



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Baricovej a členov senátu JUDr. Eleny Krajčovičovej a JUDr. Jarmily Urbancovej, v právnej veci žalobcu **Krajskej prokuratúry Bratislava**, so sídlom Vajnorská 47, Bratislava, proti žalovanému **Slovenskému metrologickému inšpektorátu**, so sídlom Štefanovičova 3, Bratislava, za účasti **Z. L.**, bytom M., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1063/600/2007/R z 20. júla 2007, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave z 20. januára 2011, č. k. 1S/199/2009-49, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 20. januára 2011, č. k. 1S/199/2009-49 **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 .**

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) podľa § 250j ods. 2 písm. a/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného Slovenského metrologického inšpektorátu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Týmto rozhodnutím žalovaný uložil pokutu vo výške 25.000,- Sk (829,85 eura) podľa § 36

ods. 1 písm. c/ zákona č. 142/2000 Z. z. o metrológii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov kontrolovanej osobe Z. L., za porušenie ustanovenia § 19 ods. 1 a 2 písm. c/ citovaného zákona, na tom skutkovom základe, že dňa 16. januára 2007 kontrolovaná osoba používala pri meraniach súvisiacich s platbami určené meradlo – taxameter vozidla taxislužby umiestnený vo vozidle taxislužby továrenskej zn. M., striebornej farby EČ: B. bez platného overenia. Kontrolovanej osobe bola uložená povinnosť zaplatiť pokutu do 15 dní od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutie spolu s úrokom z omeškania.

Krajský súd tak vyhovel žalobe prokurátora podanej podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP, keď rozhodnutím Úradu pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky č. 209/300/006766/02435 zo dňa 02. októbra 2009 nebolo vyhovené protestu prokurátora, ktorým rozhodnutie žalovaného napadol.

Krajský súd pri svojom rozhodovaní vychádzal z ustanovení § 244 ods. 1 a 3 OSP, § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), § 1 a § 36 ods. 1 písm. c/ zákona č. 142/2000 Z. z. o metrológii a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom v čase vydania správneho rozhodnutia (ďalej len „zákon o metrológii“), majúc za preukázané, že žalovaný neexistoval, kto je vlastníkom, či prevádzkovateľom vozidla a taktiež nezistil v konaní taxislužbu, ktorej vozidlo patrí a rovnako sa nevysporiadal s otázkou primeranosti výšky uloženej pokuty.

Podľa konštatovania krajského súdu ďalšie pochybenie správneho orgánu je možné vidieť v tom, že inšpektorát ako správny orgán uložil predmetným rozhodnutím okrem pokuty aj povinnosť zaplatiť úroky z omeškania v prípade, že pokuta nebude zaplatená do 15 dní od právoplatnosti rozhodnutia. Ide o nesprávne právne posúdenie veci, čo bolo jedným z dôvodov, aby správny súd napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil žalovanému správne orgánu na ďalšie konanie. Krajský súd poukázal na to, že v danom prípade medzi žalovaným a kontrolovanou osobou nešlo o občianskoprávny vzťah pre nesplnenie podmienok vyžadovaných ustanovením § 1 ods. 2 zákona č. 40/1964 Zb. v znení zmien a doplnkov. Tiež zo zákona o metrológii (v znení platnom v čase vydania rozhodnutia) nevyplýva oprávnenie orgánu štátnej správy uložiť kontrolovanej osobe povinnosť zaplatiť úroky z omeškania.

Krajský súd sa vysporiadal aj s námietkou žalovaného, že žalovaným v tomto prípade by mal byť správny orgán rozhodujúci v druhom stupni, t. j. Úrad pre normalizáciu, metrológiu a skúšobníctvo Slovenskej republiky a nie Slovenský metrologický inšpektorát, ktorý vo veci rozhodoval v prvom stupni. K tejto námietke krajský súd uviedol, že nie je dôvodná, nakoľko z textu ustanovenia § 244 ods. 3 OSP vyplýva záver, že žalobou

v správnom súdnictve možno napadnúť len rozhodnutia správnych orgánov, ktoré zakladajú, menia, alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb. Takýmto rozhodnutím nie je rozhodnutie správneho orgánu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora (druhostupňové rozhodnutie), lebo toto samo osebe nezakladá, nemení ani nezrušuje oprávnenia a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb. Rozhodnutie správneho orgánu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora, je rozhodnutím procesnej povahy, a preto podľa § 248 ods. 2 písm. e/ OSP nepodlieha súdnemu preskúmvaniu. Ak prokurátor podáva podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP návrh na začatie konania – návrh na preskúvanie rozhodnutia správneho orgánu v prípade, v ktorom sa nevyhovelo protestu prokurátora, a ak to vyžaduje verejný záujem (*verejný záujem sa vyžadoval len do 31.12.2001 – pozn. odvolacieho súdu*), tento návrh je potrebné podať proti rozhodnutiu správneho orgánu v poslednom stupni správneho konania, ktoré založilo, menilo, alebo zrušovalo oprávnenia a povinnosti fyzických a právnických osôb. V tomto prípade to je rozhodnutie Slovenského metrologického inšpektorátu č. 1063/600/2007/R zo dňa 20. júla 2007. Podľa § 250 ods. 3 OSP prokurátor môže podať žalobu do 2 mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora. Rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora nadobudlo právoplatnosť dňa 03. novembra 2009.

