

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	8Sžo/37/2014
Identifikačné číslo spisu:	2012200192
Dátum vydania rozhodnutia:	22.10.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:2012200192.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu JUDr. Evy Babiakovej, CSc. a Mgr. Petra Melichera, v právnej veci žalobcu: K. X., bytom H. XX, štátneho občana Talianskej republiky, zastúpeného JUDr. Romanom Kvasnicom, advokátom, so sídlom Sad A. Kmeťa 24, Piešťany, proti žalovanému: Okresnému úradu Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Kollárova 8, Trnava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného (predtým Krajského stavebného úradu Trnava) č. KSÚ-OSP-2012/00264/Ve zo dňa 19. marca 2012, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/28/2012-88 zo dňa 9. januára 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/28/2012-88 zo dňa 9. januára 2014 m e n í tak, že z r u š u j e rozhodnutie Krajského stavebného úradu Trnava č. KSÚ-OSP-2012/00264/Ve zo dňa 19. marca 2012 a vec v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

Žalovaný je povinný uhradiť žalobcovi trovy konania pozostávajúce zo súdneho poplatku 66 € a z trov právneho zastúpenia vo výške 455,23 €, na účet jeho právneho zástupcu, do troch dní od právoplatnosti rozsudku.

Odôvodnenie

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Trnave zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. d/ O.s.p. rozhodnutie Krajského stavebného úradu Trnava č. KSÚ-OSP-2012/00264/Ve zo dňa 19. marca 2012, ktorým bolo zmenené rozhodnutie Obce Borovce č. j. P/278/2011-Mi/1 zo dňa 21. decembra 2011 doplnením výroku o trovách konania, a zrušil aj vyššie špecifikované prvostupňové rozhodnutie Obce Borovce, ktorým bol žalobca ako obvinený z priestupku uznaný vinným zo spáchania priestupku podľa § 105 ods. 3 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení platnom a účinnom v rozhodnom čase (ďalej len „stavebný zákon“) tým, že ako stavebník začal v novembri 2010

uskutočňovať stavbu rodinného „dvojdomu“ na pozemkoch parc. č. XX/XXX, XX/XXX (vo vlastníctve Mgr. I. I.) a parc. č. XX/X (vo vlastníctve Obce Borovce) v k. ú. H. bez stavebného povolenia, za čo mu bola uložená pokuta vo výške 25 000 €, a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Zároveň uložil žalovanému povinnosť zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania vo výške 66 € za zaplatený súdny poplatok a na trovách právneho zastúpenia sumu 371,36 € do troch dní od právoplatnosti rozsudku.

Rozsudok odôvodnil tým, že rozhodnutie žalovaného je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, a to najmä v časti určenia výšky pokuty nie je vôbec odôvodnené. Zdôraznil, že právo na vydanie kompletného rozhodnutia je jedným zo základných práv účastníka administratívneho konania. Rozhodnutie správneho orgánu musí byť také, aby každý, kto ho dostane k dispozícii, si mohol utvoriť z jeho odôvodnenia obraz o prejednávanej veci a vydanom rozhodnutí. Uviedol, že nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov spočíva v nedostatku skutkových dôvodov a je takou vadou, ktorá bráni súdu vecne preskúmať zákonnosť rozhodnutia. V tejto súvislosti poukázal na to, že nespochybniteľným právom účastníka konania je v prípade uloženia pokuty v správnom konaní dostať rozhodnutie, ktoré bude aj v časti určenia jej výšky dostatočným spôsobom odôvodnené v nadväznosti na konkrétne zistené skutočnosti, okolnosti, údaje, aby bolo z odôvodnenia zrejmé, v rámci akých mantinelov sa pri svojom rozhodovaní správny orgán pohyboval, ktoré skutočnosti zohľadnil. Podľa názoru krajského súdu nie je postačujúce, ak je uložená sankcia v rozsahu, ktorý síce zákon pripúšťa, ale správny orgán musí v odôvodnení rozhodnutia uviesť skutočnosti, ktoré viedli k uloženiu sankcie aj pokiaľ ide o jej výšku. Námietku žalobcu, že mu nebol v konaní ustanovený správny orgánom tlmočník, nepovažoval krajský súd za dôvodnú, nakoľko mal možnosť do zápisnice o prejednaní priestupku túto skutočnosť namietat, čo však neurobil; učinil tak iba v rámci odvolacieho konania pred správny orgánom. K ďalšej námietke žalobcu ohľadne predpojatosti starostu obce k veci krajský súd uviedol, že správny poriadok hovorí len o možnom vylúčení pracovníka správneho orgánu, nie o vylúčení jeho štatutára - starostu obce, ktorý však nie je pracovníkom, ale je správny orgánom. Výrok o trovách konania odôvodnil poukazom na § 250k O.s.p. a na vyhlášku č. 655/2004 Z. z., pričom trovy právneho zastúpenia pozostávali z odmeny advokáta za 4 úkony právnej služby, náhrady cestovného z Piešťan do Trnavy a späť, náhrady za stratu času a paušálnej náhrady.

