

U z n e s e n i e

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **Úrad pre reguláciu siet'ových odvetví**, Bajkalská 27, Bratislava proti žalovanému: **Ministerstvo financií Slovenskej republiky**, Štefanovičova 5, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF/022400/2009-243 zo dňa 7.9.2009 v spojení s rozhodnutím ministra financií SR č. MF/26376/2009-23 zo dňa 19.11.2009 o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 25/2010-56 zo dňa 14. apríla 2011, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 25/2010-56 zo dňa 14. apríla 2011 **z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d' a ľ š i e k o n a n i e.**

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného ako i rozhodnutie Ministerstva financií SR č. MF/022400/2009-243 zo dňa 7.9.2009, ktorým bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 3.310 € za nedodržanie 15 dňovej oznamovacej povinnosti podľa § 26 ods. 3 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobnú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 514/2003 Z. z.“). Krajský súd takto rozhodol, keď dospel k záveru, že žalobca nie je podľa zákona č. 514/2003 Z. z. ani ministerstvom ani iným ústredným orgánom štátnej správy, či inou

vymenovanou inštitúciou podľa § 4 tohto zákona, ale je podľa zákona o regulácii orgánom štátnej správy, a preto nemôže byť orgánom konajúcim v mene štátu pre potreby zákona č. 514/2003 Z. z. Poukázal na to, že žalobca bol v zmysle ust. § 4 ods. 1, 2 zákona o regulácii zriadený ako orgán štátnej správy a z hľadiska právnej formy je žalobca rozpočtovou organizáciou. Podľa § 21 zák. č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách, za rozpočtovú organizáciu je možné považovať právnickú osobu štátu, ktorá je svojimi príjmami a výdavkami napojená na štátny rozpočet. Ďalej krajský súd dôvodil tým, že žalobca je nesporne právnickou osobou zriadenou zákonom č. 276/2001 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach a o zmene niektorých zákonov (ďalej len „zákon o regulácii“) ako orgán štátnej správy a preto nemôže byť orgánom konajúcim v mene štátu pre potreby zákona č. 514/2003 Z. z. a preto ho nie je možné považovať za orgán povinný podľa § 26 zákona č. 514/2003 Z. z.

Proti rozsudku krajského súdu podal odvolanie žalovaný a žiadal, aby odvolací súd napadnutý rozsudok zmenil a žalobu zamietol. Uviedol, že v zákone o regulácii je jednoznačne uvedené, že Úrad rozhoduje, ukladá sankcie, na čele úradu je predseda, ktorého vymenúva a odvoláva vláda SR a má celorepublikovú pôsobnosť. Taktiež ako ostatné ústredné orgány štátnej správy (podľa § 10 cit. zákona) každoročne predkladá Národnej rade SR správu o činnosti. Podľa § 14 zákon o regulácii sa vzťahuje na konanie všeobecný predpis o správnom konaní a z § 1 ods. 2 správneho poriadku vyplýva, že správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Z uvedeného preto podľa žalovaného vyplýva, že žalobca je v prípade oznámenia údajov do ústrednej evidencie žiadostí podľa zákona č. 514/2003 Z. z. orgánom štátnej správy a tiež orgánom konajúcim v mene štátu v súlade s § 4 ods. 1 písm. h) zák. č. 514/2003 Z. z. Podľa tohto ustanovenia vo veci náhrady škody, ktorá bola spôsobená orgánom verejnej moci podľa § 3 ods. 1, koná v mene štátu verejnoprávna inštitúcia, záujmová samospráva alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ak škoda vznikla v dôsledku nezákonného rozhodnutia ňou vydaného alebo ak škoda bola spôsobená jej nesprávnym úradným postupom. To znamená, že sa žalobca považuje za orgán povinný podľa § 26 zákona č. 514/2003 Z. z. Žalobca tým, že zaslal žiadosť poškodenej

