

|                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|
| Súd:                       | Najvyšší súd SR                |
| Spisová značka:            | 3Rks/1/2016                    |
| Identifikačné číslo spisu: | 5015200971                     |
| Dátum vydania rozhodnutia: | 05.05.2016                     |
| Meno a priezvisko:         | JUDr. Jozef Milučký            |
| Funkcia:                   | súdca                          |
| ECLI:                      | ECLI:SK:NSSR:2016:5015200971.1 |

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľa: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Sekcia verejnej správy, odbor všeobecnej vnútornej správy, Drieňová 22, Bratislava, proti odporcovi: Krajský súd v Žiline, Orolská 3, Žilina, v spore o právomoc, týkajúceho sa právnej veci navrhovateľa: A. G., F., proti odporcovi: Mesto Čadca, Námestie slobody 30, Čadca, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Mesta Čadca č. 28834/2015 zo dňa 27.07.2015, postúpenej Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky uznesením Krajského súdu v Žiline č. k. 29Sp/103/2015-8 zo dňa 26.10.2015, o negatívnom kompetenčnom konflikte medzi orgánom verejnej správy a súdom, takto

### rozhodol:

Prejednanie a rozhodnutie právnej veci navrhovateľa: A. G., F., proti odporcovi: Mesto Čadca, Námestie slobody 30, Čadca, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Mesta Čadca č. 28834/2015 zo dňa 27.07.2015, postúpenej Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky uznesením Krajského súdu v Žiline č. k. 29Sp/103/2015-8 zo dňa 26.10.2015 p a t r í do právomoci Krajského súdu v Žiline.

### Odôvodnenie

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky doručilo dňa 11.01.2016 na Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie sporu o právomoc podľa § 8a Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“), pretože nesúhlasilo s rozhodnutím Krajského súdu v Žiline zo dňa 26.10.2015 č. k. 29Sp/103/2015-8, ktorým súd konanie zastavil z dôvodu nedostatku právomoci a rozhodol o postúpení veci Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky po právoplatnosti uznesenia.

Z obsahu pripojených listín vyplýva, že Mesto Čadca svojím rozhodnutím č. 28834/2016 zo dňa 27.07.2015 uznal navrhovateľa vinného zo spáchania priestupku podľa § 7 ods. 2 písm. b/ zákona č. 282/2002 Z.z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov v znení zákona č. 102/2010 Z.z. (ďalej len „zákon č. 282/2002 Z.z.“), ktorého sa dopustil tým, že nezabránil inému spôsobu ich ohrozovania psom. Ku skutku došlo dňa 11.12.2014 v presne nezistený čas vo večerných hodinách, kedy navrhovateľ pred rodinným domom č. XXXX v Čadci viedol psa č. známky 4364. V tom čase vybehol pes č. známky 2043 z dvora rodinného domu č. XXXX v Čadci a napadol psa č. známky 4364,

pričom pes č. známky 4364 sa zahryzol psovi č. známky 2043 do prednej nohy. Poškodenej majiteľke psa č. známky 2043 bola spôsobená škoda vo výške 361,22 €. Proti predmetnému rozhodnutiu Mesta Čadca podal dňa 14.09.2015 navrhovateľ odvolanie. Mesto Čadca predložilo predmetné odvolanie Krajskému súdu v Žiline na rozhodnutie.

