



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Ivana Rumanu a členiek senátu JUDr. Jany Zemkovej, PhD. a JUDr. Gabriely Gerdovej v právnej veci žalobcu: **A., s.r.o.**, G., právne zastúpeného *Mgr. T. K., advokátom so sídlom Ž.*, proti žalovanej: **Slovenská inšpekcia životného prostredia**, Karloveská č. 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu žalovaného č. 2395000708/9216-39125/Šte zo dňa 25. novembra 2008, o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č.k. 11S/65/2008-24 zo dňa 25. februára 2009 takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č.k. 11S/65/2008-24 zo dňa 25. februára 2009 **m e n í** tak, že podľa § 250j ods. 2 O.s.p. rozhodnutie žalovanej zo dňa 25. novembra 2008, č. 23 950 007 08/9216-39125/Šte **z r u š u j e** a vec **v r a c i a** žalovanej na ďalšie konanie.

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho 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 napadnutým rozsudkom zamietol žalobu a nepriznal žalobcovi náhradu trov konania. Rozsudok odôvodnil tým, že napadnutým rozhodnutím zo dňa 25.11.2008, č. 23950000708/9216-391285/Šte žalovaná potvrdila rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zo dňa 09.09.2008, ktorým bola uložená žalobcovi pokuta

v sume 5 000,-- Sk za porušenie ustanovenia § 18 ods. 10 zákona č. 478/2002 Z.z. o ochrane ovzdušia v znení neskorších predpisov na tom základe, že ako podnikateľ doviezol na domáci trh regulované výrobky a nepredložil inšpekcii ich evidenciu do 15. februára, čím porušil citované ustanovenie a bola mu uložená sankcia v zmysle § 38 ods. 9 uvedeného zákona, ktorá je v súlade so zákonom. Podľa krajského súdu správne orgány dostatočne a spoľahlivo zistili skutkový stav a prijali správny právny záver. Nestotožnil sa s názorom žalobcu, ku ktorému došiel analógiou iuris, že keď v oblasti sekundárneho komunitárneho práva pojem „domáci trh“ znamená spoločný trh územia všetkých členských štátov EÚ a pojem „dovozca“ znamená podnikateľa, ktorý dovezie regulovaný výrobok na trh niektorého z členských štátov, ním dovezené výrobky z Rakúska nemožno posudzovať ako dovoz na domáci trh, a preto nemá ani povinnosť podľa § 18 ods. 10 zákona o ochrane ovzdušia. Tento výklad je tendenčný a účelový, pretože i keď Slovenská republika je členom Európskej únie, je stále aj samostatným, suverénnym štátom s vlastným právnym poriadkom, s vlastnou ekonomikou a domácim trhom. Vychádzajúc z ust. § 2 ods. 1, písm. c/ a g/ zák. č. 264/99 Z.z. o technických požiadavkách na výrobky a o posudzovaní zhody dovozcom je podnikateľ, ktorý uvedie na trh výrobok z iného štátu alebo uvedenie takého výrobku na trh sprostredkuje a uvedením výrobku na trh je okamih, keď výrobok prvýkrát prechádza odplatne alebo bezodplatne z etapy výroby alebo dovozu do etapy distribúcie. Podporne možno poukázať na Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 280/2007 Z.z. o pristúpení Slovenskej republiky k Rotterdamskému dohovoru o udeľovaní predbežného súhlasu po predchádzajúcom ohlásení na dovoz a vývoz vybraných nebezpečných chemických látok a prípravkov, kde v čl. 2 písm. b/ a c/ sa používa termín „domáci trh“ a v písm. f/ sa uvádza, že „vývoz a dovoz“ znamená prepravu chemikálie z územia jednej zmluvnej strany na územie druhej zmluvnej strany. Krajský súd nesúhlasil s tým, že v oblasti sekundárneho práva pojem „domáci trh“ znamená spoločný trh územia všetkých členských štátov (termín spoločný trh sa nepoužíva, ale sa používa len termín trh). Z uvedených príkladov možno vyvodiť záver, že sa rozoznáva termín „trh členských štátov Európskej únie“ a pod pojmom „domáci trh“ (už aj vzhľadom na gramatický význam slova) sa rozumie „trh konkrétneho členského štátu“, kde sa uplatňuje zákon zo Zbierky zákonov Slovenskej republiky.

