



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členiek senátu JUDr. Aleny Poláčkovej PhD. a JUDr. Jany Henčekovej PhD., v právnej veci žalobcu: **S., s.r.o., právne zastúpeného JUDr. R. K., advokátom**, proti žalovanému: **Ústredný inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 5. augusta 2008, č. SK/0316/99/08, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 18. marca 2009, č. k. 11 S 66/2008-60, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 18. marca 2009, č. k. 11 S 66/2008-60 **m e n í** tak, že rozhodnutie žalovaného zo dňa 5. augusta 2008, č. SK/0316/99/08, ako aj rozhodnutie Inšpektorátu Slovenskej obchodnej inšpekcie v Bratislave pre Bratislavský kraj zo dňa 3. marca 2008, č. H/0001/01/2008 **z r u š u j e a v e c v r a c i a ž a l o v a n é m u n a ď a ľ š i e**.

Účastníkom náhradu trov konania **n e p r i z n á v a**.

O d ô v o d n e n i e :

Krajský súd v Trenčíne rozsudkom z 18. marca 2009, č. k. 11 S 66/2008-60 zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného z 5. augusta 2008, č. SK/0316/99/08 ako aj rozhodnutie Inšpektorátu Slovenskej obchodnej inšpekcie v Bratislave pre Bratislavský kraj z 3. marca 2008, č. H/0001/01/2008, na základe ktorých bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 800 000 Sk za porušenie § 25 ods. 1 písm. c), d), e) a § 26 ods. 8 zákona č. 163/2001 Z. z.

o chemických látkach a chemických prípravkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o chemických látkach“). Po preskúmaní predmetných rozhodnutí, ako aj postupu, ktorý vydaniu týchto rozhodnutí predchádzal, dospel krajský súd k záveru, že tieto sú v súlade so zákonom, nakoľko podľa jeho názoru správne orgány postupovali v konaní v medziach zákona, rešpektujúc ústavné a zákonné práva žalobcu, pričom ani v procesnom postupe správnych orgánov sa nevyskytli také vady, ktoré by mali za následok nezákonnosť vydaných rozhodnutí. Žalovaný sa v rozhodnutí vysporiadal so všetkými námietkami žalobcu, ktoré uviedol v odvolaní proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu. Správne zistil skutkový stav a vyvodil správny právny záver v tom zmysle, že žalobca porušil povinnosť vyplývajúcu z § 25 ods. 1 písm. c), d), e) a § 26 ods. 8 zákona o chemických látkach, keď neuviedol na obale kontrolovaných výrobkov výstražný symbol nebezpečenstva a slovné označenie symbolu nebezpečenstva, slovné označenie špecifického rizika, slovné označenie bezpečného použitia a zabezpečenia znemožnenia prístupu deťom.

Pokiaľ žalobca namietal, že vo veci rozhodoval miestne nepríslušný prvostupňový orgán, keďže v zmysle § 3 ods. 2 písm. f/ zákona č. 128/2002 Z. z. a § 7 ods. 1 Správneho poriadku bol vo veci miestne príslušný Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Banskej Bystrici pre Banskobystrický kraj, avšak pre pochybnosť o nezaujatosti tohto orgánu žalovaný ako nadriadený orgán, poveril riešením veci iný prvostupňový správny orgán, podľa názoru krajského súdu aj v tomto prípade postupoval žalovaný v súlade so zákonom, pretože 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. Jeho nevyužitím by bol spochybnený inštitút zaujatosti a pochybnosť o nezaujatosti Inšpektorátu v Banskej Bystrici by sa podľa názoru krajského súdu nedala riešiť.

Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonom stanovenej lehote odvolanie žalobca. Podľa jeho názoru krajský súd dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym právnym záverom a neprihliadol na jeho tvrdenia uvedené v žalobe. Zopakoval všetky svoje námietky uvedené v žalobe a zdôraznil, že nezákonnosť postupu správnych orgánov vidí predovšetkým v tom, že v prvom stupni rozhodoval správny orgán miestne nepríslušný. Preto žiadal, aby odvolací súd zmenil rozsudok krajského súdu tak, že zruší napadnuté rozhodnutia a vráti vec správny orgánom na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Žalovaný vo svojom vyjadrení z 8. júna 2009 žiadal rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť. Poukázal na to, že pre dôvodné podozrenie zo zaujatosti miestne príslušného Inšpektorátu Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Banskej Bystrici pre Banskobystrický kraj, poverením z 1. februára 2008, č. p. 22/2/08 poveril vedením správneho konania proti žalobcovi v prvom stupni

Inšpektorát Slovenskej obchodnej inšpekcie so sídlom v Bratislave pre Bratislavský kraj, na základe čoho, podľa jeho názoru, konal vo veci príslušný správny orgán.

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.

Odvolací 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.

O trovách konania rozhodol súd podľa § 250k ods. 1 OSP a účastníkom ich náhradu nepriznal, nakoľko žalovaný v konaní nebol úspešný a úspešný žalobca si trovy odvolacieho konania neuplatnil.

P o u ě n i e : Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok

V Bratislave dňa 19. mája 2010

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová