

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	2Sžo/42/2014
Identifikačné číslo spisu:	5014200231
Dátum vydania rozhodnutia:	26.11.2014
Meno a priezvisko:	JUDr. Elena Kováčová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2014:5014200231.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľky: U., bytom I. XXX/X, O., proti odporcovi: Mesto Žilina, so sídlom Námestie obetí komunizmu 1, Žilina, o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu odporcu č. 20082/2013-6715/2014-OPM-GUZ zo dňa 18. februára 2014, o odvolaní odporcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č.k. 29Sp/18/2014-8 zo dňa 14. marca 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline č.k. 29Sp/18/2014-8 zo dňa 14. marca 2014 p o t v r d z u j e .

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

Odôvodnenie

Napadnutým uznesením Krajský súd v Žiline podľa § 104 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len O.s.p.) zastavil konanie, v ktorom sa navrhovateľka domáhala zrušenia prvostupňového rozhodnutia odporcu o uložení pokuty za spáchanie priestupku podľa § 11 ods. 1 písm. a/ zákona č. 377/2004 Z.z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane nefajčiarov“). Krajský súd zároveň rozhodol, že po právoplatnosti uznesenia bude vec postúpená Okresnému úradu Žilina.

Ako vyplýva z odôvodnenia uznesenia, podľa krajského súdu v prejednávacom prípade odporca ako prvostupňový správny orgán vystupoval v pozícii správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy a nie v pozícii samosprávneho orgánu. Z uvedeného dôvodu preto o opravnom prostriedku proti takému rozhodnutiu rozhoduje najbližší nadriadený správny orgán odporcu v zmysle § 27 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) a nie Krajský súd v Žiline v zmysle § 27 ods. 2 zákona o obecnom zriadení. S poukazom na ustanovenia zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“) krajský súd uviedol, že o odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu obce ako orgánu štátnej správy prejednávajúceho priestupok rozhoduje ten orgán štátnej správy, ktorý ako odvolací orgán rozhoduje o priestupkoch podľa zákona o priestupkoch. Krajský súd poukázal na § 52 ods. 1 zákona o priestupkoch, podľa ktorého priestupky prejednávajú obvodné úrady (teraz okresné úrady, s odkazom na § 9 ods. 16

zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). S poukazom na § 4 ods. 2 písm. b/ zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov krajský súd uviedol, že o odvolaniach proti rozhodnutiam orgánu štátnej správy, ktorý prejednáva priestupky, ak je ním okresný úrad, rozhoduje v druhom stupni okresný úrad v sídle kraja. Uvedené ustanovenie je potrebné analogicky použiť aj v prípade, keď priestupok v prvom stupni prejednáva obec. Preto krajský súd postúpil vec Okresnému úradu Žilina, okresnému úradu v sídle kraja, do ktorého územného obvodu patrí mesto Žilina ako odporca.

Proti tomuto uzneseniu podal odvolanie odporca a žiadal, aby odvolací súd rozhodnutie krajského zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. S poukazom na § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov, § 5 ods. 4 a § 27 ods. 2 zákona o obecnom zriadení, § 11 ods. 4 zákona o ochrane nefajčiarov a § 52 ods. 1 zákona o priestupkoch odporca uviedol, že vzhľadom na to, že zákon o ochrane nefajčiarov, ako osobitný zákon, neurčuje, že konanie obce v priestupkových veciach podľa tohto zákona je preneseným výkonom štátnej správy, jednoznačne sa jedná o výkon samosprávy.

Odporca tiež poukázal na skutočnosť, že podľa § 4 ods. 1 zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov sa obci a samosprávnemu kraju na prenesený výkon štátnej správy poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona. Podľa uvedeného by odporca mal dostávať na danom úseku prostriedky zo štátneho rozpočtu na výkon prenesenej štátnej správy, ktoré však nedostáva. Ďalej odporca poukázal na § 11 ods. 8 zákona o ochrane nefajčiarov, podľa ktorého výnosy z pokút za priestupky sú príjmom štátneho rozpočtu okrem výnosov z pokút za priestupky uložené obcou, ktoré sú príjmom obce. Z uvedeného podľa odporcu jasne vyplýva, že v danom prípade sa jedná o výkon samosprávy a o opravnom prostriedku je oprávnený rozhodnúť súd.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo z dôvodov a v medziach podaného odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.) a dospel k záveru, že napadnuté uznesenie krajského súdu je potrebné potvrdiť.

Krajský súd v Žiline dospel k záveru, že rozhodovanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu odporcu o uložení pokuty za spáchanie priestupku podľa § 11 ods. 1 písm. a/ zákona o ochrane nefajčiarov nepatrí do právomoci súdu, a preto konanie zastavil s tým, že po právoplatnosti uznesenia má byť vec postúpená príslušnému správnomu orgánu, Okresnému úradu Žilina.

Spornou v tomto konaní je teda otázka, či patrí do právomoci súdu preskúmať napadnuté rozhodnutie o priestupku.

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.

Predpokladom postupu súdu podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) je, aby pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť (§ 247 ods. 2 O.s.p.).

V prípadoch, v ktorých zákon zveruje súdom rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov súd postupuje podľa tretej hlavy piatej časti O.s.p. (rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov) - § 250l ods. 1 O.s.p..

Podľa § 11 ods. 1 písm. a/ zákona o ochrane nefajčiarov priestupku sa dopustí ten, kto poruší zákaz fajčenia podľa § 7 ods. 1 písm. a/.

Podľa § 11 ods. 4 zákona o ochrane nefajčiarov priestupky podľa odseku 1 písm. a/ prejednávajú obce; v blokovanom konaní ich môžu prejednávať aj obecna polícia a Policajný zbor.

Podľa § 11 ods. 7 zákona o ochrane nefajčiarov na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o priestupkoch.