Z uvedených dôvodov žalobu zamietol a podľa ustanovenia § 250k ods. 1 O.s.p. neúspešnému žalobcovi náhradu trov nepriznal.

Proti tomuto rozsudku podal včas odvolanie žalobca, ktorý žiadal napadnutý rozsudok zmeniť, rozhodnutie žalovanej v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušiť a vec vrátiť na nové konanie z dôvodu, že vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, porušenia článku 7 ods. 2 Ústavy SR a článku 2 ods. 12 Smernice EP a Rady č. 2004/42/ES zo dňa 21.04.2004. Namietal, že jeho výklad pojmov „dovozca“ a „domáci trh“ považoval krajský súd za tendenčný a účelový vychádzajúc z ust. § 2 ods. 1 písm. c/ a g/ zák. č. 264/1999 Z.z. ako aj Rotterdamského dohovoru a zaujal názor, že pojmom „domáci trh“ použitým v ust. § 18 ods. 10 a § 38 ods. 9 zák. č. 478/2002 Z. z. sa rozumie „trh konkrétneho členského štátu“. Že tento názor neobstojí je skutočnosť, že ustanovenia zákona č. 478/2002 Z.z. sú

transpozíciou viacerých právnych aktov vydaných orgánmi Európskej únie, transpozícia ktorých predpisov je povinnosťou Slovenskej republiky sankcionovanou komunitárnym právom.

Z ustanovenia článku 7 ods. 2 Ústavy SR vyplýva aj požiadavka eurokonformného výkladu ustanovení „domácich“ právnych predpisov, t.j. výkladu zákonných a podzákonných právnych noriem, ktorý bude v súlade s nariadeniami ES a EÚ ako normami vyššej právnej sily a v súlade s právnymi normami príslušných transponovaných smerníc.

Vzhľadom k tomu, že zákon č. 478/2002 Z.z. (napr. v § 2) nedefinuje pojmy „dovozca“ a „domáci trh“ ako aj vzhľadom k tomu, že tento zákon je transpozíciou smernice Rady 1999/13/ES z 11.03.1999 o obmedzení emisií prchavých organických zlúčenín unikajúcich pri používaní organických rozpúšťadiel pri určitých činnostiach a v určitých zariadeniach (Ú.v. EÚ L 085, 29.03.1999), smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/42/ES z 30.04.2004 o obmedzovaní emisií prchavých organických zlúčenín unikajúcich pri používaní organických rozpúšťadiel v určitých farbách a lakoch a vo výrobkoch na povrchovú úpravu vozidiel a o zmene a doplnení smernice 1999/13/ES (Ú.v. EÚ L 143, 30.04.2004 a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2004/107/ES z 15.12.2004, ktorá sa týka arzénu, kadmia, ortuti, niklu a polycyklických aromatických uhl'ovodíkov okolitom ovzduší (Ú.v. EÚ L 23, 26.01.2005) (príloha č. 4 zákona č. 478/2002 Z.z.), pričom tieto smernice sami tiež pojem dovozca a domáci trh priamo nedefinujú, potom pre výklad oboch pojmov treba použiť obsah týchto pojmov, aký týmto pojmom dáva sekundárne komunitárne právo (analogia iuris).

V oblasti sekundárneho komunitárneho práva teda pojem „domáci trh“ znamená spoločný trh územia všetkých členských štátov Európskej únie a pojem „dovozca“ znamená podnikateľa, ktorý dovezie regulovaný výrobok na trh niektorého z členských štátov. Regulovaný výrobok, ktorý bol vyrobený v niektorom z členských štátov už ale nie je možné doviesť na územie Spoločenstva („dovezenie“ v zmysle § 18 ods. 10 zákona č. 478/2002 Z.z.), pretože takýto regulovaný výrobok bol uvedený na spoločný trh všetkých členských štátov už jeho vyrobením.

Z obsahovo rovnakého vymedzenia pojmu „dovozca“ vychádzajú aj iné právne predpisy v slovenskom právnom poriadku, napr. zákon č. 250/2007 o ochrane spotrebiteľa, alebo v oblasti colných predpisov (zákon č. 199/2004 Z.z.).

