

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 2Sžo/258/2015  
Identifikačné číslo spisu: 1011201115  
Dátum vydania rozhodnutia: 11.12.2017  
Meno a priezvisko: JUDr. Elena Kováčová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:1011201115.3

## ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členov senátu JUDr. Kataríny Benczovej a JUDr. Jozefa Hargaša v právnej veci žalobcu: DIGI Slovakia, s.r.o., Röntgenova 26, Bratislava, IČO: 35 701 722, zastúpeného advokátskou kanceláriou Ulianko & partners, s.r.o., Nám. SNP 37, Zvolen proti žalovanému: Okresný úrad Bratislava, Odbor výstavby a bytovej politiky, Lamačská cesta 8, Bratislava o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. A/2011/1368-DLD zo dňa 28. marca 2011 o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S/111/2011-85 zo dňa 12. mája 2015 takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 3S/111/2011-85 zo dňa 12. mája 2015 p o t v r d z u j e.

Žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania n e p r i z n á v a.

### Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. c), d) OSP rozhodnutie žalovaného č. A/2011/1368-DLD zo dňa 28. marca 2011 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Uvedeným rozhodnutím žalovaný zmenil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu - Mestskej časti Bratislava-Petržalka č. ÚKSP-2141/2011/BA, PO/24-P20 zo dňa 26.01.2011, ktorým bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 17.000,- eur podľa § 106 ods. 3 písm. a) zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej len „Stavebný zákon“) tak, že znížil výšku uloženej pokuty zo 17.000,- eur na 10.000,- eur.

Krajský súd v rozsudku uviedol, že žalobca dňa 18.12.2008 doručil Magistrátu Hlavného mesta SR Bratislava žiadosť o ukotvenie optického kábla na stĺpy verejného osvetlenia. V záujme rozširovania jeho telekomunikačných sietí žiadal o možnosť zakotvenia jeho optických káblov na stĺpy verejného osvetlenia, ktoré sú vo vlastníctve mesta a ktoré sa nachádzajú na Rusovskej ceste. Dňa 12.03.2009

obdržal Magistrát Hlavného mesta SR Bratislava od žalobcu žiadosť o povolenie na ukotvenie optického kábla na stĺpoch verejného osvetlenia a to na Röntgenovej ulici medzi stĺpmi VO č.1 a stĺp VO č. 11. Žalobca žiadosťou požiadal o povolenie a realizáciu výstavby optického kábla na Vlasteneckom námestí (stĺp č. 1) a (stĺp č. 35) na Röntgenovej ulici a tiež medzi stĺpmi č. 24 a stĺp č. 55 na Rusovskej ceste ide o dva smery: prvá vetva - Vlastenecké námestie 5 smer Röntgenová ulica stĺp č. 35 ; druhá vetva na Rusovskej ceste zo stĺpu č. 24 po stĺp č. 55. Dňa 14.03.2009 bola uzavretá zmluva č. 089401510900 medzi prijímateľom- Hlavné mesto SR Bratislava a nájomcom DIGI SLOVAKIA s.r.o. Bratislava, ktorej predmetom bol prenájom stĺpov verejného osvetlenia a to Vlastenecké námestie- Rusovská cesta, Petržalka v dĺžke 1070 m a 637 m. Doba nájmu bola stanovená na dobu neurčitú a začína plynúť dňom podpísania zmluvy.

Prvostupňový správny orgán listom zo dňa 10.11.2009 oznámil žalobcovi, že na základe podnetu zistil, že bez rozhodnutia o umiestnení stavby bolo uskutočnené vzdušné káblové vedenie elektronickej komunikačnej siete vedúcej od Wolkrovej ulice na Rusovskú cestu a Röntgenovú ulicu a od Fedinovej ulici po Furdekovu ulicu. Výkon štátneho stavebného dohľadu sa uskutočnilo dňa 01.12.2009 o 13:00 hod. Dňa 12.11.2009 vypovedalo Hlavné mesto SR Bratislava zmluvu uzavretú so žalobcom č. 089401510900. Dňa 04.12.2009 prvostupňový správny orgán doručil žalobcovi Výzvu na odstránenie vzdušného vedenia elektronickej komunikačnej siete umiestnenej a uchytené na stĺpoch verejného osvetlenia na Rusovskej ceste a časti Röntgenovej ulici. Dňa 18.02.2010 obdržal žalobca Oznámenie o začatí konania o uložení pokuty od prvostupňového správneho orgánu. Žalobca sa vyjadril k oznámeniu dňa 25.02.2010.