osoby na zaevidovanie žalovanému dňa 17.4.2009, sám uznal, že je orgánom konajúcim v mene štátu. Žalovaný sa preto s názorom krajského súdu, že podriadil zistený skutkový stav pod právnu normu, ktorá sa na vec nevzťahuje, nestotožňuje. V predmetnej veci sa jednalo o žiadosť na predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Vzhľadom na uvedené skutočnosti je žalobca orgánom, ktorý koná v mene štátu, v dôsledku čoho sa považuje aj za orgán, ktorému podľa § 26 ods. 2 písm. a) až c) zákona vyplýva povinnosť oznámiť žalovanému požadované údaje v lehote 15 dní od doručenia žiadosti na náhradu škody. Preto podľa žalovaného správny orgán spoľahlivo zistil skutkový stav a podriadil pod právnu normu, ktorá sa na vec vzťahuje, pretože predmetom úpravy podľa zákona č. 514/2003 Z. z. je okrem iného, zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci vrátane predbežného prerokovania nároku na náhradu škody. Taktiež žalobca počas celého správneho konania neargumentoval skutočnosťou, že nie je orgánom konajúcim v mene štátu a vo všetkých svojich vyjadreniach uvádzal, že po tom, čo mu Ministerstvo životného prostredia SR odstúpilo predmetnú žiadosť, postupoval ako orgán konajúci v mene štátu.

Žalobca sa k odvolaniu žalovaného písomne vyjadril a žiadal, aby odvolací súd rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil. Poukázal na to, že zastáva zhodný názor so žalovaným, čo sa týka rozhodovania, ukladania sankcií a skutočnosti, že na čele úradu je predseda úradu, ktorého vymenúva a odvoláva vláda SR a má celoštátnu pôsobnosť, nakoľko to vyplýva zo zákona o regulácii. Čo sa týka predkladania správy o činnosti NR SR, tak táto povinnosť vyplýva úradu priamo zo zákona o regulácii a teda nie je možné túto povinnosť prirovnávať k povinnostiam „ostatných ústredných orgánov štátnej správy“, ktorých pôsobenie vyplýva zo zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy, ktorý sa na žalobcu nevzťahuje a ktorým povinnosť predkladať správu nie NR SR, ale vláde SR, vyplýva z iných zákonov. Paragraf 14 ods. 9 zákona o regulácii obsahuje ustanovenie o tom, že na cenové konanie sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní s výnimkou niektorých oddielov, za podmienky, ak zákon o regulácii neustanovuje inak, čo znamená, že správny poriadok má k zákonu o regulácii subsidiárny charakter, kedy sa prednostne použijú ustanovenia zákona o regulácii a príkladmo i ust. § 14 ods. 2 zákona o regulácii vymedzuje v porovnaní so správnym poriadkom účastníka konania užšie a teda účastníkmi