Aj podľa ustanovenia článku 2 ods. 12 samotnej smernice Európskeho parlamentu a Rady č. 2004/42/ES z 21.04.2004 o obmedzení emisií prchavých a organických zlúčenín unikajúcich pri používaní organických rozpúšťadiel v určitých farbách a lakoch a vo výrobkoch na povrchovú úpravu vozidiel a o zmene a doplnení smernice 1999/13/ES (ďalej len „smernica č. 2004/42“), ktorej transpozíciou je zákon č. 478/2002 Z.z., „uvádzanie na trh“ znamená poskytnutie tretím stranám, či už výmenou za úhradu, alebo bez úhrady. Dovoz na colné územie spoločenstva sa na účely tejto smernice považuje za umiestnenie

na trh. V zmysle tohto ustanovenia smernice č. 2004/42, ktorého text v rôznych oficiálnych jazykových zneniach nepripúšťa rôzny výklad, regulované výrobky dovážané žalobcom na územie SR už boli na trh uvedené, keďže boli poskytnuté za úhradu žalobcovi ich výrobcami.

Vzhľadom k tomu, že regulované výrobky „dovážané“ žalobcom „na domáci trh“ boli vyrobené v Rakúsku, teda na území členského štátu Európskej únie a v tomto štáte sú zaregistrované rakúskymi orgánmi spôsobom obdobným zákonu č. 478/2002 Z.z., a teda už raz boli na spoločný trh uvedené, nemožno dovoz týchto výrobkov na územie SR znova posudzovať ako dovoz na domáci trh v zmysle ustanovenia § 18 ods. 10 a § 38 ods. 9 zákona č. 478/2002 Z.z., a žalobca preto nemá povinnosť viesť evidenciu o množstve a kvalite regulovaných výrobkov podľa § 18 ods. 10 zákona č. 478/2002 Z.z.

Výklad pojmov „dovozca“ a „domáci trh“ zaujatý krajským súdom s poukazom na ust. § 2 ods. 1 písm. c/ a g/ zák. 264/1999 Z. z. ako aj Rotterdamský dohovor, preto nepovažuje žalobca za správny a súladný s ustanovením článku 7 ods. 2 Ústavy SR.

Záverom uviedol, že v prípade, ak by najvyšší súd mienil odvolaním napadnutý rozsudok potvrdiť, navrhuje konanie podľa § 109 ods. 1 písm. c/ O.s.p. prerušiť a požiadať Súdny dvor Európskych spoločenstiev o rozhodnutie o predbežnej otázke podľa článku 234 písm. b/ Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva v otázke týkajúcej sa výkladu právneho aktu orgánov Spoločenstva, či pojem „uvádzanie na trh“ v oblasti pôsobnosti Smernice EP a Rady č. 2004/42/ES (definovaný aj v článku 2 ods. 12 Smernice) znamená uvádzanie na spoločný trh všetkých členských štátov alebo uvádzanie na trh jednotlivého členského štátu.

Žalovaná v písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhla rozsudok krajského súdu potvrdiť. Argumentovala, že podľa žalobcu zákon č. 478/2002 Z.z. o ovzduší nedefinuje pojmy „dovozca“ alebo „domáci trh“, a vtedy pre výklad týchto pojmov treba použiť sekundárne komunitárne právo. Novela zákona o ovzduší však zvýraznila skutočnosť, že ide o trh SR a nie o spoločný trh EÚ termínom „dováža na domáci trh“. V záujme zabezpečenia Európskou úniou požadovaný program monitorovania regulovaných výrobkov v SR bolo v januári 2009 pre nejednoznačnosť výkladu „uvádzanie na domáci trh“ novelizované vo vyhláske č. 30/2009 Z.z. (ktorou sa mení a dopĺňa vyhláska č. 133/06 Z.z.), ustanovenie § 2 písm. k/, podľa ktorého, za uvedenie na domáci trh sa považuje aj dovoz regulovaných výrobkov do Slovenskej republiky (veta za bodkočiarkou).

Žalobca porušil ust. § 18 ods. 10 zákona o ovzduší, čím naplnil znaky skutkovej podstaty pre uloženie pokuty, ktorá mu bola uložená na dolnej hranici po spoľahlivo a dostatočne zistenom stave veci.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu a konanie mu predchádzajúce v rozsahu a z dôvodov

uvedených v odvolaní žalobcu (§ 212 ods. 1 O.s.p., § 246c ods. 1 O.s.p.) bez pojednávania (§ 250ja ods. 2 prvá veta O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné.