Dňa 07.05.2010 prvostupňový správny orgán doručil žalobcovi rozhodnutie č. ÚKSP - 3125/2010-PO, BA/24-P20 zo dňa 28.04.2010, ktorým bola žalobcovi uložená pokuta podľa § 106 ods. 3 písm. a) Stavebného zákona vo výške 17 000,- eur za vykonávanie činnosti - uskutočnenie inžinierskej stavby verejnej elektronickej komunikačnej siete na Wolkrovej ulici resp. Rusovskej ceste a Röntgenovej ulici v Bratislave v priebehu októbra 2009, bez územného rozhodnutia o umiestnení stavby. Porušenie stavebného zákona zistil stavebný úrad dňa 01.12.2009 v rámci štátneho stavebného dohľadu.

Žalobca podal proti rozhodnutiu č. ÚKSP-3125/2010-PO, BA/24-P20 zo dňa 24.05.2010 odvolanie. Žalovaný vydal dňa 13.08.2010 rozhodnutie č. A-2010/1962-KOL, ktorým bolo zrušené prvostupňové rozhodnutie zo dňa 28.04.2010 a vec bola vrátená prvostupňovému správne mu orgánu na nové konanie. Žalovaný uviedol ako dôvody zrušujúceho rozhodnutia, že rozhodnutie nebolo vydané v súlade so zákonom, pretože nevychádzalo zo spoľahlivo a dostatočne zisteného stavu veci - zistenia miesta a času spáchania deliktu a za nepreskúmateľnú považoval výšku pokuty.

Dňa 30.8.2010 vydala Mestská časť Bratislava - Petržalka Oznámenie o štátnom stavebnom dohľade, ktoré sa konalo 17.9.2010 o 10.00 hod. Vo vyjadrení štátneho stavebného dohľadu doručenom Mestskej časti Bratislava-Petržalka dňa 01.10.2010 žalobca uviedol, že vzdušné káblové vedenie elektronickej komunikačnej siete bolo odstránené v časti vedenej od stĺpu verejného osvetlenia č. 25 až 34 s tým, že v mieste stĺpu verejného osvetlenia bolo ukončené ukotvením do zeme, čo preukazuje aj oznámenie o odstránení časti stavby zo dňa 10.05.2010. Žalobca poukázal na územné konanie vedené na stavebnom úrade Mestská časť Bratislava- Petržalka o umiestnenie stavby pod zem. Žalobca vyjadril presvedčenie, že je potrebné, aby predmetné vzdušné káblové vedenie bolo zachované až do času vydania rozhodnutia o povolení umiestniť stavbu pod zem.

V spisovom materiáli sa nachádza neoverená fotokópia výzvy Mestskej časti Bratislava - Petržalka č. UKSP 17478/2010/TX/BA-169 zo dňa 06.10.2010 na doplnenie vyjadrenia k štátnemu stavebnému dohľadu, ktorou mal byť žalobca vyzvaný na doplnenie. K výzve nebolo pripojené potvrdenie o doručení.

Stavebný úrad požiadal Hlavné mesto SR Bratislava o oznámenie termínu realizovania uvedených sietí na prenajaté stĺpy. Následne doručil žalobcovi podanie „Konanie o uložení pokuty pre porušenie § 106 ods. 3 písm. a) Stavebného zákona - oznámenie o pokračovaní v konaní" zo dňa 25.11.2010, ktorým ho ako

účastníka správneho konania podľa § 33 zákona č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov (správny poriadok) vyzval na vyjadrenie sa pred vydaním rozhodnutia.

Žalobcovi bola uložená pokuta vo výške 17 000,- eur podľa ustanovenia § 106 ods. 3 písm a) Stavebného zákona. Pri ukladaní pokuty vzal stavebný úrad do úvahy ako prirážajúcu okolnosť tú skutočnosť, že žalobca ako právnická oprávnená od roku 1997 realizovať stavby verejnej elektronickej komunikačnej siete a poskytovať elektronické komunikačné služby, má ovládať predpisy vzťahujúce sa na predmet podnikania. Žalobca tvrdil, že sa ním uskutočnené inžinierske stavby sa Stavebný zákon nevzťahuje. Ďalšiu prirážajúcu okolnosť, ktorá mala vplyv na výšku pokuty prvostupňový správny orgán vyhodnotil neprípustný spôsob uskutočnenia stavby, t.j. umiestnenie káblov vzdušným vedením v zastavanom území mesta na stĺpy verejného osvetlenia, čo je v rozpore s vykonávacou vyhláškou k Stavebnému zákonu. Ďalšia prirážajúca okolnosť bola, že žalobca nespocoval so stavebným úradom, ignoroval jeho požiadavky o poskytnutie údajov o čase uskutočnenia stavby, nevyjadril sa k predloženým dôkazom v novom konaní, maril identifikovanie neoznačených vzdušných vedení, ktoré sú v jeho vlastníctve, ktoré prvostupňový správny orgán vyhodnotil ako snahu sťažiť objasnenie veci a vyhnúť sa sankcii. Ako poľahčujúcu okolnosť vyhodnotil, že žalobca požiadaval o vydanie územného rozhodnutia na umiestnenie verejnej komunikačnej siete v danej lokalite a odstránil aspoň časť vzdušného vedenia.

