

U z n e s e n i e

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľa: **S., a.s.**, so sídlom Z., zastúpeného **Mgr. M.**, advokátom so sídlom M. proti odporcovi: **Mesto Púchov**, so sídlom Štefánikova č. 821/21, Púchov, zastúpenému **JUDr. S.**, advokátom so sídlom Ž., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia odporcu č. 2007/02402 zo 14. septembra 2007, o odvolaní navrhovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Trenčíne č.k. 13Sp 55/2007-43 z 27. mája 2008, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Trenčíne č.k. 13Sp 55/2007-43 z 27. mája 2008 **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 v Trenčíne podľa § 250q ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) potvrdil ako vecne správne rozhodnutie odporcu č. 2007/02402 zo 14. septembra 2007, ktorým odporca zamietol žiadosť navrhovateľa o udelenie dopravnej licencie na autobusovú linku na vykonávanie mestskej hromadnej autobusovej dopravy v Púchove.

Svoje rozhodnutie krajský súd odôvodnil tým, že správny orgán vo veci udelenia dopravnej licencie rozhoduje na základe správnej úvahy, pričom zo žiadneho ustanovenia zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave (ďalej len „zák. č. 168/1996 Z.z.“) nevyplýva pre správny orgán povinnosť aj pri splnení zákonných podmienok vydať dopranú licenciu bez priestoru na správnu úvahu. Odporca podľa neho správne hodnotil žiadosť navrhovateľa o vydanie dopravnej licencie ako novú žiadosť, nakoľko platnosť predchádzajúcej licencie na takúto činnosť mu zanikla pred podaním novej žiadosti, a preto odporca dôvodne vyžadoval od navrhovateľa preukázanie všetkých podmienok na vydanie novej licencie, vrátane preukázania odbornej spôsobilosti členov osádok vozidiel a technickej spôsobilosti technickej základne. Podľa názoru krajského súdu odporca nebol povinný vyhlásiť verejnú súťaž podľa zákona o verejnom obstarávaní, nakoľko táto povinnosť pre neho zo zák. č. 168/1996 Z.z. nevyplývala.

O trovách konania rozhodol súd prvého stupňa podľa § 250k ods. 1 OSP tak, že navrhovateľovi náhradu trov konania nepriznal.

Včas podaným odvolaním napadol rozsudok krajského súdu navrhovateľ namietajúc nesprávne právne posúdenie veci poukazujúc na článok 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého môže konať správny orgán iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Navrhovateľ uviedol, že pokiaľ hmotnoprávne predpisy neponechávajú správnomu orgánu priestor pre správnu úvahu, správny orgán nemôže postupovať v rozpore s týmito ustanoveniami a použiť správnu úvahu. Podľa navrhovateľa ustanovenie § 7 ods. 3 písm. a/ zák. č. 168/1996 Z.z. (účinného od 1. februára 2009) upravuje len možnosť

správneho orgánu uložiť povinnosť vykonávať dopravu určeným druhom autobusu nie starším ako 16 rokov, a to až rozhodnutím o udelení dopravnej licencie a nejde teda o predpoklad nevyhnutný k splneniu podmienok pre udelenie dopravnej licencie podľa citovaného ustanovenia. Správny orgán má povinnosť v konaní postupovať v súlade s platnými a účinnými právnymi predpismi a zákonné ustanovenie, ktoré doposiaľ nenadobudlo účinnosť nemôže byť dôvodom pre zamietnutie vydania dopravnej licencie. Ďalej navrhovateľ poukázal na to, že v konaní o udelenie dopravnej licencie sa dopravcovi nedokazujú údaje, ktoré sú správne orgánu známe alebo už boli preukázané v konaní o povolenie podľa doterajších predpisov. Odporca mal povinnosť postupovať ako verejný obstarávateľ v súlade so zákonom č. 25/2006 Z.z. o verejnom obstarávaní v znení neskorších predpisov a vyhlásiť na prevádzkovanie pravidelnej autobusovej dopravy verejnú súťaž. Vzhľadom na uvedené skutočnosti žiadal navrhovateľ, aby odvolací súd zmenil rozhodnutie prvostupňového súdu tak, že rozhodnutie odporcu sa ako nezákonné v plnom rozsahu zrušuje a zaväzuje odporcu na náhradu trov konania.