Proti tomuto rozsudku podal žalovaný v zákonnej lehote odvolanie navrhujúc, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trnave zrušil a vec mu vrátil na nové konanie. Nestotožnil sa s prvostupňovým rozsudkom poukazujúc na to, že pri udeľovaní pokuty má správny orgán zákonom stanovené rozpätie, v rámci ktorého je možné uložiť pokutu. Nebezpečenstvo protiprávneho konania nie je odstupňované, ale je na posúdení správneho orgánu ukladajúceho pokutu, ako posúdi konkrétne porušenie zákona. Správny orgán mal za dostatočne dôvodné porušenie zákona tým, že žalobca staval bez stavebného povolenia a vzhľadom na rozsah stavby a jej umiestnenie ešte aj na pozemkoch, ku ktorým nemal ako stavebník vlastnícke právo alebo iné právo v zmysle stavebného zákona, za čo mu bola uložená pokuta vo výške 25 000 €. Žalovaný nesúhlasil s rozsudkom ani v časti trov konania, nakoľko správny orgán svojím postupom neukrátil žalobcu na jeho právach.

Žalobca v písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhol napadnutý rozsudok ako vo výroku vecne správny potvrdiť, uplatňujúc si náhradu trov odvolacieho konania vo výške 83,87 € (odmena za 1 úkon právnej služby 61,85 €, paušálna suma náhrad 8,04 € a DPH 13,98 €). Podané odvolanie považoval žalobca za nedôvodné. Nesúhlasil však s právnymi závermi súdu prvého stupňa o nedôvodnosti žalobcových námietok ohľadne absencie ustanovenia tlmočníka a rozhodovania zaujatou osobou, ktoré však nemajú vplyv na správnosť výroku rozsudku súdu prvého stupňa. Považoval za potrebné uviesť, že Obec Borovce ako prvostupňový správny orgán odôvodnila výšku uloženej pokuty i údajným správnym deliktom iného subjektu čo považuje žalobca za neprípustné. Z rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu nie je ani zistiteľné, aká spoločnosť a kedy sa mala dopustiť obdobného protiprávneho skutku, prípadne akým rozhodnutím bolo rozhodnuté o porušení stavebného zákona touto bližšie neurčenou spoločnosťou, ktorej je žalobca údajne konateľom a spoločníkom. Žalobca ďalej poukázal na to, že vyššie uvedený dôvod uloženia tak vysokej pokuty bližšie rozviedol právny predchodca žalovaného tak, že ide o spoločnosť GGM, s.r.o., v ktorej síce žalobca nie je konateľom, ale spoločníkom, a ako

spoločník v tejto spoločnosti mal žalobca opakovane realizovať bez stavebného povolenia stavbu Betonárky v Borovciach. V súvislosti s tým namietal, že odôvodnenie rozhodnutia žalovaného je vnútorne rozporným, pretože spoločník spoločnosti s ručením obmedzeným nie je oprávnený konať v mene spoločnosti, a teda žalobca ako spoločník nemohol realizovať žiadnu stavbu v mene spoločnosti GGM, s.r.o., a ak by takúto stavbu realizoval žalobca ako fyzická osoba neoprávnená konať za GGM, s.r.o., nešlo by o správny delikt spoločnosti GGM, s.r.o., ale o priestupok žalobcu. Zdôraznil, že neexistuje žiadne rozhodnutie, ktorým by bolo konštatované uskutočnenie stavby Betonárne v Obci Borovce bez stavebného povolenia, a to ani žalobcom ani spoločnosťou GGM, s.r.o. Žalobca mal za to, že bez právoplatného rozhodnutia o správnom delikte nemôže žalovaný v rámci priestupkového konania konštatovať spáchanie správneho deliktu právnickou osobou, ktorá nie je účastníkom konania, a spáchaním tohto správneho deliktu odôvodniť uloženie pokuty vo výške 25 000 € žalobcovi, pretože je spoločníkom tejto právnickej osoby.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 O.s.p. preskúmal napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo, súc viazaný rozsahom a dôvodmi odvolania podľa § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p., bez nariadenia pojednávania, podľa § 250ja ods. 2 a § 214 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. s tým, že deň verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk, a dospel k záveru, že odvolaniu žalovaného nie je možné vyhovieť. Rozsudok bol verejne vyhlásený 22. októbra 2015 podľa § 156 ods. 1 a 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.