Prvostupňové správne rozhodnutie odvolací orgán - krajský stavebný úrad na odvolanie žalobcu zmenil rozhodnutím (ktoré je predmetom tohto súdneho preskúmvacieho konania) tak, že znížil výšku pokuty zo 17 000,- eur na 10 000,- eur, v ostatných častiach ponechal prvostupňové rozhodnutie v platnosti. Žalovaný považoval za preukázané, že žalobca naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa ustanovenia § 106 ods. 3 písm. a) Stavebného zákona, nakoľko sa v konaní preukázalo, že realizáciu stavby bolo možné začať uskutočňovať len na základe právoplatného územného rozhodnutia. Uskutočnením inžinierskej stavby bez územného rozhodnutia konal v rozpore s ustanoveniami Stavebného zákona. Žalovaný nespochybnil právo žalobcu zriadiť verejnú komunikačnú sieť, ale poukázal na nevyhnutnosť pri jej realizácii postupovať v súlade so Stavebným zákonom a dodržiavať jeho kogentné ustanovenia. Nevedomosť zákona nemožno vyhodnotiť ako poľahčujúcu okolnosť. Žalovaný ďalej uviedol, že pri rozhodovaní o výške pokuty bolo potrebné zohľadniť druh, charakter a dobu protiprávneho konania a rozsah nepovolenej činnosti. Žalovaný sa stotožnil so stanoviskom prvostupňového orgánu, že uskutočnenie rozsiahlej stavby bez predpísaného územného rozhodnutia je závažným konaním, ktoré nezodpovedá zákonu. Žalovaný zohľadnil skutočnosť, že žalobca popiera svoje protiprávne konanie. Predmetné rozhodnutie žalobca napadol žalobou.

Rozsudkom krajského súdu č.k. 3S/11/2011-58 zo dňa 23.10.2012 bolo napadnuté rozhodnutie žalovaného zrušené podľa § 250j ods. 2 písm. a) e) OSP a vec bola vrátená žalovanému na ďalšie konanie s odôvodnením, že stavbu nadzemných elektronickej komunikačných sietí uskutočnenú na stĺpoch verejného osvetlenia alebo iných stavbách je potrebné považovať za zmenu existujúcej stavby, čo žalovaný ani prvostupňový správny orgán neurobil. Krajský súd ďalej konštatoval, že zo strany žalovaného ako aj prvostupňového správneho orgánu došlo k porušeniu ustanovenia § 47 ods. 3 správneho poriadku, pretože správne orgány nedostačujúco odôvodnili svoje rozhodnutie o uložení pokuty.

Rozsudok krajského súdu č.k. 3S/11/2011-58 bol na odvolanie žalovaného zrušený uznesením Najvyššieho súdu SR č.k. 2 Sžp/13/2013-69 zo dňa 02.07.2014 a vec bola vrátená Krajskému súdu v Bratislave na ďalšie konanie s odôvodnením, že v preskúmvacom konaní bola len problematika týkajúca sa rozhodnutia Krajského stavebného úradu v Bratislave o uložení pokuty za správny delikt, pričom otázka, či mal predmetné konanie žalobcu stavebný úrad posudzovať a považovať za zmenu existujúcej stavby je v danej veci irelevantná. Najvyšší súd posúdil, že krajský súd odôvodnil svoje rozhodnutie vo všeobecnej rovine a stotožnil sa len s argumentáciou žalobcu, avšak sám žiadne dôkazné prostriedky nevyhodnotil, napriek tomu, že administratívny spis tvoril rozsiahly obsah podkladov. Krajskému súdu sa vytkli dôvody rozhodnutia, ktoré neponúkajú dôkazy a úvahy, ktoré mohli mať vplyv na uloženie sankcie žalobcovi za jeho konanie. Odôvodnenie rozsudku vo veci samej neobsahovalo jednoznačnú

odpoveď na zásadné námietky a argumenty žalovaného správneho orgánu.