Krajský súd v Žiline konanie vo veci zastavil a vec postúpil Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky ako druhostupňovému orgánu na rozhodnutie vo veci. V dôvodoch uviedol, že pri prejednávaní priestupku vystupuje obec v úlohe správneho orgánu (nie samosprávneho orgánu), takže má v konaní postavenie správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy, i keď to zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 372/1990 Zb.“) ani zákon č. 282/2002 Z.z. výslovne neurčujú. Odvolacie správne konanie má prebiehať podľa § 81, § 83 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. a až právoplatné rozhodnutie odvolacieho správneho orgánu je preskúmateľné súdom podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. Odvolacím správnym orgánom by v tejto veci malo byť Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky v súlade s § 51 a § 89 zákona č. 372/1990 Zb. a § 58 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“). V zmysle § 7 zákona č. 282/2002 Z.z. sú osobitne upravené skutkové podstaty priestupkov na úseku držania psov, avšak konanie o uvedených priestupkoch už nemožno považovať za výkon samosprávnej pôsobnosti obce. Priestupok je vecou trestného charakteru, a preto je v záujme štátu a jeho orgánov postihovať protiprávne konanie, ktoré je za priestupok označené v zákone č. 372/1990 Zb. alebo aj v osobitnom zákone, ktorým je v danom prípade zákon č. 282/2002 Z.z. Zákonodarca v právnych normách zákona č. 372/1990 Zb. ustanovuje postup a rozhodovanie správnych orgánov v konaní o priestupkoch a súčasne postavenie a práva a povinnosti účastníkov priestupkového konania, pričom jedným zo základných práv účastníkov tohto konania je, že proti rozhodnutiu správneho orgánu o priestupku môžu v rámci správneho konania podať odvolanie. Súčasne zákonodarca v právnej norme § 83 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. ustanovil, že návrh na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia o priestupku súdom v správnom súdnictve možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní, t. j. až po právoplatnom rozhodnutí o odvolaní účastníka priestupkového konania. V správnom súdnictve je preskúmateľné až druhostupňové rozhodnutie správneho orgánu, kedy súd postupuje podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p.

Ministerstvo vnútra SR s postúpením veci nesúhlasilo a uviedlo, že dňa 01.10.2013 nadobudol účinnosť zákon č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z.z.“) a podľa jeho § 4 ods. 2 písm. b/ okresný úrad v sídle kraja okrem pôsobnosti podľa odsekov 1, 4 a 5 vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak; ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon. Podľa odseku 3 uvedeného zákona na plnenie úloh podľa odseku 2 sa v okresnom úrade v sídle kraja zriaďuje osobitný organizačný útvar. Vychádzajúc z uvedeného Ministerstvo vnútra SR nie je od 01.10.2013 druhostupňovým správnym orgánom vo veciach priestupkov. Podľa § 27 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje pri prenesenom výkone štátnej správy obec, sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní. Podľa § 58 ods. 1 Správneho poriadku ak osobitný zákon neustanovuje inak, odvolacím orgánom je správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Pri neexistencii osobitného právneho predpisu, ktorý by určoval vecnú príslušnosť konkrétneho správneho orgánu na konanie a rozhodnutie o odvolaní podaného proti rozhodnutiu o priestupku vydaného obcou, Ministerstvo vnútra SR zastáva názor, že takýmto vecne príslušným správnym orgánom podľa § 58 ods. 1 Správneho poriadku je okresný úrad ako orgán miestnej štátnej správy, do pôsobnosti ktorého patrí prejednávanie priestupkov na príslušnom úseku štátnej správy. V konkrétnom prípade bol priestupok spáchaný v územnom obvode Okresného úradu Čadca, a preto by mal byť vecne príslušným správnym orgánom na konanie a rozhodnutie o opravnom prostriedku navrhovateľa podaného proti rozhodnutiu Mesta Čadca č. 28834/2015 zo dňa 27.07.2015 Okresný úrad Čadca. Vzhľadom na

uvedené dôvody Ministerstvo vnútra SR nie je vecne príslušným správnym orgánom na rozhodnutie o odvolaní navrhovateľa proti rozhodnutiu Mesta Čadca č. 28834/2015 zo dňa 27.07.2015.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd príslušný rozhodovať o sporoch podľa § 8a O.s.p. po oboznámení sa s vecou dospel k záveru, že na prejednanie a rozhodnutie spornej právnej veci v čase vydania tohto rozhodnutia, je daná právomoc súdov.

Podľa § 8a O.s.p. Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhoduje spory o právomoc medzi súdmi a orgánmi štátnej správy.

Podľa § 7 ods. 2 písm. b/ zákona č. 282/2002 Z.z. priestupku sa dopustí ten, kto vedie psa, ak nezabráni útoku psa na človeka alebo zviera alebo nezabráni inému spôsobu ich ohrozovania psom.

Podľa § 7 ods. 4 zákona č. 282/2002 Z.z. priestupky podľa tohto zákona prejednáva obec a v blokovaní konaní obecná polícia a orgán Policajného zboru.