O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že žalobcovi ich náhradu nepriznal, keďže trovy konania mu nevznikli.

Proti tomuto rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote odvolanie, nestotožniac sa s jeho rozhodnutím. Namietal, že nie je pravdou, že nezisťoval všetky skutočnosti, ktoré boli relevantné pre správne konanie. Poukazoval na skutočnosť, že kontrolovaná osoba svojím konaním nielenže dobrovoľne nevyužila práva vyplývajúce jej zo správneho poriadku, ale porušila svoje základné povinnosti účastníka správneho konania, a to konkrétne § 4 ods. 1 správneho poriadku, podľa ktorého je účastník konania povinný spolupracovať so správnym orgánom počas celého konania, a § 34 ods. 3 správneho poriadku, podľa ktorého je účastník povinný navrhnuť na podporu svojich tvrdení dôkazy, ktoré sú mu známe. Navyše má inšpektorát taktiež podozrenie aj na porušenie iných právnych predpisov zo strany kontrolovanej osoby, a to konkrétne § 49 ods. 1 zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, podľa ktorého je podnikateľ povinný oznámiť príslušnému živnostenskému úradu všetky zmeny a doplnky tykajúce sa údajov a dokladov ustanovených na ohlásenie živnosti a predložiť

o nich doklady do 15 dni od vzniku týchto zmien a tiež zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a Registri obyvateľov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, podľa ktorého majú občania povinnosť hlásiť trvalý aj prechodný pobyt. Z uvedeného je podľa žalovaného možné konštatovať, že kontrolovaná osoba sa vedome vyhýbala správne konaniu, až kým nezistila exekučné zablokovanie účtu, kedy sa zrazu objavila „spravidlivo rozhorčená“ nad nezákonným postupom orgánu štátnej správy.

Žalovaný je ďalej presvedčený, že nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu nemôže nastať v dôsledku nevyužitia práv účastníka konania priznaných správnych poriadkom a v dôsledku porušovania povinností účastníkom konania vyplývajúcich zo správneho poriadku a prípadne aj z iných právnych predpisov. Inšpektorát pri doručovaní zásielok a vykonávaní ostatných úkonov v správnom konaní postupoval v súlade so správny poriadkom a zákonne. Výsledkom zákonného postupu nemôže byť nezákonné rozhodnutie. Podľa žalovaného správny orgán urobil všetko potrebné pre náležité zistenie skutkového stavu veci a má za to, že zásadu zisťovania skutočného stavu veci nemožno chápať utopisticky ako zisťovanie absolútnej objektívnej pravdy, bez ohľadu na ďalšie okolnosti, skutočnosti, základné zásady, práva a povinnosti v správnom konaní. Inšpektorát tiež napríklad poukazuje na skutočnosť, že ani súdy, ako orgány nezávislej súdnej moci v štáte, ktorých činnosť je v oblasti ochrany zákonnosti a rozhodovania o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb postavená na najvyššiu úroveň, a pod ktorých dohľadom je postavené celé rozhodovanie orgánov verejnej správy (prostredníctvom piatej časti občianskeho súdneho poriadku), nemajú všeobecnú povinnosť zisťovať objektívnu pravdu, ale spravidla rozhodujú na základe dôkazov predložených účastníkmi konania. Nie je teda možné spätne konštatovať, že správny orgán postupoval nezákonne, keď nevykonal všetky teoreticky do úvahy prichádzajúce dôkazy (napríklad šetrenie, kto je vlastníkom vozidla ktorého výsledok mimochodom nie je v konaní podstatný), keď podľa § 34 ods. 4 a 5 správneho poriadku vykonávanie a hodnotenie dôkazov patrí správne orgánu.

S poukazom na ustanovenia § 4 ods. 1, § 34 ods. 3 a 4, § 32 ods. 2 správneho poriadku, § 19 ods. 1 a ods. 2 písm. c/, a § 17 ods. 1 zákona o metrológii a § 13 ods. 1 písm. f/ vyhlášky Ministerstva dopravy, pôšt a telekomunikácií č. 311/1996 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon č. 168/1996 Z. z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov ako aj úradný záznam mestskej polície považoval žalovaný za jednoznačne preukázanú skutočnosť, že kontrolovaná osoba používala pri meraniach spojených s platbami určené meradlo – taxameter vozidla taxislužby umiestnený vo vozidle taxislužby bez platného overenia a tiež mal zo živnostenského registra preukázané, že kontrolovaná osoba je podnikateľom.

Žalovaný ďalej poukázal na skutočnosť, že krajský súd zrušil žalobou napadnuté rozhodnutie aj z dôvodu, že výška uloženej pokuty je údajne neprimeraná, pričom podľa § 245 ods. 2 OSP pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia. V preskúmvanej veci je teda zrejmé, že uložená pokuta vo výške 25.000,- Sk (829,85 eura) neprekročila medze a hľadiská ustanovené v § 36 ods. 1 zákona o metrológii.

Taktiež žalovaný poukazoval na skutočnosť, že ochrana spotrebiteľa je spätá s ochranou majetku, a teda je verejným záujmom. Inšpektorát poukazuje aj na sekundárne právo Európskej únie, ktoré má okrem iného chrániť ako majetok, tak aj spotrebiteľa.

S poukazom na ustanovenie § 36 ods. 8 zákona o metrológii žalovaný namietal, že uložením povinnosti zaplatiť úrok z omeškania chcel len upozorniť kontrolovanú osobu, že v prípade ak v určenej lehote kontrolovaná osoba nezplatí výšku uloženej pokuty, tak sa môže pristúpiť aj k vymáhaniu úrokov z omeškania dlžnej sumy. Žalovaný v tomto bode nadobúda dojem, akoby sa súd v tomto prípade úmyselne chystal právnej gramatiky, pričom je zrejmé, že inšpektorát iba v dobrom úmysle upozorňoval kontrolovanú osobu na takúto zákonnú možnosť. Žalovaný konštatoval, že existuje aj iné rozhodnutie iného senátu krajského súdu, ktorý obdobný dôvod žaloby zamietol.

Žalovaný má za to, že rozhodnutie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, pričom krajský súd dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam. Taktiež krajskému súdu vytýkal, že nebral do úvahy platné a účinné zákonné ustanovenia Slovenskej republiky.

Na základe uvedeného žalovaný žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave zmenil tak, že žalobu zamietne, resp. aby rozsudok zrušil a vrátil vec krajskému súdu na ďalšie konanie.

Krajská prokuratúra ako žalobca (ďalej len „žalobca“) vo svojom písomnom vyjadrení na odvolanie navrhla napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdiť považujúc ho za vecne správny.

K jednotlivým bodom odvolania žalobca uviedol, že kontrolovanej osobe nebola rozhodnutím č. 1063/600/2007/R z 20. júla 2007 uložená pokuta za porušenie povinnosti podľa § 17 ods. 1 zákona o metrológii, ale za porušenie povinnosti podľa § 19 ods. 1, ods. 2 písm. c/ tohto zákona. Kontrolovaná osoba (Z. L.) nebola vlastníkom osobného motorového

vozidla tov. zn. M., EVČ: B.. Z. L. len v čase skutku vykonával taxislužbu na uvedenom vozidle. Taxameter bol povinný predložiť na metrologickú kontrolu vlastníka vozidla (prevádzkovateľ taxislužby) a tento v konaní zisťovaný nebol.

Žalobca má za to, že žalovaný vedie určitú evidenciu vydaných overení, z ktorej podľa čísla meradla by sa malo dať určiť, komu overenie bolo vydané. Vlastníka motorového vozidla bolo možné zistiť aj dožiadáním na príslušný dopravný inšpektorát. Ani toto však v správnom konaní nebolo vykonané.

Na základe uvedeného žalobca trvá na tom, že žalovaný v konaní o uložení pokuty nezistil presne a úplne skutočný stav veci a z tohto dôvodu, tak ako to konštatoval aj krajský súd v odôvodnení rozsudku, v konaní o uložení pokuty boli porušené ustanovenia § 3 ods. 1, ods. 4 a § 32 ods. 1 správneho poriadku.

K námietke ohľadom výšky pokuty žalobca uviedol, že výrok o uložení pokuty v uvedenej výške je v rozhodnutí bez ďalšieho odôvodnený len tým, že výška pokuty je primeraná vzhľadom na dĺžku, spôsob, následky a závažnosť protiprávneho konania a pokuta bola uložená v zmysle § 36 ods. 1 zákona o metrológii, pretože inšpektorát za uvedené porušenie ustanovení zákona o metrológii môže uložiť pokutu do výšky 200.000 Sk (6638,78 eura).

Takéto odôvodnenie určenia výšky uloženej pokuty takmer doslovne zodpovedá ustanoveniu § 36 ods. 3 zákona o metrológii, avšak bez toho, aby sa konajúci správny orgán s jednotlivými okolnosťami rozhodnými pre určenie výšky pokuty akýmkoľvek spôsobom vysporiadal. Odôvodnenie, ktoré je len reprodukciou znenia zákona, na základe ktorého sa rozhodovalo, nie je možné považovať za riadne. Nie je teda pravdou, ako to uvádza žalovaný v odvolaní, že krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného preto, že výška uloženej pokuty je údajne neprimeraná. Námietky žalovaného, uvedené v odvolaní, že súd prekročil zákonom dovolený rozsah preskúmania rozhodnutia žalovaného (že bola preskúmaná aj správna úvaha o výške uloženej pokuty) žalobca preto považuje za nepodstatné.

Žalobca ďalej uviedol, že nespochybňuje skutočnosť, že žalovaný môže podľa § 36 ods. 8 zákona o metrológii vymáhať aj úroky z omeškania v zákonom určenej výške. Toto oprávnenie sa však vzťahuje až na štádium konania, keď je vymáhaná dobrovoľne nesplnená povinnosť zaplatiť pokutu (výkon rozhodnutí podľa § 71 a nasl. správneho poriadku). Zákonnými predpokladmi pre výkon rozhodnutia je existencia vykonateľného rozhodnutia ukladajúceho povinnosť a dobrovoľné nesplnenie uloženej povinnosti. Až v tomto štádiu žalovaný môže vymáhať aj úroky z omeškania.

Povinnosť zaplatiť úroky z omeškania nemôže byť uložená už v rozhodnutí o uložení pokuty.

Poukázal na to, že výrok je najdôležitejšou časťou, jadrom celého rozhodnutia. Musí byť preto určitý a konkrétny, aby nevznikli pochybnosti o tom, čo bolo predmetom správneho konania.

Tým, že na konanie o uložení pokuty podľa § 36 zákona o metrológii sa vzťahuje správny poriadok, rozhodnutie o uložení pokuty musí byť v súlade s § 46 a § 47 správneho poriadku.

Pretože rozhodnutie o uložení pokuty a rozhodnutie o vymáhaní úrokov z omeškania nemajú spoločný predmet konania, ale na seba iba nadväzujú, tieto výroky nemožno spájať v jednom rozhodnutí.

Okrem toho, všetky výroky rozhodnutia musia byť odôvodnené v odôvodnení rozhodnutia (§ 47 ods. 3 správneho poriadku). Skutočnosť, prečo je vo výroku rozhodnutia žalovaného č. 1063/600/2007/R z 20. júla 2007 citované aj ustanovenie § 36 ods. 8 zákona o metrológii z odôvodnenia tohto rozhodnutia zrejme nie je. Tvrdenie žalovaného, že išlo iba o upozomenie v dobrom úmysle na možnosť vymáhať aj úroky z omeškania, neobstojí, keďže ustanovenie § 36 ods. 8 zákona o metrológii je uvedené vo výroku rozhodnutia.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, v rozsahu a medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP); odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá OSP), keď deň verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk (§ 156 ods. 1 a ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá a § 211 ods. 2 OSP) a dospel k záveru, že odvolaniu žalovaného nemožno priznať úspech.

V správnom súdnictve preskúmajajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupu orgánov verejnej správy (§ 244 ods. 1 OSP).

Žalobu v správnom súdnictve môže podať aj prokurátor, ak využije svoje návrhové oprávnenie podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP. Oprávnenie prokurátora podať žalobu v správnom súdnictve vyplýva aj z ustanovenia § 27 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení

neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“), v zmysle ktorého pri plnení úloh vyplývajúcich zo zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre je prokurátor oprávnený podať žalobu proti rozhodnutiu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov, ak sa protestu, podanému proti tomuto rozhodnutiu, nevyhovelo.

Zákonnou podmienkou podania žaloby prokurátorom teda je, že nebolo vyhovené jeho protestu (§ 35 ods. 1 písm. b/, § 250b ods. 5 OSP). Ak žalobu podáva prokurátor, náležitosťou žaloby je aj tvrdenie, že práva nadobudnuté v dobrej viere, ak súvisia s napadnutým rozhodnutím správneho orgánu, sú čo najmenej dotknuté (§ 249 ods. 3 OSP).

Žaloba prokurátora podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP predstavuje v správnom súdnictve osobitný prostriedok preskúmania zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov, najmä z hľadiska toho, ak sám účastník sa necíti byť ukrátený na svojich právach a takúto žalobu nepodal.

Ak prokurátor podáva podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP žalobu na začatie konania na preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu v právnej veci, v ktorej sa nevyhovelo protestu prokurátora, takýto návrh treba podať proti rozhodnutiu správneho orgánu v poslednom stupni správneho konania, ktoré zakladalo, menilo alebo zrušovalo oprávnenia a povinnosti fyzických a právnických osôb (Stanovisko správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. Snj 124/00 - 66/2005 ZSP). V danej veci týmto rozhodnutím bolo rozhodnutie žalovaného ako rozhodnutie vydané v jedinom a zároveň aj v poslednom stupni správneho konania, ktoré založilo povinnosť fyzickej osobe – účastníkovi konania Z. L. (hoci tento sám odvolanie v správnom konaní nepodal, a tým nemohol podať ani žalobu v správnom súdnictve - § 247 ods. 2 OSP).