Krajský súd v rozsudku č.k. 3S/111/2011-85 doplnil odôvodnenie tak, že sa vyporiadal s námietkou vzťahujúcou sa k domnejšej kolízii ustanovení Stavebného zákona a zákona č. 610/2003 Z.z. o elektronických komunikáciách (ďalej len „zákon č. 610/2003 Z.z.“). Uviedol, že k žiadnej kolízii nedošlo, keď zákon č. 610/2003 Z.z. síce oprávňuje podnik, ktorý poskytuje verejnú sieť zriaďovať a prevádzkovať verejné siete a stavať ich vedenie na cudzej nehnuteľnosti, avšak neoprávňuje ho k takémuto konaniu postupom opomínajúcim normy Stavebného zákona. Žalobca má oprávnenie, ktoré mu priznáva zákon č. 610/2003 Z.z. to však musí vykonávať postupom súladným s ustanoveniami Stavebného zákona. Krajský súd mal za to, že napadnuté rozhodnutie je potrebné zrušiť pre nespreskúmateľnosť rozhodnutia v časti pokuty a pre nedostatočné zistenie skutkového stavu.

Krajský súd ďalej v rozhodnutí pripomenul trestnú podstatu správnych deliktov. V rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie právna teória rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii aj správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Je nevyhnuté aj na daný prípad aplikovať zásady ukladania sankcií podľa Trestného zákona. Pri určovaní sankcie je správny orgán povinný prihliadnúť na pomer a mieru závažnosti poľahčujúcich a priťažujúcich okolností s uvážením účelu sankcie, ktorou má byť zabezpečenie ochrany spoločnosti pred páchaním správnych deliktov tým, že páchatel' zabráni v páchaní ďalšej protiprávnej činnosti a vytvorí podmienky na jeho výchovu k tomu aby viedol riadny život a súčasne iných odradí od páchania deliktov. Pri ukladaní pokuty vzal prvostupňový správny orgán do úvahy ako priťažujúcu okolnosť, že je právnická osoba oprávnená od roku 1997 realizovať stavby verejnej elektronickej komunikačnej siete a poskytovať elektronické komunikačné služby, má ovládať predpisy vzťahujúce sa na jeho predmet podnikania. Žalobca účelovo tvrdil, že na ním uskutočnené inžinierske stavby sa Stavebný zákon nevzťahuje. Ako obzvlášť priťažujúcu okolnosť, ktorá má vplyv na výšku pokuty prvostupňový správny orgán vyhodnotil neprípustný spôsob uskutočnenia stavby, t.j. umiestnenie káblov vzdušným vedením v zastavanom území mesta na stĺpy verejného osvetlenia, čo v rozpore s vykonávacou vyhláškou k Stavebnému zákonu, ďalšiu priťažujúcu okolnosť mal žalobca to, že nespolupracoval s prvostupňovým správnym orgánom, ignoroval jeho požiadavky poskytnutie údajov o čase uskutočnenia stavby, nevyjadril sa k predloženým doplneným dôkazom v novom konaní, maril identifikovanie neoznačených vzdušných vedení, ktoré sú v jeho vlastníctve, čo vyhodnotil prvostupňový správny orgán ako snahu sťažiť objasnenie veci a tým sa vyhnúť sankcii. Ako poľahčujúcu okolnosť vyhodnotil to, že žalobca požiadaval o vydanie územného rozhodnutia na umiestnenie verejnej komunikačnej siete v danej lokalite a odstránil aspoň časť vzdušného vedenia. Výška pokuty zohľadnila aj to, že nezákonne postavenú VEKS žalobca používal na dosiahnutie zisku.

Krajský súd mal za to, že žalovaný vyhodnotil opačne pomer poľahčujúcich a priťažujúcich okolností, keď správne odmietol argumentáciu prvostupňového správneho orgánu ohľadne dĺžky podnikateľskej činnosti žalobcu a účelovosti jeho tvrdení, k čomu krajský dodal, že jednak samotné porušenie zákona tvoriace skutkovú podstatu deliktu nemôže byť priťažujúcou okolnosťou, tak ako priťažujúcou okolnosťou nemôže byť odlišný právny názor. Rovnako žalovaný vyhodnotil, že nie je možné prihliadať na tvrdenie prvostupňového orgánu, že uskutočnenie inžinierskej stavby uvedeným spôsobom môže mať charakter nekalej súťaže, nakoľko považuje tento názor prvostupňového správneho orgánu za nepodložený a nepreukázaný v zmysle platnej právnej úpravy.