konania na úrade je iba regulovaný subjekt a Ministerstvo hospodárstva SR. Taktiež podľa právnej teórie (Soňa Košičiarová: Správny poriadok, komentár Heuréka, 2004) patrí žalobca do skupiny štátnych orgánov rozhodujúcich v správnom konaní, kde okrem ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, miestnych orgánov štátnej správy, patria aj orgány s celoštátnou pôsobnosťou, kde medzi regulačnými orgánmi je i žalobca a ďalej poukázal na orgány dozoru a že žalobca nemôže byť zároveň fyzickou osobou alebo právnickou osobou, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy a že z toho vyplýva, že správny poriadok robí rozdiel medzi štátnym orgánom a fyzickou osobou alebo právnickou osobou v oblasti rozhodovacej právomoci. Orgány konajúce v mene štátu vo veci náhrady škody, za ktorú zodpovedá štát, sú taxatívne vymenované v zákone č. 514/2003 Z. z. Z dôvodovej správy k zákonu č. 514/2003 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1.7.2004 vyplýva, že zákonodarca pri určení orgánov, ktoré sú oprávnené za štát v zodpovednostných vzťahoch vystupovať, vychádzal aj z kompetenčného zákona, v rámci ktorého sú dané základné princípy del'by kompetencií v rámci ústredných orgánov štátnej správy. Nakoľko sa nedalo postihnúť všetky orgány, ktoré by v prípade náhrady škody spôsobenej orgánom verejnej moci konali v mene štátu, bolo treba určiť príslušný orgán, ktorý by mal konať za štát a preto zákonná úprava za takýto orgán považuje Ministerstvo spravodlivosti SR. Z uvedeného podľa žalobcu vyplýva, že žalobca nie je v prípade oznámenia údajov do ústrednej evidencie žiadostí podľa zákona č. 514/2003 Z. z. ani ministerstvom ani ostatným ústredným orgánom štátnej správy, či inou vymenovanou inštitúciou podľa § 4, ale je podľa zákona o regulácii orgánom štátnej správy, a preto nemôže byť orgánom konajúcim v mene štátu pre potreby zákona č. 514/2003 Z. z. Pokiaľ žalovaný tvrdí, že žalobca počas celého správneho konania neargumentoval, že by nebol orgánom konajúcim v mene štátu, tak žalobca uviedol, že jeho úrad vydal na rok 2007 pre Bratislavskú vodárenskú spoločnosť, a.s. (BVS, a.s.) rozhodnutie o určení pevnej ceny za výrobu, distribúciu a dodávku pitnej vody verejným vodovodom a za odvedenie a čistenie odpadovej vody verejnou kanalizáciou. Proti rozhodnutiu úradu podala spoločnosť na Krajskom súde v Bratislave žalobu a krajský súd rozhodnutie úradu zrušil z dôvodu, že administratívny spis bol neúplný, nakoľko sa v ňom nenachádzal všeobecne záväzný právny predpis, ktorý úrad vydal. Z tohto dôvodu BVS, a.s. doručila podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Ministerstvu životného prostredia SR žiadosť o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody spôsobenej

nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci a Ministerstvo životného prostredia SR začalo v súlade so zákonom č. 514/2003 Z. z. vo veci konať, pričom ako príslušný orgán konajúci v mene štátu konalo po dobu 36 dní v čase od 13.2.2009 do 20.3.2009. Žalobca sa ani po odstúpení žiadosti BVS, a.s. o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci nepovažoval za orgán konajúci v mene štátu, považoval však v danom okamihu za správne a nevyhnutné pri tak vysokom vyčíslení náhrady škody zo strany BVS, a.s. vo výške 2.447.582,71 €, upovedomiť o tejto skutočnosti žalovaného. Už pred oznámením tejto skutočnosti žalovanému žalobca niekoľkokrát telefonicky konzultoval túto vec so zamestnankyňou právneho referátu Ministerstva spravodlivosti SR (ktorá podľa jej vyjadrenia mala v pracovnej náplni konania podľa zák. č. 514/2003 Z. z.) a ktorá žalobcovi uviedla, že napriek nejednoznačnému zneniu § 4 ods. 1 písm. h), je príslušnosť úradu tak ako to posúdilo MŽP SR, určená správne. Taktiež žalobcovi oznámila, že v prípade postúpenia žiadosti o predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody žalobcom na MS SR, bude mu táto žiadosť obratom vrátená. Vzhľadom na to, že žalobca nechcel v tom čase spôsobiť prieťahy vo veci, bol to jeden z dôvodov, prečo túto skutočnosť žalobca oznamoval žalovanému sám. Žalobca tak urobil po tom, čo nadobudol dojem, že Ministerstvo životného prostredia SR si pravdepodobne nespĺnilo svoju zákonnú povinnosť oznámiť údaje žalovanému podľa § 26 ods. 2 písm. a) až c) zákona č. 514/2003 Z. z.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 212 ods. 1 O.s.p., prejednal odvolanie bez nariadenia pojednávania podľa § 214 ods. 2 a § 250ja ods. 2 O.s.p., a dospel k záveru, že je potrebné ho zrušiť podľa § 221 ods. 1 písm. f) O.s.p. a podľa § 221 ods. 2 O.s.p. vec vrátiť súdu prvého stupňa na ďalšie konanie.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podstatou správneho súdnictva je ochrana práv občanov a právnických osôb, o ktorých sa rozhodovalo v správnom konaní; ide o právny inštitút, ktorý umožňuje, aby sa každá osoba, ktorá sa cíti byť rozhodnutím či postupom orgánu verejnej správy poškodená, dovolala súdu ako

nezávislého orgánu a vyvolala tak konanie, v ktorom správny orgán už nebude mať autoritatívne postavenie, ale bude účastníkom konania s rovnakými právami ako ten, o koho práva v konaní ide.