Vychádzajúc z uvedeného nebolo možno ponechať bez povšimnutia uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veciach sp. zn. 2Sžo/180/2010 a 6Sžo/34/2011, ktoré riešili *prípustnosť podanej žaloby prokurátora z hľadiska splnenia podmienky konania uvedenej v § 247 ods. 2 OSP, teda že napadnuté rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, lebo prokurátor môže podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP, podať návrh na začatie konania, ak ide o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov v prípadoch, v ktorých sa nevyhovelo protestu*

prokurátora, a za podmienok uvedených v tomto zákone, majú za to, že využitie riadnych opravných prostriedkov v správnom konaní sa vzťahuje aj na žalobu prokurátora (k tomu pozri www.nsud.sk). Preto sa najvyšší súd pri rozhodovaní v danej veci musel zaoberať aj zákonnými podmienkami žaloby prokurátora podanej podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP v súvislosti s ustanovením § 247 ods. 2 OSP, a to, či dvojinštančnosť správneho konania je daná nielen vo vzťahu k účastníkovi konania (žalobcovi) alebo aj vo vzťahu k prokurátorovi.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v konaniach vedených pod sp. zn. 2Sžo/180/2010 a 6Sžo/34/2011 založil svoje rozhodnutia na názore, že i na žalobu prokurátora sa viaže povinnosť vyplývajúca zo znenia § 247 ods. 2 OSP, teda že i prokurátor, ak sa nevyhovelo jeho protestu, môže podať žalobu len proti tomu rozhodnutiu, ktoré v rámci príslušného správneho (administratívneho) konania nadobudlo právoplatnosť, až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

Vzhľadom k tomu, že protest prokurátora má povahu návrhu *sui generis*, na základe ktorého môže dôjsť k zrušeniu nezákonného rozhodnutia v rámci vertikálnej štruktúry orgánov verejnej správy, a ak orgán verejnej správy protestu prokurátora nevyhoví, musí z dôvodu efektívnosti systému prokurátorského dozoru existovať orgán, odlišný od orgánu verejnej správy a prokurátora, ktorý by autoritatívne vzniknutý „spor“ o zákonnosť mohol posúdiť a rozhodnúť.

Týmto orgánom je správny súd a prostriedkom, na základe ktorého sa iniciuje konanie pred ním je správna žaloba prokurátora podľa § 35 ods. 1 písm. b/ OSP a § 250b ods. 5 OSP s poukazom na § 249 ods. 3 OSP.

Podľa názoru najvyššieho súdu v danej veci, vychádzajúceho z jeho judikatúry pred vydaním rozhodnutí vo veciach sp. zn. 2Sžo/180/2010 a 6Sžo/34/2011, medzi správnu žalobou účastníka správneho konania a prokurátora sú odlišnosti, ktoré vyplývajú z rozdielnej povahy týchto žalôb.

Správna žaloba účastníka konania slúži na ochranu jeho **subjektívnych práv**; preto aj musí obsahovať tvrdenie o ich ukrátení v zmysle § 247 ods. 1 OSP.

Naproti tomu správna žaloba prokurátora prioritne chráni **objektívne právo**. Ochrana subjektívnych práv účastníka správneho konania je pri tejto žalobe až sekundárna a môže prípadne aj úplne absentovať, ak zákon bol porušený v prospech účastníka.

Od uvedeného základného rozdielu sa potom odvíjajú aj ďalšie odlišnosti. Jednou z nich je i vyčerpanie riadneho opravného prostriedku v zmysle § 247 ods. 2 OSP. Zo systémového výkladu tohto vyššie citovaného zákonného ustanovenia vyplýva, že stanovenie tejto podmienky zabezpečuje **tzv. sukcesorickú povahu súdneho prieskumu**, t. j. jeho následnosť vo vzťahu k možnosti dosiahnuť zákonný stav priamo správnymi orgánmi v rámci ich inštančného postupu. Inak povedané účastník správneho konania sa musí snažiť ochrániť svoje práva najprv v správnom konaní a až po jeho skončení (prvostupňové a odvolacie správne konanie tvoria jeden celok) má možnosť podania správnej žaloby podľa druhej hlavy piatej časti OSP. Pri prokurátorovi je však sukcesia súdneho prieskumu premietnutá do inej podmienky, a to nevyhovenia jeho protestu správnymi orgánmi v dvojstupňovom správnom konaní (viď § 35 ods. 1 písm. b/, § 250b ods. 5 OSP).

Nemožno pritom opomenúť skutočnosť, že prokurátor nie je účastníkom správneho (administratívneho) konania a nemôže nijako ovplyvniť podanie riadneho opravného prostriedku účastníkom v rámci tohto konania.

Zo znenia § 35 ods. 1 písm. b/ OSP síce jednoznačne vyplýva, že predmetná správna žaloba podľa druhej hlavy piatej časti OSP sa podáva „za podmienok uvedených v tomto zákone“, avšak musí sa jednať o podmienky, ktorých splnenie môže prokurátor ovplyvniť, inak povedané, od prokurátora nemožno požadovať splnenie takých podmienok, ktoré sú od neho nezávislé a vyžadovanie, ktorých by v podstate znamenalo negovanie, resp. výrazné zúženie rozsahu dozoru prokuratúry stanoveného zákonom o prokuratúre.