Ďalej krajský súd poukázal na to, že žalovaný vo svojom rozhodnutí uvádzal, že bolo potrebné zohľadniť skutočnosť, že žalobca popiera svoje protiprávne konanie, čo nebolo krajskému súdu známe, akým spôsobom správny orgán zohľadňoval, ako krajský súd uviedol, odlišnosť právneho názoru účastníka konania nesmie byť pre určenie výšky sankcie určujúce. Žalovaný mal za to, že prvostupňový správny orgán správne vyhodnotil ako priťažujúcu okolnosť spôsob uskutočnenia stavby, t.j. umiestnenie káblov vzdušným vedením v zastavanom území mesta na stĺpy verejného osvetlenia, čo je v rozpore s vykonávacou vyhláškou k Stavebnému zákonu a nespoluprácu žalobcu so správnym orgánom. Žalovaný ako poľahčujúcu okolnosť vyhodnotil skutočnosť, že žalobca vo významnej miere nezasiahol do práv a oprávnených záujmov tretích osôb, nespôsobil negatívne dôsledky na verejných záujmoch a životnom

prostredí, pričom s vlastníkom stĺpov verejného osvetlenia mal uzavretú nájomnú zmluvu, ako aj snahu žalobcu odstrániť aspoň časť stavby a žiadosť o vydanie územného rozhodnutia. Žalovaný mal za to, že v danom konaní prevládajú poľahčujúce okolnosti, ktorých he celkovo päť nad priťažujúcimi, ktoré mali byť dve.

Vzhľadom na závažnú zmenu vyhodnotenia pomeru poľahčujúcich a priťažujúcich okolností odvolacieho správneho orgánu oproti orgánu prvostupňovému a vzhľadom na skutočnosť, že § 106 ods. 3 písm. a) Stavebného zákona ustanovuje hornú hranicu výšky sankcie, avšak nestanovuje jej dolnú hranicu, krajský súd mal za to, že žalobcom vykonaná zmena sadzby sankcie o 7 000,- eur nezodpovedala zmene pomeru medzi poľahčujúcimi a priťažujúcimi okolnosťami.

Krajský súd mal za nepreskúmateľné tvrdenie žalovaného, že pri správnych deliktach zákon vychádza z objektívnej zodpovednosti, t.j. vo veci správnych deliktov správny orgán pohnútky, úmysel, resp. nedbanlivosť neskúma. Krajský súd súhlasil s názorom žalovaného, že na založenie administratívnej zodpovednosti v danom prípade zavinenie nie je relevantné. Pri ukladaní sankcii je však následne potrebné hodnotiť aj toto ako poľahčujúcu, resp. priťažujúcu okolnosť.

Krajský súd považoval za nepreukázateľné, že žalobca nespocoval, čo sa týka výzvy na doplnenie skutočného času uskutočnenia káblového vedenia na trase Rusovská cesta - pošta-bod A po bod D (Prokopova ulica-sídlo Petržalskej televízie TV Bratislava) a na trase od bodu B po bod C (Röntgenova ulica- Rusovská cesta), v administratívnom spise sa nachádza iba vo forme neoverenej fotokópie bez doručienky, a teda ju nie je možné preskúma, či bola žalobcovi skutočne doručená. Ak správne orgány oboch stupňov vyhodnotili v neprospech žalobcu aj skutočnosť, že sa nevyjadril k predloženým doplneným dôkazom v novom konaní, nemohol sa krajský súd stotožniť s tvrdením, keď je potrebné zdôrazniť, že podľa § 33 Správneho poriadku má účastník konania právo, nie povinnosť vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladu i spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Skutočnosť, že účastník konania nevyužije oprávnenie, ktoré mu zákon priznáva, mu ako taká nesmie byť na ujmu. Krajský súd teda nesúhlasil s tvrdením správnych orgánov, že žalobca nespocoval s prvostupňovým správnym orgánom.

Proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 3S/111/2011-85 podal žalovaný odvolanie a z hľadiska obsahu podaného odvolania žiadal, aby najvyšší súd, ako príslušný odvolací súd napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave zmenil tak, že ho ako nezákonný zruší a vráti krajskému súdu na ďalšie konanie. Žalovaný sa v odvolaní nestotožňuje s dôvodmi zrušenia napadnutého rozhodnutia č. A/2011/1368/-DLD zo dňa 28.03.2011.