Odporca sa k odvolaniu navrhovateľa vyjadril podaním z 30. júla 2008 tvrdiac, že v čase rozhodovania navrhovateľ nebol držiteľom žiadneho povolenia a preto bol povinný preukazovať všetky podmienky pre udelenie dopravnej licencie. Odporca poukázal na svoj záujem prevádzkovať mestskú hromadnú autobusovú dopravu prostredníctvom akciovej spoločnosti, v ktorej je sám akcionárom. Vzhľadom na uvedené skutočnosti žiadal napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť a navrhovateľa zaviazat' k náhrade trov konania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá OSP a § 214 ods. 2 OSP v spojení § 246c ods. 1 veta prvá OSP) a dospel k záveru, že rozsudok súdu prvého stupňa je potrebné pre procesné pochybenie zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie.

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

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, pričom je pre nich rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Úlohou správneho súdu nie je namiesto správneho orgánu vykonávať dokazovanie za účelom zistenia skutkového stavu, ani meniť či dopĺňať odôvodnenie preskúmaného rozhodnutia správneho orgánu.

Ak je rozhodnutie správneho orgánu nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, tento nedostatok nemôže odstrániť ani krajský súd svojím rozhodnutím.

Podľa § 250d ods. 1 OSP v spojení s § 250l ods. 2 OSP predseda senátu vyžiada spisy žalovaného správneho orgánu, ktorý je povinný bez meškania ich predložiť spolu so spismi správneho orgánu prvého stupňa.

Z citovaného zákonného ustanovenia je zrejmé, že správny súd si vždy vyžiada úplné administratívne spisy správneho orgánu a pri rozhodovaní vychádza z ich obsahu. K vyžiadaniu spisov spravidla dochádza až po odstránení väd, ktoré je možné odstrániť (napr. vady žaloby, nedostatok plnomocenstva). Bez vyžiadania spisov možno tiež rozhodnúť o postúpení veci či zastavení konania (odmietnutí opravného prostriedku). Predseda senátu teda spisy správneho orgánu vyžiada spolu s doručením žaloby a nariadením žalovanému, aby sa k jej obsahu vyjadril (§ 250e aj v spojení s § 250l ods. 2 OSP).

Pod pojmom „spisy žalovaného správneho orgánu“ treba rozumieť úplný a originálny spisový materiál správneho orgánu v danej veci vrátane originálu dokladov o doručení

rozhodnutí a riadne žurnalizovaný, aby nevznikli pochybnosti o postupnosti jednotlivých procesných úkonov a o úplnosti spisu.

Z obsahu súdneho spisu vyplýva, že odporca dňa 19. októbra 2007 predložil Krajskému súdu v Trenčíne „spisový materiál k rozhodnutiu o odvolaní“. K tomuto „spisovému materiálu“ nebol pripojený administratívny spis odporcu, ale ani rozhodujúce listiny, z ktorých by bolo možné posúdiť opodstatnenosť navrhovateľom podaného opravného prostriedku. V súdnom spise sa nachádzajú len tri listiny, a to: návrh na začatie správneho konania z 8. júla 2007, napadnuté rozhodnutie správneho orgánu č. 2007/02402 zo 14. septembra 2007 a opravný prostriedok proti tomuto správne rozhodnutiu zo 4. októbra 2007.

Súd prvého stupňa v odôvodnení rozsudku uviedol, že vychádzal z podkladov pripojených v administratívnom spise, avšak v súdnom spise sa príslušný administratívny spis odporcu nenachádza, a ani v ňom nie je dôkaz, že by sa v súdnom spise nachádzal v čase rozhodovania krajského súdu, resp. že by bol správnym orgánom predložený alebo krajským súdom vyžiadaný.