Podľa § 7 ods. 5 zákona č. 282/2002 Z.z. na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch.

Podľa § 7 ods. 6 zákona č. 282/2002 Z.z. výnos pokút je príjmom rozpočtu obce okrem výnosu pokút uložených v blokovaní konaní orgánmi Policajného zboru, ktorý je príjmom štátneho rozpočtu.

Podľa § 1 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.“) prechod pôsobností podľa odseku 1 na účely tohto zákona je prenesenie výkonu pôsobností štátnej správy na obce a samosprávne kraje a prechod pôsobností v rozsahu ustanovenom zákonom z orgánov štátnej správy do samosprávnej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov.

Podľa § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Podľa § 4 ods. 2 zákona 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).

Ako vyplýva z uvedených ustanovení právnych predpisov, zákonodarca u obce rozlišuje medzi preneseným výkonom pôsobnosti štátnej správy a výkonom samosprávnej pôsobnosti obce.

Ustanovenie § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. možno chápať ako interpretačné pravidlo, podľa ktorého ak nie je v zákone upravujúcom pôsobnosť obce alebo vyššieho územného celku uvedené, že ide o prenesený výkon štátnej správy platí, že ide o originálnu (samosprávnu) pôsobnosť.

Týmto spôsobom zákonodarca reagoval na problémy, ktoré v aplikačnej praxi spôsobovalo nejasné vymedzenie hraníc medzi samosprávnou pôsobnosťou a pôsobnosťou pri prenesenom výkone štátnej správy v činnosti subjektov územnej samosprávy (t.j. obcí a vyšších územných celkov). Na objasnenie možno podotknúť, že pri výkone samosprávnej (originálnej) pôsobnosti je samosprávny orgán viazaný len ústavou a zákonmi, ale samotný výkon pôsobnosti už podlieha jeho rozhodovacej právomoci a regulácii vlastnými všeobecne záväznými nariadeniami. Pri prenesenom výkone štátnej správy je orgán samosprávy len mechanickým vykonávateľom daných pôsobností, ktoré naďalej zostávajú akoby pôsobnosťami štátneho orgánu. Samosprávny orgán je pri výkone prenesenej štátnej správy viazaný okrem ústavy, zákonov aj ďalšími podzákonnými právnymi normami - vyhláškami, nariadeniami, smernicami. Rozlíšenie štátnosprávnych aktivít obcí (miest) a vyšších územných celkov od ich samosprávnych aktivít nie je samoučelné, ale je významné z dôvodov odlišného spôsobu financovania

týchto druhov aktivít a odlišného spôsobu nápravy nezákonných a protiústavných rozhodnutí vydávaných jednak vo veciach štátnej správy a jednak vo veciach územnej samosprávy. (Šúrek, S.: Výbrané problémy sudcovskej tvorby práva v správnom súdnictve. In: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 77 - 100).

Interpretačné pravidlo je upravené v dvoch zákonoch, a to v ustanovení § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. a § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. Keďže zákon č. 282/2002 Z.z. v zmysle interpretačného pravidla výslovne neuvádza, že obec pri rozhodovaní o priestupkoch podľa zákona č. 282/2002 Z.z. pôsobí v rámci preneseného výkonu štátnej správy, je zrejmé že obec v tomto prípade pôsobí ako orgán samosprávy. V žiadnom ustanovení zákona č. 282/2002 Z.z. nie je uvedené, že by obec pri vykonávaní svojej pôsobnosti podľa tohto zákona pôsobila ako orgán v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Ani krajský súd nespochybnil samosprávnu pôsobnosť obcí pri výkone zákona č. 282/2002 Z.z. Uvedené možno odvodiť napr. aj z ustanovenia § 7 ods. 6 zákona č. 282/2002 Z.z., z ktorého vyplýva, že výnosy pokút sú príjmom rozpočtu obce a nie príjmom štátneho rozpočtu.