Úlohou súdu v správnom súdnictve je preskúmať zákonnosť postupov a rozhodnutí orgánov verejnej správy, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy.

Súd v správnom súdnictve preskúmava rozhodnutie a postup orgánu verejnej správy predovšetkým v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe (t.j. v medziach žaloby). Rozsahom tvrdení uvedených v žalobe je súd viazaný.

Súd je garantom dodržiavania zákonnosti správnym orgánom. Rešpektovanie princípov zákonnosti musí vyjadriť v rozhodnutí, ktoré je výsledkom preskúmania rozhodnutia správneho orgánu, tak aby jeho rozhodnutie bolo preskúmateľné v konaní pred odvolacím súdom. Základným predpokladom takejto preskúmateľnosti je dostatok dôvodov, ich jasná formulácia a priradenie týchto dôvodov ku konkrétnym okolnostiam posudzovanej veci.

V konaní o žalobe proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu sa súd riadi dispozičnou zásadou, ktorej vykonaním je ustanovenie § 249 ods. 2 O.s.p. ukladajúce žalobcovi povinnosť uviesť okrem všeobecných náležitostí podania aj označenie rozhodnutia a postupu správneho orgánu, ktoré napáda, vyjadrenie, v akom rozsahu sa toto rozhodnutie a postup napáda, uvedenie dôvodov v čom vidí žalobca nezákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu a aký konečný návrh robí, a správny súd je potom viazaný rozsahom a dôvodmi uvedenými v žalobe. Činnosť správneho súdu je ohraničená takto vymedzeným rámcom a súd sa musí obmedziť na skúmanie napadnutého rozhodnutia len v tomto smere, ak však nejde o vadu, na ktorú musí prihliadnuť z úradnej povinnosti (§ 250i ods. 3 O.s.p.).

Podľa § 26 ods. 3 citovaného zákona, príslušný orgán konajúci v mene štátu podľa § 4 je povinný oznámiť údaje podľa odseku 2 písm. a) - c) Ministerstvu financií SR do 15 dní od doručenia žiadosti podľa § 15 alebo odkedy sa dozvedel, že poškodený uplatnil svoje právo

na náhradu škody na súde podľa § 16. Ďalej je povinný oznámiť Ministerstvu financií SR údaje podľa odseku 2 písm. d) do 15 dní od uspokojenia nároku na náhradu škody.

Podľa § 26 ods. 4 uvedeného zákona, ak príslušný orgán konajúci v mene štátu podľa § 4, neoznámí v lehotách podľa odseku 3 údaje podľa odseku 2, Ministerstvo financií SR uloží orgánu za porušenie tejto povinnosti pokutu v sume od 3.310 € do 33.190 €.

Podľa § 15 ods. 1 a 2, nárok na náhradu škody spôsobenú nezákonným rozhodnutím, nezákonným zatknutím, zadržaním alebo iným pozbavením osobnej slobody, rozhodnutím o treste, o ochrannom opatrení alebo rozhodnutím o väzbe ako aj nárok na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom, je potrebné vopred predbežne prerokovať a na základe písomnej žiadosti poškodeného o predbežné prerokovanie nároku s príslušným orgánom podľa § 4 a 11. Ak bola žiadosť podaná na nepríslušnom orgáne, je tento orgán povinný bezodkladne ju postúpiť príslušnému orgánu a upovedomiť o tom poškodeného. Účinky podania žiadosti zostávajú zachované.

