

U z n e s e n i e

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľky: **JUDr. A. P.**, bytom I., právne zastúpenej *JUDr. Jozefom Jaškom, advokátom so sídlom Hviezdoslavova 3, Prievidza* proti odporcovi: **Mesto Prievidza**, Námestie slobody 14, Prievidza, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia odporcu č.s.: 1.2-5337-2011/94273 zo dňa 31.8.2011, o odvolaní odporcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne č. k. 25Sp/13/2011-24 zo dňa 11. januára 2012, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trenčíne č. k. 25Sp/13/2011-24 zo dňa 11. januára 2012 **p o t v r d z u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým uznesením krajský súd konanie vo veci, v ktorej sa navrhovateľka domáhala zrušenia prvostupňového rozhodnutia odporcu o uložení pokuty, zastavil a rozhodol, že po právoplatnosti uznesenia bude vec postúpená Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky z dôvodu príslušnosti. Krajský súd takto rozhodol, keď dospel k záveru, že obec (mesto) má v konaní o priestupku postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy a tento záver nie je v rozpore so zákonom č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a ani so zákonom č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov. O odvolaní proti rozhodnutiu obce o priestupku rozhoduje orgán štátu príslušný

podľa osobitných predpisov, ktorým je podľa zákona č. 254/2007 Z. z. Ministerstvo vnútra SR a až právoplatné rozhodnutie druhostupňového správneho orgánu je preskúmateľné súdom na základe podanej žaloby (§ 83 ods. 2 zákona o priestupkoch a § 247 a nasl. O.s.p.).

Proti uzneseniu krajského súdu podalo odvolanie mesto Prievidza a žiadalo, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Poukázalo na príslušné ustanovenia na vec sa vzťahujúcich právnych predpisov s tým, že podľa § 27 ods. 2 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Žiaden osobitný predpis neustanovuje, že o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce o priestupku podľa zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení zákona č. 102/2010 Z. z., rozhoduje Ministerstvo vnútra SR. Zákon č. 254/2007 Z. z. o odvolaní proti rozhodnutiu obce nič neuvádza. Odporca ďalej poukázal na to, že mesto Prievidza prejednávalo priestupok JUDr. P. v súlade so zákonom o priestupkoch, v konaní nešlo o blokové konanie podľa § 86 písm. b) zákona č. 372/1990 Zb. Proti blokovému konaniu podľa § 84 ods. 3 zák. o priestupkoch nie je možné sa odvolať, nemožno ho obnoviť a ani preskúmať mimo odvolacieho konania. Zákon č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení zákona č. 102/2010 Z. z. neustanovuje, že ide o prenesený výkon štátnej správy a teda platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo z dôvodov a v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.) a dospel k záveru, že napadnuté uznesenie krajského súdu je potrebné potvrdiť, a to z nasledovných dôvodov:

Podľa § 244 ods. 1 v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Predpokladom postupu súdu podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. (*rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov*) je, aby pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní

riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť (§ 247 ods. 2 OSP).

V prípadoch, v ktorých zákon zveruje súdom rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov súd postupuje podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p. (*rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov*) - § 250l ods. 1 O.s.p.

Ako vyplýva z obsahu pripojeného spisového materiálu predmetom rozhodnutia napadnutého opravným prostriedkom navrhovateľa je rozhodnutie mesta Prievidza o uložení pokuty za správny delikt.

Najpodstatnejším problémom, ktorý však bolo potrebné v danom prípade vyriešiť, je otázka právomoci súdu v správnom súdnictve na preskúmanie rozhodnutia odporcu.

S účinnosťou od 1. januára 2002 podľa § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 416/2001 Z. z.“) ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).

Zákonodarca teda u obce (mesta) ako aj u samosprávneho kraja rozlišuje medzi preneseným výkonom pôsobnosti štátnej správy a výkonom samosprávnej pôsobnosti obce (mesta) či samosprávneho kraja.

Na priestupky a ich prejednanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch, t.j. zákon o priestupkoch. Subsidiárne sa na konanie vo veciach priestupkov použijú ustanovenia všeobecného predpisu o správnom konaní (§ 51 zákona o priestupkoch).

Všeobecným predpisom o správnom konaní je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“).

Podľa § 53 správneho poriadku proti rozhodnutiu správneho orgánu má účastník konania právo podať odvolanie, pokiaľ zákon neustanovuje inak alebo pokiaľ sa účastník konania odvolania písomne alebo ústne do zápisnice nevzdal.

Právna úprava preskúmania správnych rozhodnutí (osobitne rozhodnutí sankčnej povahy) je vybudovaná na zásade dvojinštančnosti správneho konania. Na preskúmanie rozhodnutia je povolaný zásadne orgán druhého stupňa. V prvom rade formou podania, ktorou sa účastník domáha zmeny alebo zrušenia prvostupňového rozhodnutia je odvolanie. Možno ho uplatniť proti každému neprávoplatnému rozhodnutiu, a to tak meritórnemu, ako aj procesnému. Výnimky z tohto pravidla ustanovuje buď správny poriadok, alebo osobitný zákon.

V zmysle § 70 správneho poriadku osobitné zákony ustanovujú, v ktorých prípadoch súdy preskúmajú rozhodnutia správnych orgánov.

Trestanie za správne delikty (priestupky a iné správne delikty fyzických osôb – podnikateľov a správne delikty právnických osôb) musí v zmysle čl. 154c Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) a čl. 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd publikovaného pod č. 209/1992 Zb. (ďalej len „Dohovor“) podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi.

Keďže čl. 6 ods. 1 prvá veta Dohovoru hovorí „o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia“, je nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v trestnom zákone a trestnom poriadku nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívnoprávna zodpovednosť.

