnutím, ak

- a) jediný účastník konania zomrel alebo zanikol bez nástupcu,
- b) účastník konania vzal svoj návrh na začatie konania späť,
- c) dôvod na konanie nebol daný alebo odpadol,
- d) v začatom konaní sa zistilo, že fyzická osoba alebo právnická osoba nie je účastníkom konania, v prípade, ak je jediným účastníkom konania,
- e) v tej istej veci už koná alebo rozhodol úrad,
- f) ide o obmedzovanie súťaže, ktorého účinky sa prejavujú výlučne na zahraničnom trhu, ak medzinárodná zmluva uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, ktorou je Slovenská republika viazaná, neurčuje inak,
- g) v konaní nepreukázal, že účastník konania porušil ustanovenia tohto zákona,
- h) v začatom konaní sa zistilo, že činnosti alebo konania podnikateľov, ku ktorým došlo v cudzine, nevedú ani nemôžu viesť k obmedzovaniu súťaže na tuzemskom trhu,
- i) v tej istej veci porušenia ustanovení osobitného predpisu už koná alebo rozhodla Komisia,
- j) tej istej koncentrácii už koná alebo rozhodla Komisia.

53. Podľa § 32 ods. 3 zákona o ochrane hospodárskej súťaže úrad môže zastaviť konanie podľa odsekov 1 a 2 aj v jeho časti.

54. Vzhľadom na vyššie uvedené, keď sám sťažovateľ už v upovedomení o začatí konania vymedzil porušenie povinnosti sťažovateľkou cez dva samostatné skutky (incident I a II), bolo jeho povinnosťou ukončiť správne konanie vo vzťahu k obom týmto skutkom. Pokiaľ sa sťažovateľ rozhodol nepotrestať

sťažovateľku za incident II, bolo jeho povinnosťou identifikovať zákonný dôvod, pre ktorý v tejto časti konania nemohol pokračovať a v súlade s § 32 ods. 1, 2 a 3 zákona o ochrane hospodárskej súťaže v časti incidentu II správne konanie zastaviť. Kasačný súd sa preto plne zhoduje a stotožňuje so záverom správneho súdu.

55. Na záver úvah týkajúcich sa tohto bodu kasačnej sťažnosti sťažovateľa sa kasačný súd zameril na otázku, či zistené pochybenie sťažovateľa malo povahu takého procesného nedostatku, ktorý mohol mať dopad aj na zákonnosť žalovaného rozhodnutia. Podľa ustálenej rozhodovacej činnosti sa totiž rozhodnutie správneho orgánu nezrušuje len preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady rozhodnutia bez dopadu na hmotnoprávnu situáciu účastníka konania (napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 4Sž/98-102/02 zo dňa 17. decembra 2002).

56. V tomto smere kasačný súd dáva do pozornosti, že správny orgán nesmie ponechať účastníka konania vo vzťahu k určitej časti predmetu konania v právnej neistote. Takýto postup by bol sám o sebe v rozpore s čl. 1 ods. 1 Ústavy. V rámci správneho trestania tieto úvahy nadobúdajú osobitný charakter v kontexte zásady ne bis in idem (§ 2 ods. 8 Trestného poriadku a čl. 50 ods. 5 Ústavy), ktorú je v plnom rozsahu potrebné aplikovať aj na konania vo veci správneho trestania (§ 195 písm. c) SSP). Táto zásada predstavuje požiadavku, aby v prípade právoplatného hmotnoprávneho posúdenia a rozhodnutia o skutku, ktorý mal byť správnym deliktom, tento skutok už nebol znovu posudzovaný (s výnimkou použitia mimoriadnych opravných prostriedkov). Z hľadiska uplatnenia predmetnej zásady pritom nie je relevantná forma rozhodnutia - či ide o meritórne rozhodnutie (uznanie za vinného a uloženie sankcie v rámci správneho trestania) alebo procesné rozhodnutie (zastavenie konania), ale dôležitý je dôvod ukončenia konania a otázka, či a ako bol sporný skutok posúdený. Z hľadiska právnej úpravy obsiahnutej v zákone o ochrane hospodárskej súťaže dáva kasačný súd osobitne do pozornosti § 32 ods. 2 písm. c) a d) zákona o hospodárskej súťaži, ktoré nepochybne môžu založiť prekážku ne bis in idem vo vzťahu k tej časti skutku, ku ktorej bolo konanie zastavené.

57. Sťažovateľ teda tým, že nerozhodol o celom predmete konania - nerozhodol v časti incidentu II, vystavil žalobkyňu právnej neistote vo vzťahu k tomu, že môže byť opätovne sankcionovaná za incident II, hoci tento už bol predmetom posudzovania v správnom konaní, avšak bez konečného rozhodnutia. Tento nezákonný postup sťažovateľa preto nepochybne mal negatívny vplyv na právne postavenie žalobkyne a má vplyv aj na zákonnosť rozhodnutia žalovaného. Kasačný súd sa preto v plnom rozsahu stotožňuje so správnym súdom v tom, že zakladá dôvod na zrušenie rozhodnutia žalovaného.

