

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **Krajská prokuratúra Trnava** so sídlom Dolné Bašty č. 1, 917 44 Trnava, proti žalovanému: **Mesto Senica – Mestská polícia Senica**, Štefánikova č. 1408/56, 905 01 Senica, za účasti: P., bytom M., o **preskúmanie zákonnosti rozhodnutia** žalovaného správneho orgánu, na odvolanie žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave zo 4. novembra 2010 č. k. 14S/101/2009-60, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trnave zo 4. novembra 2010 č. k. 14S/101/2009-60 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Protest prokurátora

Krajský súd v Trnave uznesením zo 4. novembra 2010 č. k. 14S/101/2009-60 zastavil konanie vo veci súdneho prieskumu rozhodnutia žalovaného z 24.09.2008, ktorým nebolo vyhovené žalobcovej žiadosti o zrušenia rozhodnutia – bloku na pokutu nezaplatenú na mieste ev. č. bloku A. zo dňa 16.10.2007, ktorým žalovaný správny orgán uložil zúčastnenej osobe P. pokutu vo výške 1.000,- Sk za priestupok podľa § 22 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej na účely tohto rozhodnutia len „zák. č. 372/1990 Zb.“).

Uvedeného priestupku sa mal P. dopustiť tým, že prekročil maximálnu povolenú rýchlosť 40 km/hod. o 15 km/hod., čím porušil ustanovenie § 3 zákona č. 315/1996 Z.z. o

premávke na pozemných komunikáciách (ďalej na účely tohto uznesenia len „zák. č. 315/1996 Z.z.“).

Proti tomuto rozhodnutiu (bloku) podala Okresná prokuratúra Senica dňa 28.8.2008 u žalovaného protest prokurátora pod č. k. Pd 76/08-4 (č. l. 11), v ktorom s odkazom na § 58 ods.3, § 86 písm. a) a b) zák. č. 372/1990 Zb. a s poukazom na § 3 ods. 1 písm. f) a § 4 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii namietala, že obecná polícia nie je oprávnená objasňovať a prejednávať priestupky vyplývajúce z porušenia zákazovej značky B27a, nie je oprávnená na používanie technického prostriedku – merača rýchlosti jazdy vozidla (typ: FAMALESERIII/VHT 507) za účelom získania dôkazov v konaní a priestupkoch na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

Podľa § 3 ods. 1 písm. f) a § 4 zák. č. 564/1991 Zb. v znení platnom v čase spáchania priestupku obecná polícia ukladá a vyberá v blokovom konaní pokuty za priestupky ustanovené osobitným predpisom a tiež za priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky 5) spáchané neuposlušnosťou zákazu, ktorý vyplýva z úpravy cestnej premávky vykonanej dopravnými značkami alebo dopravnými zariadeniami, objasňuje priestupky, ak tak ustanovuje zákon.

Napadnuté rozhodnutie vydané v blokovom konaní je preto podľa Okresnej prokuratúry v Senici nezákonné.

II.

Nevyhovenie protestu prokurátora

Žalovaný uvedenému protestu prokurátora nevyhovel prípisom č. j. 171/2008 z 24.09.2008. Svoje nevyhovujúce stanovisko odôvodnil tým, že nakoľko na objasnenie skutočnosti, či vozidlo prekročilo povolenú rýchlosť, bol použitý merač rýchlosti certifikovaného typu, tak bol priestupok voči cestnej premávke spoľahlivo zistený.

Ďalej podľa žalovaného boli všetky tri zákonné podmienky, ktoré pre takéto konanie vyžaduje ustanovenie § 84 ods. 1 zák. č. 372/1990 Zb., v čase ukladania predmetnej pokuty naplnené; na tomto mieste žalovaný zdôraznil aj to, že pokutu uložil poriadkový útvar, ktorý je k tomuto zmocnený priamo zákonom.