Žalovaný v odvolaní poukázal na ust. § 47 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, v znení neskorších predpisov (správny poriadok), podľa ktorého napadnuté rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonom, podmienkami stanovenými pre zmenu rozhodnutia v odvolacom konaní, vychádza zo správneho právneho posúdenia veci z dostatočne zisteného skutkového stavu. Podľa žalovaného bola výška pokuty výsledkom zákonom povolenej správnej úvahy konajúceho správneho orgánu. Žalovaný prihliadal na všetky skutkové ako i právne zistenia, ktoré boli v správnom konaní zistené a preukázané, a ktoré boli v rozhodnutí dostatočne odôvodnené. Odôvodnenie obsahuje riadny výpočet okolností, ktoré považoval správny orgán za preukázané a ktoré zohľadnil pri stanovení výšky pokuty. Bolo prihliadnuté na druh, charakter a dobu protizákonného konania. Žalovaný v odvolaní zastáva názor, že napadnuté rozhodnutie má všetky náležitosti kogentne vypočítané ustanovením § 47 Správneho poriadku a považuje odôvodnenie krajského súdu ohľadom nedostatočného odôvodnenia za ničím nepredložené. Podľa žalovaného správny orgán sa riadne zaoberal a úplne odôvodnil všetky skutočnosti, ktoré zákon ustanovuje a vyvodil skutkové a právne zistenia, vylúčil okolnosti, ktoré neboli v konaní hodnoverné preukázané. Žalovaný doplnil odvolanie o námietky týkajúce sa argumentácie krajského súdu o zmene vyhodnotenia pomeru poľahčujúcich a priťažujúcich okolností odvolacieho správneho orgánu oproti orgánu prvostupňovému, žalovaný uviedol, že v prípade zmeny rozhodnutia žalovaný pristúpi k prehodnoteniu pomeru tak priťažujúcich, ako aj poľahčujúcich okolností a to vzhľadom na výsledok rozhodnutia, ktorým bolo zníženie uloženej pokuty. Takýto postup sa žalovanému nejaví ako postup,

ktorý by spôsobil nepreskúmateľnosť rozhodnutia, nakoľko predmetné rozhodnutie, ktorým bola uložená pokuta znížená je dostatočne odôvodnené v súlade s ustanovením § 47 Správneho poriadku.

Žalovaný ďalej poukázal na to, že podľa ust. § 59 ods. 2 správneho poriadku zmena rozhodnutia je vhodná vždy, keď prvostupňový správny orgán nesprávne použil hmotnoprávny predpis alebo oprel svoje rozhodnutie o nedostatočne zistený skutkový stav veci, ďalej keď prvostupňový správny orgán neúplne alebo nesprávne zhodnotil vykonané dôkazy alebo keď správny orgán prvého stupňa nerešpektoval pri nezmenených skutkových okolnostiach právny názor. Pri zmene môže dôjsť k situácii, že odvolací orgán jednak môže účastníkovi konania „dať viac“, jednak môže jeho situáciu v porovnaní s rozhodnutím orgánu prvého stupňa „zhoršiť“. Táto právomoc vyplýva z cieľa odvolacieho konania, ako i z úlohy odvolacieho orgánu v ňom (jeho rozhodovanie nie je viazané na závery orgánu prvého stupňa, má právomoc samostatne hodnotiť podklady pre rozhodnutie, posudzovať vec po právnej stránke a samostatne rozhodnúť i na základe nových zistených skutočností).

Žalovaný ďalej uviedol, že v prípade keď správny orgán zistí porušenie zákona na úseku stavebného poriadku a navyše táto skutočnosť vyplýva odvolaciemu správne mu orgánu z podkladov nachádzajúcich sa v predložennom prvostupňovom spisovom materiáli, má stavebný úrad ako aj odvolací orgán porušenie zákona účastníkom konania za dostatočne preukázané a v takom prípade je prvostupňový správny orgán povinný začať konanie o delikte, ktorého výsledkom je sankčný postup v zmysle zákona. V prípade, že prvostupňový tak ako aj druhostupňový správny orgán má za dostatočne preukázané porušenie zákona nemôže byť v tomto smere právny názor účastníka konania správny orgán záväzný.