Podľa § 4 ods. 1 citovaného zákona, vo veci náhrady škody, ktorá bola spôsobená orgánom verejnej moci podľa § 3 ods. 1 koná v mene štátu podľa písm. h) verejnoprávna inštitúcia, záujmová samospráva alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ak škoda vznikla v dôsledku nezákonného rozhodnutia ňou vydaného, alebo ak škoda bola spôsobená jej nesprávnym úradným postupom.

Z ust. § 4 ods. 1 a 2 zákona o regulácii vyplýva, že žalobca bol zriadený zákonom o regulácii ako orgán štátnej správy a že z hľadiska právnej formy sa považuje za rozpočtovú organizáciu.

Odvolačí súd zatiaľ bez ďalšieho skúmania považuje právny názor krajského súdu za predčasný, keď tvrdí, že žalobca, keďže bol zriadený zákonom o regulácii ako orgán štátnej správy, tak nemôže byť orgánom konajúcim v mene štátu pre potreby zákona č. 514/2003 Z. z. a že preto ho nie je možné považovať za orgán povinný podľa § 26 zák. č. 514/2003 Z. z.

V danom prípade sa žalobca bráni i tým, že Ministerstvo životného prostredia vo veci riadne konalo po dobu 36 dní ako príslušný orgán konajúci v mene štátu. Z administratívneho spisu však odvolací súd zistil, že boli to v podstate určité úkony vo vzťahu k žalobcovi za účelom vyžiadania si odborného stanoviska vo veci od žalobcu k návrhu na prerokovanie náhrady škody.

V danom prípade krajský súd však neskúmal, či Ministerstvo životného prostredia bol vôbec príslušný orgán, ktorý sa mal zaoberať žiadosťou na predčasné prerokovanie nároku, resp. či došlo vo veci k určitému kompetenčnému konfliktu, tak ako to má na mysli § 4 ods. 1 písm. l zák. č. 514/2003 Z. z. Ako vyplýva z administratívneho spisu, tak Ministerstvo životného prostredia neuznávalo svoju príslušnosť na predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody a práve z tohto dôvodu postúpilo predmetnú žiadosť žalobcovi.

Podľa názoru Najvyššieho súdu SR, aby bolo možné zodpovedať otázky na vyššie uvedené problémy, bude potrebné ustáliť, čoho sa vôbec, resp. akej problematiky žiadosť o predbežné prerokovanie týka. V administratívnom spise sa dokonca rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S 51/07-66 zo dňa 28.6.2007, ktorým malo byť zrušené rozhodnutie žalobcu zo dňa 22.12.2006 (č. 0086/2007/V) ani nenachádza. Preto bude potrebné, aby si prvostupňový súd uvedený spisový materiál zadovážil, pretože inak nie je možné ustáliť otázku, kto má byť zodpovednostným subjektom vo vzťahu k Ministerstvu financií SR v zmysle ust. § 26 ods. 3 zák. č. 514/2003 Z. z.

Najvyšší súd SR pre úplnosť veci uvádza, že dozorové a regulačné orgány (napr. Rada pre vysielanie a retransmisiu, Telekomunikačný úrad SR, Úrad pre reguláciu sieťových odvetví) nemajú nadriadený orgán.

Nakoľko v prejednávanom prípade nie je z odôvodnenia napadnutého rozsudku prvého stupňa zrejmé, akými úvahami sa súd riadil pri utváraní záveru o skutkovom stave, preto odvolací súd musel považovať napadnutý rozsudok za nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov.

Najvyšší súd SR preto musel napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 221 ods. 1 písm. f) O.s.p. v spojení s § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. zrušiť a vec mu vrátiť n ďalšie konanie (§ 221 ods. 2 O.s.p.).

V ďalšom konaní krajský súd prejedná vec znova v medziach podanej žaloby s prihliadnutím aj na dôvody odvolania a znova o veci rozhodne a svoje rozhodnutie riadne odôvodní.

V novom rozhodnutí rozhodne krajský súd aj o náhrade trov odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 O.s.p. v spojení s § 246 ods. 1 veta prvá O.s.p.).

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

V Bratislave dňa 30. mája 2012

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Peter Szimeth