Rovnako žalovaný odmietol tvrdenie Okresnej prokuratúry v Senici, že príslušník obecnej polície je oprávnený z technických prostriedkov použiť len technický prostriedok na zabránenie odjazdu motorového vozidla. Takýmto výkladom ustanovení zák. č. 372/1990 Zb. podľa žalovaného dochádza k zásahu do vecí územnej samosprávy. Podľa žalovaného naopak zo zákona o obecnej polícii vyplýva, že môže používať aj iné technické prostriedky (hoci ich tak zákonný text neoznačuje), a to najmä pulty centrálnej ochrany.

S odkazom na ustanovenie § 27 ods. 1 písm. a) zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre (ďalej na účely tohto uznesenia len „zák. č. 153/2001 Z.z.“) žalovaný dospel k záveru, že nie je možné predložiť protest v prípade nevyhovenia protestu Okresnému dopravnému inšpektorátu v Senici, nakoľko tento nie je nadriadeným ani dozerajúcim orgánom určeným osobitným predpisom, a to ani vo vzťahu k Mestskej polícii Senica, ani k samotnému Mestu Senica.

Podľa § 27 ods. 1 písm. a) zák. č. 153/2001 Z.z. sa na protest prokurátora proti rozhodnutiu vzťahujú ustanovenia § 26 s týmito odchýlkami:

a/ orgán verejnej správy, ktorý nemá svoj bezprostredne nadriadený orgán ani dozerajúci orgán, predloží protest prokurátora spolu so spisovým materiálom na rozhodnutie orgánu oprávnenému na rozhodovanie o opravnom prostriedku v poslednom stupni, ak nevyhovie protestu prokurátora v ustanovenej lehote (§ 26 ods. 2) sám alebo ak mu vyhovie iba čiastočne; ústredný orgán štátnej správy predloží v takom prípade protest prokurátora na rozhodnutie svojmu vedúcemu, ktorý rozhodne na základe ním ustanovenej komisie.

IIa.

Nevyhovenie protestu prokurátora policajným orgánom

Na základe uvedeného prípisu č. j. 171/2008 z 24.09.2008 podala okresná prokurátorka v Senici protest prokurátora zo 06.05.2009 s obdobným argumentačným obsahom na Okresné riaditeľstvo PZ, Okresný dopravný inšpektorát Senica (č. l. 19 spisu).

Uvedený policajný orgán oznámením z 10.06.2009 dospel s prihliadnutím na ustanovenie § 26 ods. 3 a § 27 ods. 1 zák. č. 153/2001 Z.z. k záveru, že Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, krajské dopravné inšpektoráty ako ani okresné dopravné inšpektoráty nie sú zákonom zmocnené na konanie o proteste prokurátora, ktorý smeruje voči rozhodnutiu v blokovom konaní vydané obecnou (mestskou) políciou.

Ďalej konajúci policajný orgán poukázal na to, že v zmysle § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní podľa dikcie ktorého, rozhodnutie vydané orgánom na to nepríslušným trpí vážnou procesnou vadou, pre ktorú je ho potrebné považovať za nulitné (ničotné). Z uvedeného dôvodu nemôže Okresný dopravný inšpektorát v Senici OR PZ v Senici predmetnému protestu vyhovieť.

III.

Konanie na krajskom súde

Žalobou z 30.07.2009 podanou v zmysle § 35 ods. 1 písm. b) v spojení § 250b ods. 5 O.s.p. sa žalobca domáhal zrušenie rozhodnutia – bloku na pokutu nezaplatenú na mieste.

Krajský súd v Trnave ako prvostupňový súdny orgán uznesením zo 4. novembra 2010 č. k. 14S/101/2009-60 súdne konanie zastavil s odôvodnením, že žaloba je podaná predčasne. S odkazom na ustanovenie § 27 a 28 zák. č. 153/2001 Z.z. a § 250b ods. 5 O.s.p. vyslovil záver, že podaniu žaloby prokurátora musí predchádzať právoplatné rozhodnutie o proteste prokurátora proti preskúmanému rozhodnutiu správneho orgánu.