Žalobca sa vo vyjadrení k odvolaniu žalovaného stotožnil s právnym názorom krajského súdu a odkázal sa na časti odôvodnenia napadnutého rozsudku.

Dňom 1.7.2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len SSP). Odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov (§ 492 ods. 2 SSP). V súlade s uvedenými prechodnými ustanoveniami najvyšší súd v danej veci postupoval podľa doterajšieho predpisu, Občianskeho súdneho poriadku.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil (§ 156 ods. 1, § 250ja ods. 2 OSP) s tým, že termín verejného vyhlásenia rozsudku bol oznámený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli súdu, ako aj internetovej stránke najvyššieho súdu [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk).

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy. Pri preskúmaní zákonnosti súd skúma, či žalobou napadnuté rozhodnutie je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky t.j. najmä s hmotnými a procesnými administratívnymi predpismi. V intenciách § 244 ods. 1 OSP súd preskúma aj zákonnosť postupu správneho orgánu.

Podľa § 250i ods. 3 OSP na vady konania pred správnym orgánom sa prihliada, len ak vzniknuté vady mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Najvyšší súd z obsahu pripojeného administratívneho spisu zistil, že predmetom súdneho preskúmacieho konania je rozhodnutie žalovaného č. A/2011/1368-DLD zo dňa 28.03.2011, ktorý v odvolacom konaní zmenil rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu o uložení pokuty, keď znížil výšku uloženej pokuty zo 17 000,- eur na 10 000,- eur. Krajský súd rozhodol tak, že poukázal na § 47 ods. 3 správneho poriadku a odôvodnil, že preskúmané rozhodnutia správnych orgánov I. II. stupňa nie sú v súlade so zákonom, pretože správne orgány dostatočne neodôvodnili svoje rozhodnutia o uložení pokuty.

Na základe posúdenia všeobecného odôvodnenia rozsudku krajského súdu č. k. 3S/111/2011-58 a vzhľadom na doplnenie rozsahu a dôvodov odôvodnenia v rozsudku č. k. 3S/111/2011-85 najvyšší súd usúdil, že existencia dostatočne konkrétnych zistení vedie k stotožneniu sa s názorom krajského súdu. Krajský súd svoj rozsudok č. k. 3S/111/2011-85 už dostatočne odôvodnil a jeho závery zodpovedajú zistenému skutkovému stavu a požiadavkám zákona. Sledoval, či (žalovaný) správny orgán náležite zdôvodnil uloženie sankcie v určitej výške, či prihliadol na okolnosti viazané na subjekt, samotný skutok a jeho následok. Pri uložení pokuty by mal správny orgán prihliadnuť na závažnosť, spôsob a čas trvania následkov protiprávneho konania.

V konaní o uloženie sankcie úlohou správneho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu v správnom súdnictve je posudzovať, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi konania, či bolo rozhodnutie vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi, a či obsahuje zákonom predpísané náležitosti, či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúce vydaniu napadnutého rozhodnutia. Najvyšší súd preskúmal procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Zo spisového materiálu je zrejmé, že správne orgány udelenie pokuty a jej výšku riadne (dostatočne podrobne) neodôvodnili a zákonným spôsobom neuplatnili správnu úvahu, pričom pri rozhodovaní o výške pokuty, v prípade zmeny rozhodnutia žalovaný pristúpil k prehodnoteniu pomeru tak prítiažujúcich ako poľahčujúcich okolností a to vzhľadom aj na výsledok rozhodnutia, ktorým bolo zníženie uloženej pokuty, čo spôsobilo nepreskúmateľnosť rozhodnutia, nakoľko predmetné rozhodnutie, ktorým bola uložená pokuta znížená, nebolo dostatočne odôvodnené.

Ani najvyšší súd sa nestotožnil s námietkou žalovaného, že žalobca nespolupracoval so žalovaným pri poskytnutí informácií prostredníctvom výzvy, z dôvodu nepredloženia potvrdenia o prevzatí. Aj najvyšší súd je toho názoru, že správne orgány nepostupovali náležite v intenciách citovaných právnych noriem, vo veci nezistili objektívny skutkový stav veci, nevyhodnotili vykonané dôkazy v rozhodnutiach správne. Rozhodnutie správneho orgánu neobsahuje všetky zákonom predpísané náležitosti a preto ani nie je z uvedeného rozhodnutia zrejmé, akými konkrétnymi skutočnosťami bol správny orgán pri vydávaní rozhodnutia vedený. Správny orgán má možnosť rozhodnúť podľa vlastnej úvahy, nemôže rozhodnúť automaticky bez toho, aby nemal k svojmu rozhodnutiu dostatočné odôvodnenie.