Napokon aj Odporúčanie výboru ministrov č. R (91) pre členské štáty o správnych sankciách, ktoré bolo schválené Výborom ministrov 13. februára 1991 na 452. zasadnutí zástupcov ministrov odporúča vládam členských štátov, aby sa vo svojom práve aj praxi riadili zásadami, ktoré vyplývajú z tohto odporúčania. Pokiaľ ide o rozsah pôsobnosti tohto odporúčania, je v ňom uvedené, že sa vzťahuje na správne akty, ktorými sa ukladá postih

za správanie, ktoré je v rozpore s uplatniteľnými pravidlami, či už ide o pokuty alebo iné opatrenia trestnej povahy bez ohľadu na to, či majú peňažnú alebo inú povahu. Tieto druhy postihu sa považujú za správne sankcie.

Podľa zásady č. 6 tohto odporúčania je nevyhnutné v rámci správneho konania vo veciach správnych sankcií poskytovať okrem záruk spravodlivého správneho konania v zmysle rezolúcie (77) 31 aj pevne zavedené záruky v trestnom konaní.

Rozhodnutie mesta Prievidza o priestupku a o uložení sankcie zaň treba považovať za individuálny správny akt vydaný v správnom konaní, ktorým sa zasiahlo do práv a oprávnených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, ktorý je preskúmateľný súdom v správnom súdnictve podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, a to vzhľadom na právnu úpravu obsiahnutú v príslušnom zákone v spojení s právnou úpravou správneho poriadku, až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov na základe žaloby postupom podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje i na skutočnosť, že procesný postup preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy o uložení sankcie za správny delikt musí byť rovnaký ako pri preskúmaní priestupkov, inak by nemohla byť zachovaná rovnosť účastníkov konania (fyzických osôb a právnických osôb, resp. fyzických osôb - podnikateľov) a keďže podľa § 83 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní, treba takýto procesný postup zachovať aj pri prejednávaní správnych deliktov.

Na základe vyššie uvedeného možno ustáliť, že tak vo veciach priestupkov ako aj vo veciach iných správnych deliktov je nesporne snahou zákonodarcu konať a rozhodnúť urýchlene a hospodárne v správnom konaní s možnosťou súdneho prieskumu správneho rozhodnutia až po právoplatnom skončení správneho konania. Takáto právna úprava zákonom ustanovuje postavenie obce a samosprávneho kraja nielen v konaní o priestupkoch ale aj v konaní o správnych deliktoch, ako správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy a súčasne vylučuje ich postavenie samosprávneho orgánu.

Napokon zákon o priestupkoch upravuje aj postavenie ústredného orgánu štátnej správy vo veciach priestupkov, ktorým je ústredný orgán štátnej správy SR, do pôsobnosti ktorého patrí úsek štátnej správy, v ktorom došlo k porušeniu povinnosti zakladajúcej priestupok; ak takto nemožno určiť ústredný orgán štátnej správy, je ním vo veciach pôsobnosti Slovenskej republiky Ministerstvo vnútra SR (§ 89).

Taktiež z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (pozri k tomu napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 341/07 z 1. júla 2008 alebo jeho nález z 1. novembra 2010 sp. zn. III. ÚS 70/2010 – www.concourt.sk) vyplýva, že v prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom; viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze z 01. júla 2008 sp. zn. III. ÚS 341/07 vyslovil záver, že súd môže, ba dokonca sa musí od doslovného znenia právneho textu odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky). V takýchto prípadoch sa musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii.

Vychádzajúc z vyššie citovaných a uvedených zákonných ustanovení vyplýva, že pri prejednávaní priestupku a iného správneho deliktu vystupuje obec a samosprávny kraj v úlohe správneho orgánu (nie samosprávneho orgánu), tzn. že v konaní o priestupku a inom správnom delikte má postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy (pozri napr. aj uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 4. decembra 2008 vo veci sp. zn. 8Nds/5/2008 a či jeho uznesenie z 10. októbra 2011 sp. zn. 5Rks/2/2011 – www.nsud.sk), i keď by to jednotlivé zákony upravujúce iné správne delikty výslovne neurčovali.

Takto potom o odvolaní proti rozhodnutiu obce a samosprávneho kraja o priestupku, resp. o inom správnom delikte by mal rozhodovať orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov, a tým je podľa zákona č. 168/1996 Z. z. ministerstvo. Až právoplatné rozhodnutie tohto druhostupňového správneho orgánu by bolo preskúmateľné súdom na základe žaloby (§ 70 správneho poriadku a § 247 a nasl. O.s.p.).

Vychádzajúc z uvedených skutočností Najvyšší súd SR dospel k záveru, že v predmetnej veci bol účastník priestupkového konania nesprávne poučený, pretože správne má prebiehať odvolacie správne konanie podľa § 81, § 83 ods. 2 zákona o priestupkoch a až právoplatné rozhodnutie odvolacieho orgánu je preskúmateľné súdom podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. V predmetnej právnej veci je odvolacím správnym orgánom Ministerstvo vnútra SR v zmysle § 51, § 89 zákona o priestupkoch a § 58 ods. 1 Správneho poriadku.

Krajský súd preto nebol príslušný konať a rozhodnúť o opravnom prostriedku navrhovateľky proti rozhodnutiu odporcu o priestupku podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p. V tomto prípade ide o neodstrániteľný nedostatok podmienok konania (vecnú a funkčnú príslušnosť súdu).

Nakoľko sa krajský súd vecou z vyššie uvedených hľadísk správne zaoberal, Najvyšší súd Slovenskej republiky potom jeho rozhodnutie ako súladné so zákonom v zmysle ust. § 219 ods. 1, 2 O.s.p. v spojení s § 246 ods. 1 veta prvá O.s.p., potvrdil.

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

V Bratislave dňa 22. augusta 2012

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Peter Szimeth