V danom prípade však podľa krajského súdu žalovaný svoj tvrdenie o právoplatnosti rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora odvíja od nesprávneho právneho názoru týkajúceho sa neexistencie dozerajúceho orgánu. Preto bolo v kompetencii žalobcu, aby postupoval alebo cestou upozornenia prokurátora, prípadne aj cestou návrhu na konanie proti nečinnosti verejnej správy.

Súčasne krajský súd poukázal na odôvodnenie uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo 282/2009, z ktorého jednoznačne vyplýva, že sa stotožňuje s právnym názorom prokuratúry o tom, že vo vzťahu k priestupkom podľa § 22 ods. 1 zákona o priestupkoch ide pri konaní vo veci priestupkov o prenesený výkon štátnej správy na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky spadajúci do pôsobnosti štátu. Dozerajúcim orgánom mestskej či obecnej polície vo veci ukladania a vyberania pokút v blokovom konaní za priestupky na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky je Okresné riaditeľstvo Policajného zboru – Okresný dopravný inšpektorát.

IV.

Odvolanie žalobcu/stanoviská

Vo včas podanom odvolaní z 13.12.2010 (č. 1. 65) žalobca vyslovil nesúhlas s názorom krajského súdu, že podaniu žaloby prokurátora musí predchádzať právoplatné rozhodnutie o proteste prokurátora. Podľa žalobcu zákon č. 153/2001 Z.z. predpokladá dve alternatívy, na základe ktorých sa konanie o proteste prokurátora dostáva pred dozerajúci orgán, tzn. alebo predloženie protestu prokurátora alebo podanie protestu prokurátora dozerajúcemu orgánu.

Preto, ak dozerajúci orgán nerozhodne o proteste prokurátora v zákonnej lehote, má sa za to, že protestu nevyhovel. Potom uvedená právna domnienka má podľa žalobcu tie isté účinky ako nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora.

Na základe uvedeného žalobca navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodnutie Krajského súdu v Tnave zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Žalovaný ani zúčastnená osoba sa k odvolaniu žalobcu nevyjadrili.

V.

Právne názory Najvyššieho súdu

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej v texte rozhodnutia len „O.s.p.“) preskúmal napadnuté rozhodnutie v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 ods. 1 O.s.p.) bez nariadenia pojednávania podľa § 214 ods. 2 písm. c) O.s.p. a jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k názoru, že odvolanie je dôvodné. Preto napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil podľa § 221 ods. 1 písm. f) v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.

Žalobca prostredníctvom svojho odvolania nastolil viacero zásadných otázok. Prvou otázkou je, či sa prokuratúra musí odvolať za situácie, keď jej protestu prvostupňový správny orgán nevyhovel.

Na tomto mieste Najvyšší súd zdôrazňuje povinnosť všetkých orgánov štátnej moci svojou činnosťou naplňať legitímne očakávanú predstavu jednotlivca o právnom štáte (článok 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), ktorého neoddeliteľnou súčasťou je právna istota. S princípom právnej istoty logicky korešponduje zásada rozhodovať v obdobných veciach rovnako.

Uvedená zásada je pre oblasť správneho súdnictva legislatívne zakotvená prostredníctvom ustanovenia § 250ja ods. 7 O.s.p.

Podľa § 250ja ods. 7 O.s.p. platí, že ak Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhoduje ako odvolací súd v obdobnej veci, aká už bola predmetom konania pred odvolacím súdom, môže v odôvodnení poukázať už len na podobné rozhodnutie, ktorého celý text v odôvodnení uvedie.

Na základe hore citovaného ustanovenia Najvyšší súd Slovenskej republiky odkazuje na svoj rozsudok zo dňa 8. júna 2011 sp. zn. 8Sžr 1/2011 zverejnený v plnom rozsahu na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky <http://nssr.blox.sk/blox/cms/portal/sk/rozhodnutia>.