Najvyšší súd má za to, že obsahovou náležitosťou rozhodnutia správneho orgánu je jeho odôvodnenie. Predovšetkým má presvedčiť účastníkov o správnosti postupu správneho orgánu a o zákonnosti jeho rozhodnutia. Jednou z funkcií je kontrolná funkcia orgánov, ktoré budú rozhodnutie prípadne preskúmať. Presvedčivé odôvodnenie môže zamedziť zbytočnému uplatneniu opravných prostriedkov. Správny poriadok demonštratívny spôsobom uvádza okolnosti, ktoré môžu byť podkladom na rozhodnutie. V odôvodnení rozhodnutia musí správny orgán reagovať na skutkové a právne posúdenie veci. Za skutkové okolnosti treba považovať skutočnosti, ktoré boli nepochybne zistené, a ich právny význam. Ďalej treba uviesť, aké dôkazy boli vykonané, ako ich hodnotí správny orgán, ako sa správny orgán vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov. Medzi právnymi a skutkovými zisteniami musí existovať vzťah, kedy právne posúdenie veci musí obsahovať konkrétny odkaz na príslušný právny predpis, z ktorého správny orgán vo výrokovvej časti rozhodnutia vychádzal a z ktorého vyvodzuje svoje právne posúdenie. Nestačí citácia príslušného ustanovenia, ale je žiaduce, aby sa vyložil aj obsah právnej normy, aby účastníci pochopili vzťah medzi skutkovým a právnym zistením. V odôvodnení sa treba venovať skutočnostiam, ku ktorým správny orgán dospel na základe inštitútu voľnej úvahy. Podľa názoru najvyššieho súdu ak správny orgán ukladá pokutu za správny delikt, nestačí uviesť, že pri uložení pokuty prihliadal na mieru zavinenia a výška pokuty bola určená v rámci ustanoveného rozpätia. V tomto prípade sa správny orgán nevyrovnal so všetkými hľadiskami pre uloženie pokuty, preto krajský súd posúdil rozhodnutie ako nepreskúmateľné.

Najvyšší súd je názoru, že správny orgán sa musí vysporiadať so všetkými rozhodujúcimi skutočnosťami a postup rozhodnutia musí dostatočne vysvetliť s poukazom na vykonané dokazovanie a zistené rozhodujúce skutočnosti a s poukazom na ním prijaté právne závery. Účelom rozhodnutia je vysvetliť postup a dôvody rozhodnutia.

Najvyšší súd považuje potrebné uviesť, že takéto všeobecné odôvodnenie rozhodnutia odvolávajúce sa na citované zákonné ustanovenia je nepostačujúce. Z oboch rozhodnutí správnych orgánov nebolo možné zistiť aká bola miera ohrozenia verejného záujmu, nakoľko správne orgány sa náležite nevyporiadali so skutkovými zisteniami. Nie je možné zistiť do akej miery vzali správne orgány do úvahy tú skutočnosť, že žalobca prejavil snahu vec usporiadať, že dodatočne požiadal o vydanie územného rozhodnutia na umiestnenie verejnej komunikačnej siete v danej lokalite.

Uloženie vysokej sankcie v správnom konaní si vyžaduje, aby správny orgán svoje rozhodnutie podrobne zdôvodnil s uvedením konkrétnych skutočností, ktoré odôvodňujú jej uloženie. Podľa názoru najvyššieho súdu je všeobecné konštatovanie protiprávnosti konania a rozsahu jeho následkov bez bližšej špecifikácie nedostatočným pre uloženie pokuty. Najvyšší súd dospel k záveru, zhodnému so záverom krajského súdu, že pokuta nie je vzhľadom na všetky okolnosti dostatočne odôvodnená.

Vzhľadom na uvedené Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny v súlade s § 250ja ods. 3 veta druhá OSP v spojení s § 219 ods. 1, 2 OSP potvrdil.

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol odvolací súd v zmysle ustanovenia § 250k ods. 1, s § 246c ods. 1 a s § 224 ods. 1 OSP a s § 492 ods. 2 SSP tak, že žalobcovi ich náhradu nepriznal, keďže si náhradu trov odvolacieho konania v súlade s ustanovením § 151 ods. 2 OSP za bodkočiarkou nevyčísľal a žiadne mu zo spisu ku dňu vyhlásenia rozhodnutia nevyplývali.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.