Podľa § 244 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len O.s.p.) v správnom súdnictve preskúvajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí alebo postupov orgánov verejnej správy.

Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb, alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť (§ 244 ods. 2 O.s.p.).

Z vyššie cit. ustanovení vyplýva zásada, že sudy preskúvajú rozhodnutia správnych orgánov, pokiaľ fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach rozhodnutím správneho orgánu.

Z administratívneho spisu najvyšší súd zistil, že žalovaná Slovenská inšpekcia životného prostredia Inšpektorátu životného prostredia Banská Bystrica, odbor inšpekcie ochrany ovzdušia ako prvostupňový správny orgán vykonal u žalobcu kontrolu, ktorej účelom bolo zistenie dodržiavania povinností podnikateľa, ktorý vyrába alebo dováža na domáci trh regulované výrobky podľa zákona č. 478/2002 Z.z. o ovzduší v znení neskorších predpisov v súlade s vyhláškou Ministerstva životného prostredia Slovenskej republiky č. 133/2006 Z.z. Z kontroly bol vyhotovený protokol č. 47/2008, ktorý bol so žalobcom prerokovaný dňa 15.04.2008. Z jeho záverov v bode 1 vyplynulo, že označovanie obalov regulovaných výrobkov je v súlade s § 3 ods. 2 vyhlášky. Podľa bodu 2 protokolu, kontrolovaný subjekt nevedie evidenciu o množstve a kvalite regulovaných výrobkov a tieto údaje nepredložil inšpekcii do 15. februára za predchádzajúci kalendárny rok podľa ustanovenia § 18 ods. 10 zákona o ovzduší. K protokolu podal žalobca vyjadrenie, a uviedol, že nesúhlasí s kontrolou, nakoľko v roku 2007 nedoniesli žiaden regulovaný výrobok. Na základe výsledkov kontroly bola žalobcovi uložená podľa § 38 ods. 9 zákona č. 478/2002 Z.z. pokuta vo výške 5 000,- Sk za porušenie povinností podnikateľa predkladať údaje o množstve a kvalite regulovaných výrobkov inšpekcii do 15. februára za predchádzajúci kalendárny rok. Žalovaná ako odvolací správny orgán napadnutím rozhodnutím odvolanie žalobcu zamietla a prvostupňové rozhodnutie potvrdila.

Zákon č. 478/2002 Z.z. o ochrane ovzdušia v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon o ovzduší) v ustanovení § 1 upravuje práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb pri ochrane ovzdušia pred vnášaním znečisťujúcich látok ľudskou činnosťou a pri obmedzovaní príčin a zmiernovaní následkov znečisťovania ovzdušia, ciele v kvalite vonkajšieho ovzdušia, pôsobnosť orgánov štátnej správy ochrany ovzdušia a obcí a zodpovednosť za porušenie povinností na úseku ochrany ovzdušia.

Podnikateľ môže vyrábať alebo dovážať na domáci trh farby, laky a výrobky na povrchovú úpravu vozidiel s obsahom organických rozpúšťadiel podľa vykonávacieho predpisu (ďalej len „regulovaný výrobok“) (§ 41 ods. 1 písm. n/), ak spĺňajú hraničné hodnoty pre maximálny obsah prchavých organických zlúčenín a ich obaly sú označené podľa tohto vykonávacieho predpisu (§ 18 ods. 6 citovaného zákona).

Podnikateľ, ktorý vyrába alebo dováža na domáci trh regulované výrobky, je povinný viesť evidenciu o ich množstve a kvalite a každoročne tieto údaje predkladať inšpekcii do 15. februára za predchádzajúci kalendárny rok; osobitne vedie a predkladá evidenciu regulovaných výrobkov uvedených v ods. 6, ods. 7 písm. a/ a ods. 7 písm. b/ (§ 18 ods. 10 citovaného zákona).

Podľa § 38 ods. 9 zákona, pokutu od 5 000,-- Sk do 1 000 000,-- Sk uloží inšpekcia podnikateľovi, ktorý vyrába alebo dováža na domáci trh výrobky alebo regulované výrobky, ak poruší povinnosti o uvádzaní údajov v technickej dokumentácii výrobkov ustanovené v § 18 ods. 4, povinnosti o označovaní obalov ustanovené v § 18 ods. 6 alebo povinnosti o vedení evidencie a poskytovaní údajov ustanovené v § 18 ods. 10.