Najvyšší súd v prejednávanej veci konštatuje obdobnosť právnej problematiky v prejednávanej veci s rozsudkom sp. zn. 8Sžr 1/2011 najmä v tom, že proti právoplatnému

rozhodnutiu správneho orgánu o povolení vkladu podal prokurátor krajskej prokuratúry protest, ktorému správny orgán nevyhovel. Na preskúmanie zákonnosti uvedeného rozhodnutia následne prokurátor podal žalobu v súlade s ust. § 35 ods.1 písm. b) O.s.p. Proti tomu protestoval účastník správneho konania námietkou absencie možnosti súdu zaoberať sa podanou žalobou. Vyslovil pochybnosti o splnení zákonnej podmienky vyčerpania všetkých opravných prostriedkov, nakoľko prokurátor nevyužil možnosť podať proti rozhodnutiu o nevyhovení jeho protestu odvolanie, hoci bol o možnosti podania opravného prostriedku správnym orgánom riadne poučený.

Text odôvodnenia hore uvedeného rozsudku Najvyššieho súdu sa ďalej v príslušnom rozsahu uvádza.

„Odvolací súd sa predovšetkým zaoberal námietkou, že súd nemal žalobu vecne prejednať, pretože bola podaná bez toho, aby prokurátor vyčerpал všetky riadne opravné prostriedky. Odvolateľ konkrétne namietal, že prokurátor nevyužil možnosť podať odvolanie proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora proti rozhodnutiu Správy katastra, hoci toto rozhodnutie obsahovalo aj poučenie o možnosti podať proti nemu odvolanie v lehote 15 dní odo dňa doručenia na Úrad geodézie, kartografie a katastra SR cestou Katastrálneho úradu v Banskej Bystrici.

*Odvolací súd sa stotožnil so záverom krajského súdu, že táto skutočnosť nebránila meritórnemu prejednávaniu žaloby, pretože podľa § 27 ods.1 písm. c) zákona o prokuratúre, proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa môžu odvolať alebo podať rozklad iba **účastníci konania**, pričom prokurátor v tomto konaní postavenie účastníka konania nemá, a preto nemôže podať ani odvolanie. Pre podanú žalobu prokurátora je preto relevantné iba ustanovenie § 250 ods. 5 OSP, podľa ktorého prokurátor môže podať žalobu do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu, čo bolo v prejednávanej veci splnené.“*

Na základe citovaného právneho názoru nemohol Najvyšší súd v prejednávanej veci súhlasiť so záverom krajského súdu, že „že žaloba je podaná predčasne....“ naopak prisvedčil právnomu názoru žalobcu, že za situácie, kedy orgán verejnej správy v zákonnej lehote protestu prokurátora nevyhovel, sa orgány prokuratúry stávajú aktívne legitimované

na postup podľa § 35 ods. 1 písm. b) O.s.p. Preto Najvyšší súd zmenil zastavujúce uznesenie krajského súdu.