Aj keď v ustanovení § 247 ods. 2 OSP nie je *expressis verbis* uvedené, že sa netýka prokurátora (prokurátor nie je spomenutý ani v § 247 ods. 1 OSP), tento záver tiež jednoznačne vyplýva z jeho systémového výkladu. V opačnom prípade, ak by sa prijal výklad gramaticky a reštriktívny, by sa zmarila možnosť účinnej nápravy práve v tých konaniach, v ktorých účastníci pôvodného správneho konania nevyužili možnosť podať opravný prostriedok. Takýto postup by sa negatívne prejavil aj v materiálnom charaktere právneho štátu, pretože by sa čiastočne odbúral funkčný mechanizmus nápravy pri tých nezákonných

rozhodnutiach správnych orgánov, ktoré boli vydané v prospech účastníkov konaní, resp. týmto vyhovujú.

Predpokladom podania protestu prokurátora (nevyhovenie ktorému je procesnou podmienkou pre podanie žaloby prokurátora) je **právoplatnosť rozhodnutia správneho orgánu** (§ 27 ods. 1 písm. e/ zákona o prokuratúre), pričom skutočnosť, či túto právoplatnosť nadobudlo rozhodnutie na prvom alebo druhom stupni, nemôže mať v prípade žaloby prokurátora právny význam. Je tomu tak aj preto, že v zmysle zhora citovaného Stanoviska správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. Snj 124/00 predmetom konania v správnom súdnictve, ktoré bolo začaté na základe žaloby prokurátora nie je rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovел jeho protestu, ale rozhodnutie, správneho orgánu v poslednom stupni správneho konania, ktoré zakladalo, menilo alebo zrušovalo oprávnenia a povinnosti fyzických a právnických osôb. Ak by správny súd na základe žaloby prokurátora preskúmaval rozhodnutie správneho orgánu o nevyhovení protestu prokurátora (ako je tomu v prípadoch žalôb účastníkov, keď protestu prokurátora vyhovené bolo), problém vyplývajúci z ustanovenia § 247 ods. 2 OSP by nebolo potrebné riešiť.

Taktiež nemožno opomenúť, že častým príkladom nezákonnosti sú rozhodnutia, ktoré vyhovujú všetkým účastníkom konania, takže zo strany účastníkov konania nemožno podanie odvolania proti prvostupňovému rozhodnutiu ani očakávať.

V tejto súvislosti možno poukázať aj na záver Ústavného súdu Slovenskej republiky vyslovený v jeho náleze sp. zn. III. ÚS 70/2010 zo dňa 01. novembra 2010, podľa ktorého *„nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov zahŕňajúcej aplikáciu abstraktných právnych noriem na konkrétne okolnosti individuálnych prípadov je zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy uplatňovaním jednotlivých metód právneho výkladu. Ide vždy o metodologický postup, v rámci ktorého nemá žiadna z výkladových metód absolútnu prednosť, pričom jednotlivé uplatnené metódy by sa mali navzájom dopĺňať a viesť k zrozumiteľnému a racionálne zdôvodnenému vysvetleniu textu právneho predpisu. Pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne treba vychádzať najprv z ich doslovného znenia. Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo*

požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona“ (pozri k tomu aj nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 341/07 z 01. júla 2008 – www.concourt.sk).

Na základe vyššie uvedeného Najvyšší súd Slovenskej republiky s ohľadom na Stanovisko správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. Snj 124/00 dospel v danej veci k záveru, že splnenie zákonnej podmienky vyjadrenej v ustanovení § 247 ods. 2 OSP nie je vo vzťahu k prípustnosti žaloby prokurátora možné požadovať, a že danú vec treba meritórne prejednať.

Slovenské právo je súčasťou európskeho právneho systému, preto je žiaduce, aby správne orgány ako aj súdy a prokuratúra interpretovali základné zásady správneho konania (§ 3 správneho poriadku) v súlade s princípmi dobrej správy.

Pri rozhodovaní o administratívnych sankciách by mali byť rešpektované aj Rezolúcie Rady Európy a Odporúčania Výboru ministrov týkajúce sa rozhodovacej činnosti verejnej správy a ochrany práv jednotlivca, a to i napriek tomu, že nie sú súčasťou nášho právneho poriadku; ide predovšetkým o Rezolúciu Výboru ministrov č. (77) 31 o ochrane jednotlivca v súvislosti s rozhodnutiami správnych orgánov, Odporúčanie Výboru ministrov č. (80) 2 o správnej úvahe a Odporúčanie Výboru ministrov č. (91) 1 vo veciach administratívnych sankcií.

Podľa § 3 ods. 1 správneho poriadku správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi. Sú povinné chrániť záujmy štátu a spoločnosti,

práva a záujmy fyzických osôb a právnických osôb a dôsledne vyžadovať plnenie ich povinností.

Správne orgány sú povinné postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s účastníkmi konania, zúčastnenými osobami a inými osobami, ktorých sa konanie týka a dať im vždy príležitosť, aby mohli svoje práva a záujmy účinne obhajovať, najmä sa vyjadriť k podkladu rozhodnutia, a uplatniť svoje návrhy. Účastníkom konania, zúčastneným osobám a iným osobám, ktorých sa konanie týka musia správne orgány poskytovať pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpeli v konaní ujmu (§ 3 ods. 2 správneho poriadku).