Predovšetkým je potrebné uviesť, že podstatnou otázkou konania o preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia a námietkou žalobcu bolo, či právny záver, ktorý prijali správne orgány vo vzťahu k výkladu pojmu „domáci trh“, ktorým je podľa jeho názoru spoločný trh územia všetkých členských štátov EÚ je správny z dôvodu, že zákon o ovzduší tento pojem nedefinuje, rovnako ani smernice EP a Rady č. 2004/42/ES, a preto pre jeho výklad (ako aj výklad pojmu „dovozca“) treba použiť sekundárne komunitárne právo (analógia iuris).

Možno súhlasiť so žalobcom, že z ust. čl.7 ods. 2 Ústavy SR (podľa ktorého právne záväzné akty Európskych spoločenstiev a Európskej únie majú prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky a prevzatie tých, ktoré vyžadujú implementáciu sa vykoná zákonom alebo nariadením vlády podľa č. 120 ods. 2), vyplýva požiadavka eurokonformného výkladu domácich právnych predpisov s nariadeniami ES a EU ako normami vyššej právnej sily.

Z odôvodnenia rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu je zrejmé len všeobecný popis zisteného stavu, na základe ktorého bola uložená pokuta, ktorá zodpovedá závažnosti porušenia zákonnej povinnosti. Žalovaná, ktorá rozhodovala o odvolaní sa však dostatočne v napadnutom rozhodnutí nezaoberala všetkými vznesenými námietkami žalobcu uvedenými v odvolaní, predovšetkým vo vzťahu k namietaným definíciám a výkladu pojmu „dovozca“ a „domáci trh“, ktorú skutočnosť žalobca namietal už v protokole, („žiadne regulované výrobky v r. 2007 nedoviezol“) ale ani výkladu smerníc Rady 1999/13/ES z 11.3.1999, EP a Rady 2004/42/ES z 30.4.2004, smernice EP a Rady 2004/107/ES z 15.12.2004, a preto je jej rozhodnutie nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

Treba zdôrazniť, že úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov (súd na to nemá kompetenciu), ale len preskúmať zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov, teda či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok (vymedzených žalobou) rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesné predpisy.

Povinnosť riadne odôvodniť rozhodnutie vo vzťahu k námietkam uvedeným v odvolaní sa v plnom rozsahu vzťahuje na odvolací správny orgán, ktorý musí skutočnosti, na ktoré poukazuje žalobca vziať do úvahy a preto je nevyhnutné, aby súd poznal stanovisko žalovaného k uplatňovanému právu žalobcu.

V tomto konaní je nutné vyzdvihnúť tú skutočnosť, že podstatou odvolania ako aj žaloby je právna otázka (vyššie uvedená) a to najmä s prihliadnutím na zistenia vyplývajúce z textu jednotlivých smerníc, a ako žalobca namieta, z nesprávneho prekladu smernice 2004/42/ES do slovenského jazyka, ktorý je odlišný od pôvodného znenia a jeho prekladu do ostatných úradných jazykov Európskej únie.

Vzhľadom na uvedené sú právne závery o porušení povinnosti žalobcom predčasné, a preto sa najvyšší súd, na rozdiel od krajského súdu, stotožnil s argumentáciou žalobcu a rozhodol tak ako je uvedené vo výroku rozsudku.

Bude preto úlohou žalovanej vysporiadať sa s obsahom smernice a v dostatočnom rozsahu sa vyporiadať so všetkými námietkami žalobcu.

Najvyšší súd v prejednávanej veci v súlade s ust. § 250ja ods. 3 O.s.p. rozhodol bez pojednávania, lebo nezistil, že by týmto postupom bol porušený verejný záujem, v konaní nebolo potrebné v súlade s ust. § 250i ods. 1 O.s.p. vykonať dokazovanie a z iných dôvodov nevznikla potreba nariadiť pojednávanie.

O trovách konania rozhodol odvolací súd podľa § 246c O.s.p. v spojení s ust. § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že žalobcovi, aj keď bol v konaní úspešný náhradu trov konania nepriznal, pretože si ich náhradu neuplatnil ani v žalobe, ani v odvolaní proti rozsudku krajského súdu.

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

V Bratislave dňa 13. mája 2010

JUDr. Ivan R u m a n a , v.r.
predseda senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Alena Augustiňáková