Navyše musí Najvyšší súd konštatovať, že zastavenie súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, ktorý toto prvostupňové rozhodnutie implicitne označil za právoplatné, nakoľko protest prokurátora nie je podľa neho možné predložiť na rozhodnutie Okresnému dopravnému inšpektorátu v Senici, pretože tento nie je nadriadeným ani dozerajúcim orgánom určeným osobitným predpisom, za situácie, kedy uvedený protest vážnym spôsobom signalizuje pochybnosti o oprávnenosti správneho orgánu protestom napadnuté rozhodnutie vôbec vydať (znaky o nekompetentnom správnom orgáne môžu viesť až k záveru o neplatnosti akte), tak takýto postup je v rozpore s článkom 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Určitým aplikačným problémom sa v prejednávanej veci môže javiť tá skutočnosť, že prokuratúra pri podávaní žaloby podľa § 35 ods. 1 O.s.p. nevystupuje na ochranu svojich práv dotknutých rozhodnutím napadnutým protestom. Nakoľko však základnou náplňou pôsobnosti prokuratúry je (viď § 3 ods. 2 veta prvá zák. č. 153/2001 Z.z.) vo verejnom záujme vykonať opatrenia na predchádzanie porušeniu zákonnosti, na zistenie a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie, potom aj orgány prokuratúry nepriamo (*actio popularis*) spadajú pod okruh subjektov vymedzený v čl. 46 ods. 2 ústavy. Ak by súd konajúci v správnom súdnictve za tejto situácie pripustil zastavenie súdneho prieskumu, odňal by tým prokuratúre jej pôsobnosť konať v konkrétnej veci hore uvedeným spôsobom. V tomto vidí Najvyšší súd naplnenie zrušovacieho dôvodu uvedeného v § 221 ods. 1 písm. f) O.s.p.

Navyše prieskum zákonnosti uloženia pokuty v blokovom konaní, ktoré je predmetom protestu prokurátora, je podľa Najvyššieho súdu nutné chápať v zmysle úlohy prokuratúry a účelu správneho trestania ako zásah do vlastníctva majetku, tzn. podľa článku 20 ústavy ako zásah do množiny základných práv a slobôd.

Práve ústavnú formuláciu „*rozhodnutia týkajúce sa*“ (čl. 46 ods. 2) nie je potom možné reštriktívne vykladať ako rozhodnutia, ktoré sú zákonným spôsobom za právoplatné označené, ale podľa mienky Najvyššieho súdu sa vzťahuje aj na také rozhodnutia, ktorých právoplatnosť správny orgán vyslovil alebo ich tak označil, hoci neskôr sa preukáže, že na ich právoplatnosť nie sú zákonné podmienky splnené.

Najvyšší súd k tomuto záveru uvádza, že do skupiny rozhodnutí, u ktorých podmienky pre platnosť, a s tým spojenú právoplatnosť, nenastanú nikdy, patria podľa odbornej literatúry (napríklad Hendrych, D. a kol.: Správni právo) predovšetkým nulitné akty nazývané tiež paakty. Medzi typické znaky, ktoré by mali vyvolávať pochybnosti o nulite inak formálne vydaného aktu, patria najmä absencia právneho titulu, najzávažnejšie vady príslušnosti a nedostatok právomoci konajúceho správneho orgánu, resp. úradnej osoby.

Úlohou krajského súdu bude, pokiaľ tomu nebudú brániť iné procesné prekážky, zaoberať sa meritom žaloby, tzn. či sú v prejednávanej veci splnené zákonné predpoklady na uloženie pokuty v zmysle argumentov obsiahnutých v žalobe, resp. či ide o nulitný akt v dôsledku namietaného nedostatku pôsobnosti správneho orgánu konajúceho v predmetnej veci.

Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení námietok žalobcu, ako aj s prihliadnutím na závery obsiahnuté v svojich predchádzajúcich rozhodnutiach, najmä už v citovanom rozhodnutí sp. zn. 8Sžr 1/2011, pri ktorom Najvyšší súd nezistil žiaden relevantný dôvod, aby sa od neho odchýlil (napríklad zásadná zmena právneho prostredia, zistenie odlišného skutkového stavu alebo prijatie protichodného zjednocovacieho stanoviska), a preto rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku rozsudku.

O trovách odvolacieho súdneho konania rozhodne krajský súd postupom podľa § 224 ods. 3 v spojitosti s § 246c ods. 1 prvá veta O.s.p. v novom rozhodnutí o veci.

Poučenie: Proti tomuto rozhodnutiu **nie je** prípustný opravný prostriedok (§ 246c ods. 1 O.s.p.).

V Bratislave 23. augusta 2011

JUDr. Igor Belko, v. r.
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Ľubica Kavivanovová