Rozhodnutie správnych orgánov musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci. Správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely (§ 3 ods. 5 správneho poriadku).

Podľa § 32 ods. 1, 2 správneho poriadku správny orgán je povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci, a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Pritom nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania.

Podkladom pre rozhodnutie sú najmä podania, návrhy a vyjadrenia účastníkov konania, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe správne orgánu z jeho úradnej činnosti. Rozsah a spôsob zisťovania podkladov pre rozhodnutie určuje správny orgán.

Podľa § 33 ods. 1, 2 správneho poriadku účastník konania a zúčastnená osoba má právo navrhovať dôkazy a ich doplnenie a klásť svedkom a znalcom otázku pri ústnom pojednávaní a miestnej ohliadke.

Správny orgán je povinný dať účastníkom konania a zúčastneným osobám možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie.

Podľa § 46 správneho poriadku rozhodnutie musí byť v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi, musí ho vydať orgán na to príslušný, musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného stavu veci a musí obsahovať predpísané náležitosti.

Najvyšší súd Slovenskej republiky v preskúmvanej veci dospel k záveru, že správny orgán v predmetnej veci nepostupoval v intenciách citovaných právnych noriem, vo veci nezistil skutkový stav správne a zo skutkových okolností vyvodil nesprávny právny záver. Z uvedených dôvodov krajský súd postupoval v súlade so zákonom, ak rozhodnutie žalovaného podľa § 250j ods. 2 písm. a/ OSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky vyhodnotiac rozsah a dôvody odvolania žalovaného vo vzťahu k napadnutému rozsudku Krajského súdu v Bratislave, oboznámia sa s obsahom pripojeného spisového materiálu, t. j. s obsahom súdneho a administratívneho spisu, s poukazom na ustanovenie § 219 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 vetou prvou OSP nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem, obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré podľa najvyššieho súdu vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku napadnutého rozsudku. V súlade so závermi krajského súdu i najvyšší súd mal z predloženého spisového materiálu za preukázané, že skutkový stav nebol správnym orgánom náležite zistený a v dôsledku toho nebol ani správne právne posúdený. Preto sa s rozhodnutím krajského súdu stotožňuje v celom rozsahu, považujúc právne posúdenie veci krajským súdom za správne, a aby nadbytočne neopakoval pre účastníkov známe fakty prejednávanej veci spolu s právnymi závermi krajského súdu, najvyšší súd sa v svojom odôvodnení následne obmedzí iba na vysporiadanie sa s odvolacími námietkami žalovaného.

Úlohou súdu pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa piatej časti druhej hlavy OSP 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 rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi, a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi ako aj s procesnoprávnymi predpismi. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu

je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. V rámci správneho prieskumu súd teda skúma aj 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 (§ 250i ods. 3 OSP).

Povinnosťou súdu v preskúvanom konaní je posudzovať zákonnosť napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, predmetom ktorého je uloženie administratívnej sankcie, súčasne aj v zmysle zásady č. 6 Odporúčania Výboru ministrov č. (91) 1 o správnych sankciách zo dňa 13. februára 1991, podľa ktorej vo vzťahu k ukladaniu správnych sankcií je potrebné aplikovať aj nasledovné zásady: každá osoba, ktorá čelí správnej sankcii má byť informovaná o obvinení proti nej, mal by jej byť daný dostatočný čas na prípravu prípadu, s tým, že do úvahy sa vezme zložitnosť veci ako aj tvrdosť sankcie, ktorá by mohla byť uložená, osoba, prípadne jej zástupca, má byť informovaná o povahe dôkazov proti nej, má dostať možnosť vyjadriť sa (byť vypočutá), predtým ako sa prijme akékoľvek rozhodnutie, správny akt, ktorým sa ukladá sankcia, má obsahovať dôvody, na ktorých sa zakladá.

Ak teda žalovaný namieta, že „rozhodnutie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, pričom krajský súd dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam“, táto námietka vzhľadom na vyššie uvedené je neopodstatnená. Treba pripomenúť, že súdny prieskum nie je založený na zisťovaní nového skutkového stavu súdom, ale na prieskume zákonnosti, v rámci ktorej súd zisťuje správnosť aplikácie zákona na daný skutkový stav a správnosť interpretácie zákonných pravidiel žalovaným z jeho právnej argumentácie a z odôvodnenia jeho rozhodnutia; správny súd nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy. Ani v prípadoch podľa § 250i ods. 2 OSP, t. j. vo veciach s tzv. plnou jurisdikciou konanie a rozhodovanie súdu o žalobe podanej proti rozhodnutiu žalovaného je konaním o preskúvanie zákonnosti rozhodnutia podľa V. časti OSP, nie je pokračovaním administratívneho konania, a nie je preto úlohou súdu dopĺňovať vecnú či právnu argumentáciu rozhodnutia žalovaného.

Z obsahu pripojeného administratívneho spisu nevyplývalo, že by vo veci konajúci a rozhodujúci správny orgán vykonal právne relevantné dôkazy v záujme náležitého ozrejmenia skutkového stavu veci, čo v danom prípade malo za následok nesprávne právne posúdenie veci.