Súd prvého stupňa, tým že len prevzal právny názor odporcu prezentovaný v napadnutom rozhodnutí a nepreskúmal zákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu v súlade s ustanoveniami piatej časti OSP, spôsobil pochybnosť o zákonnosti a vecnej správnosti jeho rozhodnutia. Podľa názoru odvolacieho súdu nie je možné ani preukázať, či zistenie skutkového stavu veci odporcom bolo pre posúdenie veci dostačujúce, a aj preto je napadnuté rozhodnutie krajského súdu predčasné a nepresvedčivé. Vzhľadom na skutočnosť, že pri dodržaní zákonného postupu prvostupňovým súdom by sa v napadnutom rozsudku krajského súdu mohli nachádzať aj iné zistenia (resp. by mohol krajský súd inak rozhodnúť), účastníkovi konania sa odňala možnosť náležite skutkovo a aj právne argumentovať proti rozhodnutiu súdu, voči ktorému chce využiť možnosť riadneho opravného prostriedku, a tým sa mu postupom súdu odňala možnosť konať pred súdom.

Taktiež odvolací súd považuje za nedostačujúce poukazovať na nekonkrétne zistenia z iného súdneho spisu Krajského súdu v Trenčíne (sp. zn. 11S 45/2006), ktorý taktiež nie je pripojený, čím nemožno overiť, že sa jedná o totožnú alebo obdobnú vec.

Ďalším dôvodom zrušenia prvostupňového súdneho rozhodnutia je, že krajský súd nahradil odôvodnenie napadnutého rozhodnutia odporcu svojím odôvodnením bez toho, aby v zmysle § 250q ods. 1 veta druhá OSP vykonal nejaké dokazovanie potrebné na preskúmanie opravným prostriedkom napadnutého rozhodnutia (čo ani nemohol vykonať, nakoľko nemal k dispozícii kompletný administratívny spisový materiál). Takto potom nie je celkom jasné, z čoho krajský súd pri svojom rozhodovaní vychádzal. Odporca vo svojom rozhodnutí uviedol len toľko, že „... je akcionárom obchodnej spoločnosti, ktorej predmetom činnosti je o. i. výkon autobusovej dopravy, preto má mesto záujem vykonávať pravidelnú autobusovú dopravu prostredníctvom tejto obchodnej spoločnosti a že navrhovateľ nespĺňa ďalšie zákonné podmienky tým, že nepreukázal odbornú spôsobilosť členov osádok vozidiel a technickú spôsobilosť jeho technickej základne tým, že vozidlá uvedené v návrhu sú staršie ako zákonom určená doba 16 rokov“.

Rozhodnutie správneho orgánu musí mať zákonom ustanovené náležitosti, t.j. aj odôvodnenie, aby z neho bolo jasné, z akých skutkových konkrétnych podkladov sa vychádzalo pri vydaní rozhodnutia a či s nimi bol žalobca riadne a včas oboznámený (bližšie k tomu napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. 2Sžo 36/2007). Správne súdu zásadne patrí kasačná súdna kontrola, t.j. preskúmava zákonnosť žalobou napadnutého rozhodnutia a postupu, ktorý vydaniu rozhodnutia predchádzal. Súd môže vykonať dokazovanie, pri ktorom verifikuje a dopĺňa dôkazy, ktoré boli vykonané v správnom konaní. To však neznamená, že by mal nahrádzať činnosť správnych orgánov a namiesto

správneho orgánu vykonávať dokazovanie v zásadnom smere. Iný postup zo strany správneho súdu by znamenal narušenie zásady delby moci na výkonnú a súdnu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací preto odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu musel podľa § 221 ods. 1 písm. f) OSP s poukazom na § 246c ods. 1 veta prvá OSP zrušiť a vec vrátiť súdu prvého stupňa na ďalšie konanie, v ktorom krajský súd vec znova prejedná a rozhodne.

Vzhľadom na procesnoprávny charakter vady konania, pre ktorú došlo k zrušeniu napadnutého rozsudku, sa odvolací súd v danom štádiu konania vecou meritórne nezaoberal.

Úlohou súdu prvého stupňa v ďalšom konaní bude v zmysle ustanovenia § 250d ods. 1 OSP v spojení s ustanovením § 250l ods. 1 a 2 OSP zaobstarať si pre rozhodnutie kompletný administratívny spisový materiál odporcu; až potom bude možné posúdiť zákonnosť rozhodnutia odporcu.

V novom konaní rozhodne súd prvého stupňa opäť aj o náhrade trov konania, vrátane konania odvolacieho (§ 224 ods. 3 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP).

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

V Bratislave, dňa 22. apríla 2009

**JUDr. Jana B a r i c o v á, v. r.
predsedníčka senátu**

Za správnosť vyhotovenia:
Peter Szimeth