IV.B K určitosti splnomocnenia

58. Čo sa týka ďalšej argumentácie správneho súdu vo vzťahu k neurčitosti telefonicky udeleného zastúpenia pánovi C., s touto sa kasačný súd nestotožnil.

59. Podľa § 17 ods. 3 Správneho poriadku splnomocnenie na zastupovanie treba preukázať písomným plnomocenstvom alebo plnomocenstvom vyhláseným do zápisnice. Správny orgán môže v nepochybných prípadoch od preukazu plnomocenstvom upustiť.

60. Kasačný súd zastáva názor, stotožňujúc sa so sťažovateľom, že je potrebné rozlišovať medzi dohodou o plnomocenstve (§ 23 a § 31 a nasl. Občianskeho zákonníka) a preukazovaním tejto dohody (§ 17 ods. 3 Správneho poriadku). Z nesporných skutkových okolností má kasačný súd za preukázané, že pani C. v mene žalobkyne splnomocnila pána C. na zastupovanie žalobkyne počas výkonu inšpekcie do príchodu pani C. na miesto výkonu inšpekcie. Urobila tak telefonicky, za prítomnosti inšpektorov žalovaného, pričom pán C. toto splnomocnenie prijal. Kasačný súd sa nestotožňuje s názorom správneho súdu, že udelené plnomocenstvo bolo neurčité. Samotná skutočnosť, že konateľke žalobkyne nebol známy konkrétny názov ústredného orgánu štátnej správy, ktorý vykonáva inšpekciu, neznamena, že nemohla na výkon takejto inšpekcie v mene žalobkyne udeliť plnomocenstvo. V predmetnej veci sa pani C. sama a slobodne rozhodla, že uzavrie v pánom C. dohodu o plnomocenstve, pričom mala k dispozícii aj iné alternatívy (napr. plnomocenstvo neudelíť). Zo Zápisnice z priebehu inšpekcie v priestoroch žalobkyne zo dňa 13. apríla 2015, č. IZ-285/2015 je

prítom zrejme, a žalobkyňa to ani nespochybňuje, že jej konateľke bolo oznámené, že inšpekciu bude vykonávať ústredný orgán štátnej správy. Táto skutočnosť predstavovala pre žalobkyňu, resp. jej konateľku postačujúcu informáciu pre uvedenie si, že voči žalobkyni bude vykonávaná verejná moc, a to na najvyššej úrovni.

61. Kasačný súd považuje za zrozumiteľný postoj sťažovateľa, keď tento považoval telefonické splnomocnenie za nepochybný prípad udelenia plnomocnenstva pánovi C. a upustil od požiadavky preukázania splnomocnenia na zastupovanie písomne alebo vyhlásením do zápisnice. V tomto postupe sťažovateľa kasačný súd nezisťuje nezákonnosť a nemá dôvod ani spochybňovať konanie pána C. v mene žalobkyne na základe plnomocnenstva počas inšpekcie do momentu príchodu konateľky žalobkyne.

V.
Záver

62. Keďže správny súd v predmetnej veci správne identifikoval závažnú procesnú vadu odôvodňujúcu zrušenie rozhodnutie žalovaného, s ktorou sa kasačný súd stotožnil, čiastkový nesprávny právny názor správneho súdu (o neplatnosti splnomocnenia) neodôvodňuje zrušenie napádaného rozsudku a vrátenie veci správneému súdu na ďalšie konanie. Identifikovaná procesná vada (nerozhodnutie o celom predmete konania) by v ďalšom konaní správneho súdu bola totiž opätovne dôvodom pre zrušenie rozhodnutia žalovaného.

63. Pre úplnosť kasačný súd uvádza, že napadnutý rozsudok správneho súdu považoval za v postačujúcej miere odôvodnený, odpovedajúci na všetky podstatné námietky a argumenty účastníkov konania, preto pristúpil aj k meritórnemu prieskumu právnych otázok nastolených sťažovateľom. Samotná skutočnosť, že sa sťažovateľ nestotožňuje s názormi správneho súdu a argumentmi ním predkladanými ešte neznamená, že rozhodnutie správneho súdu je nedostatočne či arbitrárne odôvodnené.

64. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel kasačný súd k tomu záveru, že napadnutý rozsudok správneho súdu je dostatočne odôvodnený a v časti právneho názoru podstatného pre zrušenie rozhodnutia žalovaného vychádza aj zo správneho právneho posúdenia veci. Kasačný súd sa stotožnil s názorom správneho súdu, že vo veci žalobkyne začal sťažovateľ konanie pre spáchanie dvoch skutkov (incidentu I a incidentu II), pričom procesne o jednom z týchto skutkov (incident II) nerozhodol. Ak dospel k záveru, že tento skutok nenapĺňa skutkovú podstatu správneho deliktu, bolo povinnosťou sťažovateľa správne konanie v časti incidentu II zastaviť podľa § 32 ods. 2 písm. c) a d) v spojení s § 32 ods. 3 zákona o ochrane hospodárskej súťaže. S ohľadom na tieto skutočnosti kasačný sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

65. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 2 SSP tak, že plne úspešnej žalobkyni priznal nárok na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania voči procesne neúspešnému sťažovateľovi. O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

66. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.