Obsahom administratívneho spisu bolo preukázané, že správny orgán napriek preukázanej skutočnosti, že účastník konania Z. L. nebol vlastníkom ani prevádzkovateľom osobného motorového vozidla tov. zn. M., EVČ: B. a v tomto vozidle v čase skutku len vykonával taxislužbu, nezistoval vlastníka uvedeného vozidla (prevádzkovateľa taxislužby), pričom tento jediný bol povinný predložiť taxameter na metrologickú kontrolu. Námieta žalovaného, že účastník konania Z. L. je živnostníkom je z týchto dôvodov celkom bez právneho významu.

Ani námieta žalovaného, uvedená v odvolaní, že súd prekročil zákonom dovolený rozsah preskúmania rozhodnutia žalovaného (že bola preskúmaná aj správna úvaha o výške uloženej pokuty) nie je dôvodná, nakoľko vychádzajúc z odôvodnenia rozsudku krajského súdu, tento vytykal žalovanému, že sa nevysporiadal s otázkou uloženia primeranosti výšky uloženej pokuty. Aj podľa názoru najvyššieho súdu vychádzajúceho z jeho konštantnej judikatúry (pozri k tomu napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sž/71/01 – R 109/2002) rozhodnutie o uložení pokuty odôvodnené len konštatovaním, že *„výška uloženej pokuty je primeraná vzhľadom na dĺžku, spôsob, následky a závažnosť protiprávneho konania (ochrana spotrebiteľa – takéto meradlo nezaručuje správne výsledky merania)“* a odkazom na zákonné ustanovenie je v tejto časti nepreskúmateľné.

Pokiaľ ide o námietku týkajúcu sa uloženia povinnosti účastníkovi konania zaplatiť aj úrok z omeškania, najvyšší súd poukazuje na to, že krajský súd o tejto otázke rozhodol v súlade s ustálenou judikatúrou, v zmysle ktorej, *„ak inšpektorát ako správny orgán uložil rozhodnutím okrem pokuty aj povinnosť zaplatiť úroky z omeškania v prípade, že pokuta nebude zaplatená do 15 dní od právoplatnosti rozhodnutia, ide o nesprávne právne posúdenie veci, čo je dôvodom, aby správny súd rozhodnutie v časti týkajúcej sa povinnosti zaplatiť úroky z omeškania zrušil a v tejto časti vrátil vec žalovanému správne orgánu na ďalšie*

konanie“ (k tomu pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/159/2003 – R 97/2004).

V tejto súvislosti dáva najvyšší súd záverom do pozornosti, že v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu v správnom súdnictve podľa piatej časti OSP nie je úlohou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súdu odvolacieho prehodnocovať správnosť záverov krajského súdu na základe nesúhlasu žalovaného správneho orgánu s takýmito závermi. Účelom konania v správnom súdnictve je poskytnutie súdnej ochrany pred tvrdeným nezákonným rozhodnutím. Ak také rozhodnutie na základe zistení krajského súdu bolo vydané v konaní, ktoré trpí vadami spôsobilými ovplyvniť jeho zákonnosť a krajský súd svoje zistenia presvedčivo a s poukazom na procesné i hmotnoprávne ustanovenia náležite odôvodní, niet dôvodu, aby sa odvolací súd zaoberal námietkami žalovaného, ktoré sú len vysvetleniami doterajších postupov správneho orgánu v správnom konaní.

Na základe uvedeného dospel najvyšší súd k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného nebolo vydané v súlade so zákonom, a teda krajský súd rozhodol správne, ak toto rozhodnutie na základe žaloby prokurátora zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Odvolanie žalovaného neobsahuje námietky spôsobilé ovplyvniť posúdenie danej veci inak, než ako ju posúdil krajský súd (§ 220 a § 221 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP). Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací nezistil v konaní súdu prvého stupňa vady, ktoré by mali za následok nesprávne rozhodnutie vo veci a ku ktorým by bol povinný prihliadať z úradnej moci (§ 212 ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP), a preto podľa § 250ja ods. 3 veta druhá OSP a § 219 ods. 1 OSP napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave potvrdil.

V ďalšom konaní správny orgán viazaný právnym názorom súdu (§ 250j ods. 6 a § 250ja ods. 4 OSP) prejedá vec znova v naznačenom smere, pričom sa dôsledne vporiada aj s relevantnými námietkami žalobcu a opätovne vo veci rozhodne, tak, aby jeho rozhodnutie, zodpovedalo zákonu včítane náležitého odôvodnenia.

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 224 ods. 1 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 250k ods. 1 OSP

tak, že žalobcovi ich náhradu nepriznal, pretože že mu žiadne trovy z dôvodu podania neúspešného odvolania žalovaného nevznikli.

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

P o u č e n i e : P r o t i t o m u t o r o z s u d k u n i e j e p r í p u s t n ý o p r a v n ý p r o s t r i e d o k .

V Bratislave 29. septembra 2011

JUDr. Jana Baricová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Petra Slezáková