Podľa § 105 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona priestupku sa dopustí a pokutou do 1 milióna Sk sa potrestie ten, kto ako stavebník uskutočňuje novú stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním.

Podľa ods. 6 citovaného ustanovenia na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o priestupkoch. (zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov)

Podľa § 12 ods. 1 zákon Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení platnom v rozhodnom čase pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatel'a, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.

Podľa § 140 Stavebného zákona ak nie je výslovne ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie podľa tohto zákona všeobecné predpisy o správnom konaní.

Podľa § 47 ods. 3 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

Najvyšší súd Slovenskej republiky stotožňujúc sa s odôvodnením napadnutého rozhodnutia krajského súdu v celom rozsahu, na zdôraznenie jeho správnosti považuje za vhodné doplniť, že v zmysle ustálenej judikatúry správnych súdov v prípade správneho trestania súd sleduje, či správny orgán náležite odôvodnil uloženie sankcie v určitej výške, ak zákon pripúšťa rozpätie sankcie, či prihliadol na okolnosti viazané na subjekt, samotný skutok a jeho následok. Určenie výšky pokuty v rámci určeného rozpätia je síce vecou voľného uváženia, to však neznamená, že môže byť uložená v ľubovoľnej výške. Voľná úvaha aj pri takomto rozhodovaní je myšlienkový proces, v rámci ktorého má príslušný orgán zvažovať závažnosť porušenia predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu, jeho následky, dobu protiprávnosti, aby uložená pokuta spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel s prognózou budúceho

pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Pri uložení pokuty správny orgán prihliadne na závažnosť priestupku, najmä spôsob jeho spáchania, a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatela.

Riadny chod spravodlivosti v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), ako aj čl. 46 ods. 1 Ústavy SR, zaväzuje súdy a orgány verejnej správy na odôvodňovanie rozhodnutí. Nepreskúmateľné rozhodnutia zakladajú protiústavný stav a tento postup je nezlučiteľný so zásadou spravodlivosti konania. Tomuto procesnému právu účastníka zodpovedá podľa § 157 ods. 2 O.s.p. a podľa § 47 ods. 3 správneho poriadku povinnosť súdu a správneho orgánu nielen rozhodnúť, ale tiež vysvetliť, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie. Ak tak neurobia, zaťažia svoje rozhodnutie vadou spočívajúcou v tom, že rozhodnutia sú nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a účastníkovi konania sa postupom súdu odníme možnosť konať pred súdom (§ 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p., § 250j ods. 3 písm. d/ a ods. 3 O.s.p.) a súčasne postupujú aj v rozpore čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Prvostupňový správny orgán v odôvodnení svojho rozhodnutia k určeniu výšky sankcie uloženej na hornej hranici sadzby uviedol: „...V súlade s § 12 zákona o priestupkoch správny orgán prihliadol na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru jeho zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatela. Páchatel stavbu vedome realizuje aj na pozemku, ku ktorému nemá vlastnícke ani iné právo a ktorého odpredaj mu Obecné zastupiteľstvo Borovce ešte pred začatím stavby zamietlo. Spoločnosť, ktorej je páchatel konateľom a jedným zo spoločníkov, sa na území Obce Borovce dopustila obdobného protiprávneho skutku...“

Druhostupňový správny orgán v odôvodnení rozhodnutia v súvislosti s touto otázkou konštatoval, že: „...Stavebný úrad udelil pokutu 25 000 eur, čo je v súlade s ustanovením § 105 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona. Stavebník realizoval stavbu bez stavebného povolenia, na pozemkoch, ku ktorým nemá vlastnícke právo. Stavebník ako spoločník spoločnosti GGM s.r.o. vedome, opakovane realizoval bez stavebného povolenia aj stavbu Betonárky v Borovciach. Uskutočňovanie stavby bez stavebného povolenia je tak závažným porušením stavebného zákona, že od 1.11.2011 sa zmenil trestný zákon tým, že boli zavedené nové skutkové podstaty trestného činu (neoprávnené uskutočňovanie stavby), ktoré sa potrestajú trestom odňatia slobody.“