Krajský súd v Žiline argumentoval tým, že na ukladanie sankcií akéhokoľvek druhu je potrebné nazerať ako na tzv. správne trestanie, a teda má ísť o výkon štátnej správy prenesenej na obec. Je nutné podotknúť, že aj najvyšší súd vydal rozhodnutia, v ktorých uviedol, že vo veciach správneho trestania ide o výkon prenesenej štátnej správy, napr. rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 5Rks/2/2011 zo dňa 10.10.2011. Avšak najvyšší súd a ani Krajský súd v Žiline v uznesení sp.zn. 29Sp/103/2015-8 zo dňa 26.10.2015 sa nevysporiadal s tou argumentáciou, ktorá napriek tomu, že v určitých oblastiach akceptuje interpretačné pravidlo jednoznačne ustanovené v dvoch zákonoch, už v súvislosti so správnym trestaním túto problematiku rieši oddelene od vymedzenia pôsobnosti pomocou interpretačného pravidla bez akéhokoľvek určenia výnimky v zákone. Takýto záver by znamenal, že správne trestanie sa má riešiť oddelene, na ktoré nemá vplyv ani interpretačné pravidlo bez ohľadu na to, čo bola vôľa zákonodarcu.

Žiaden z vyššie uvedených právnych predpisov neustanovil, že obec pri prejednávaní priestupkov podľa zákona č. 282/2002 Z.z. realizuje prenesený výkon štátnej správy. Vždy je potrebné na určenie pôsobnosti aplikovať interpretačné pravidlo vyplývajúce z § 4 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb., resp. § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. Určenie, či ide o originálnu pôsobnosť obce alebo o prenesený výkon štátnej správy následne určuje, ktorý orgán je oprávnený rozhodnúť o podanom odvolaní voči rozhodnutiu obce, resp. vyššieho územného celku. Skutočnosť, že zákonodarca pamätal na predmetné interpretačné pravidlo a neponechal voľnú úvahu o tom, či správne trestanie má byť prejednávané v originálnej pôsobnosti alebo v prenesenom výkon štátnej správy je napr. ustanovenie § 63 ods. 3 písm. d/ zákona č. 364/2004 Z.z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého sa prejednanie priestupkov podľa tohto zákona realizuje ako výkon prenesenej štátnej správy. Vo veciach, kde zákonodarca mal úmysel aby išlo o prenesený výkon štátnej správy to aj jednoznačne v právnych predpisoch ustanovil, preto nie je potrebné vykladať vec nad rámec zákona.

V prípade opačného výkladu by sme pripustili, že charakter pôsobnosti, ktorú obec vykonáva (teda či ide o samosprávnu pôsobnosť alebo pôsobnosť pri prenesenom výkone štátnej správy) určujú právne prostriedky, t.j. právomoc, ktorými obec pri realizácii tejto pôsobnosti disponuje a nie naopak, že charakter pôsobnosti určuje jej právomoc, pričom opak je pravdou. Z charakteru a druhu pôsobnosti, ktoré boli obci zverené sa i odvodzujú právne prostriedky, nástroje a procesné postupy na ich realizáciu a presadzovanie, nie však opačne (Šúrek, S.: Výbrané problémy sudcovskej tvorby práva v správnom súdnictve. In: Pôsobnosť a organizácia správneho súdnictva v Slovenskej republike, Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Bratislava, Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2012, s. 77 - 100).

Pri posudzovaní určenia, či ide o samosprávnu pôsobnosť obce alebo o prenesený výkon štátnej správy je potrebné zaoberať sa aj materiálnou otázkou, a teda či na výkon tej-ktorej činnosti poskytuje štát finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu. Týmto sa však krajský súd v uznesení č.k. 29Sp/103/2015-8

zo dňa 26.10.2015 nezaoberal. Z toho dôvodu nie je možné bez výslovného určenia v právnom predpise rozhodnúť o tom, že ide o prenesený výkon štátnej správy.

Orgány verejnej moci aplikujúce správne právo, osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve, sú oprávnení odstraňovať nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narúšala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť právo, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pri tom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy SR (I. ÚS 354/08 zo dňa 22.01.2009, III. ÚS 274/07 zo dňa 11.10.2007, III. ÚS 60/2012 zo dňa 07.02.2012).

Najvyšší súd Slovenskej republiky o podanom návrhu preto rozhodol tak, že prejednanie a rozhodnutie veci patrí do právomoci Krajského súdu v Žiline.

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.