Najvyšší súd považuje za potrebné uviesť, že takéto všeobecné odôvodnenie, odvolávajúce sa na citované zákonné ustanovenia nepostačuje, pretože určenie výšky pokuty je výsledkom správneho uváženia, ktoré je súdom preskúmateľné v zmysle § 245 ods. 2 O.s.p. Z oboch rozhodnutí správnych orgánov nie je možné zistiť, aká vlastne bola miera ohrozenia verejného záujmu, nakoľko správne orgány sa nevysporiadali s otázkou závažnosti priestupku, spôsobu jeho spáchania, nevyhodnotili jeho následky, pohnútky žalobcu, okolnosti, za ktorých k jeho spáchaniu došlo a taktiež nie je možné zistiť, či vôbec, a do akej miery, vzali správne orgány do úvahy tú skutočnosť, že žalobca prejavil snahu vec usporiadať tým, že po zabezpečení príslušných dokladov mieni podať žiadosť o dodatočné povolenie zmeny stavby a od tohto momentu v realizácii stavby nepokračoval. Pokiaľ žalovaný výšku pokuty odôvodňoval tým, že žalobca ako spoločník spoločnosti GGM s.r.o. vedome, opakovane realizoval bez stavebného povolenia aj stavbu Betonárky v Borovciach, k tomuto tvrdeniu žalovaného sa v predložennom administratívnom spise nenachádzajú žiadne listinné dôkazy, žalobca na druhej strane tvrdí, že neexistuje žiadne rozhodnutie, ktorým by bolo konštatované uskutočnenie stavby Betonárne v Obci Borovce bez stavebného povolenia ani ním ani spoločnosťou GGM s.r.o., a preto uvedené okolnosti a tvrdenia odvolací súd nemohol preveriť.

Najvyšší súd rovnako ako súd prvého stupňa nemohol vzhľadom na vyššie uvedené ponechať bez povšimnutia skutočnosť, že rozhodnutie žalovaného o uložení sankcie v časti pokiaľ ide o jej výšku na hornej hranici sadzby je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a v konaní došlo k podstatnej vade konania, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia.

Po preskúmaní predloženého spisového materiálu a postupu a rozhodnutia krajského súdu odvolací súd

dospel k záveru, že krajský súd dostatočne podrobne a presne zistil skutkový stav a vysporiadal sa so všetkými relevantnými námietkami účastníkov konania. Skutočnosti, ktorými žalovaný v odvolaní spochybňuje predmetné rozhodnutie krajského súdu, neboli zistené v odvolacom konaní. Z uvedených dôvodov Najvyšší súd Slovenskej republiky odvolaniu žalovaného nevyhovel a s prihliadnutím na všetky individuálne okolnosti daného prípadu rozsudok Krajského súdu v Trnave zmenil tak, že zrušil len rozhodnutie žalovaného podľa § 250j ods. 2 písm. d/ O.s.p. Vyššie vytýkané pochybenia je možné aplikovať a odstrániť už v rozhodnutí žalovaného, preto odvolací súd, na rozdiel od súdu krajského prvostupňové rozhodnutie nezrušil.

V ďalšom konaní bude potrebné, aby žalovaný postupoval v intenciách rozhodnutia krajského ako aj Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vo veci opätovne rozhodol a svoje rozhodnutie v naznačenom smere aj riadne odôvodnil.

O náhrade trov konania rozhodol najvyšší súd podľa § 224 ods. 1 a 2 O.s.p. v spojení s § 250k ods. 1 veta prvá a § 149 ods. 1 O.s.p. s poukazom na § 246c veta prvá O.s.p. Žalobcovi, ktorý bol úspešný v konaní, priznal náhradu trov konania v rozsahu, v akom boli žalobcovi priznané prvostupňovým rozsudkom, t. j. náhradu súdneho poplatku 66 € a náhradu trov právneho zastúpenia v sume 371,36 €, a náhradu trov odvolacieho konania vo výške 83,87 € pozostávajúcich z tarifnej odmeny advokáta za 1 úkon právnej služby vo výške 61,85 €, z paušálnej náhrady vo výške 8,04 € a DPH v sume 13,98 €.

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.