Podľa § 1 zákona o priestupkoch orgány štátnej správy Slovenskej republiky a obce vedú občanov k tomu, aby dodržiavali zákony a ostatné právne predpisy a rešpektovali práva spoluobčanov; dbajú najmä o to, aby občania nestážovali plnenie úloh štátnej správy a obcí a nenarúšali verejný poriadok a občianske spolunažívanie.

Podľa § 52 ods. 1 zákona o priestupkoch priestupky prejednávajú obvodné úrady, ak zákon neustanovuje inak.

Podľa § 52 ods. 2 zákona o priestupkoch orgány Policajného zboru prejednávajú priestupky

- a) spáchané porušením všeobecne záväzných právnych predpisov o bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky,
- b) proti verejnému poriadku podľa § 47 ods. 1 písm. l/,
- c) extrémizmu podľa § 47a,
- d) ak tak ustanovuje osobitný zákon.

Ustanovenie § 52 písm. c/ zákona o priestupkoch v znení účinnom od 1. januára 2004 do 31. januára 2009 priamo zaradovalo obce medzi správne orgány prejednávajúce priestupky.

Podľa § 9 ods. 16 zákona č. 180/2013 Z.z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov ak sa vo všeobecne záväzných právnych predpisoch okrem prechodných ustanovení používajú slová „obvodný úrad“, „obvodný úrad životného prostredia“, „obvodný pozemkový úrad“, „obvodný lesný úrad“, „obvodný úrad pre cestnú dopravu a pozemné komunikácie“ a „správa katastra“ vo všetkých tvaroch, rozumie sa tým „okresný úrad“ v príslušnom tvare.

Ustanovenie § 81 zákona o priestupkoch upravuje právo jednotlivých účastníkov podať proti rozhodnutiu o priestupku odvolanie.

Zákon o priestupkoch taxatívne nepomenúva odvolacie orgány, ani nestanovuje pravidlá, podľa ktorých ich možno určiť. Z ustanovenia § 82 zákona o priestupkoch, podľa ktorého v odvolacom konaní správny orgán nemôže zmeniť uloženú sankciu v neprospech obvineného z priestupku, ak nezistí nové podstatné skutkové okolnosti, však jednoznačne vyplýva, že odvolacím orgánom je správny orgán (nie súd).

Podľa § 51 zákona o priestupkoch ak nie je v tomto alebo v inom zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní.

Podľa § 58 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) ak osobitný zákon neustanovuje inak, odvolacím orgánom je správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správnomu orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

Podľa § 83 ods. 2 zákona o priestupkoch návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o obecnom zriadení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony

súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

Podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávy najmä

- a) vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania,
- b) zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce,
- c) rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov a vykonáva ich správu,
- d) usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci,
- e) utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon,
- f) zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce,
- g) zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu,
- h) utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport,
- i) plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa 5d) a utvára podmienky na zásobovanie obce; určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská,
- j) obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciu dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci,
- k) vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce,
- l) zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitných predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia,
- m) organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce,
- n) zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste,
- o) zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok v rozsahu podľa osobitných predpisov a dbá o zachovanie prírodných hodnôt,
- p) plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu,
- r) vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách,
- s) vedie obecnú kroniku v štátnom jazyku, prípadne aj v jazyku národnostnej menšiny.

Podľa § 4 ods. 4 zákona o obecnom zriadení ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

Podľa § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení na obec možno zákonom preniesť niektoré úlohy štátnej správy, ak je ich plnenie týmto spôsobom racionálnejšie a efektívnejšie. S prenesením úloh na obec štát poskytne obci potrebné finančné a iné materiálne prostriedky.

Podľa § 27 ods. 1 zákona o obecnom zriadení na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje pri prenesenom výkone štátnej správy obec, sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

Podľa § 27 ods. 2 zákona o obecnom zriadení Na konanie, v ktorom o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb rozhoduje pri výkone samosprávy obec, sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní; o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje súd, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

Ako vyplýva z citovaných ustanovení § 4 ods. 4 a § 5 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, obci sú primárne zverené právomoci na úseku výkonu samosprávy, ale do jej kompetencie môže tiež patriť prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, a to na základe zverenia zákonom.

Na určenie, či prieskum prvostupňového rozhodnutia obce o priestupku patrí do právomoci súdu v správnom súdnictve, je podstatné ustáliť, či rozhodovaním o priestupku obec vykonáva svoju samosprávnú kompetenciu, alebo či ide o prenesený výkon štátnej správy, zverený jej zákonom.

Vychádzajúc z vyššie citovaných ustanovení zákona o priestupkoch v spojení s ustanoveniami zákona o ochrane nefajčiarov, ako aj z ustanovení zákona o obecnom zriadení, kreujúceho postavenie obce a jej základné úlohy, dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky k záveru, že pri prejednávaní priestupku obcou sa jedná o prenesený výkon štátnej správy, zverený jej zákonom.

Zákonodarca v právnej norme ustanovenej v § 11 ods. 4 zákona o ochrane nefajčiarov zveril do právomoci obce prejednanie a rozhodnutie vo veci priestupkov podľa odseku 1 písm. a/ (teda priestupkov proti zákazu fajčenia ustanoveného v § 7 ods. 1 písm. a/ zákona o ochrane nefajčiarov), pričom v § 11 ods. 7 súčasne určil, že na konanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o priestupkoch. Ustanovenie § 81 zákona o priestupkoch (ako všeobecného predpisu o priestupkoch) umožňuje účastníkom priestupkového konania podať proti rozhodnutiu o priestupku odvolanie, o ktorom rozhoduje podľa subsidiárne použitého ustanovenia § 58 správneho poriadku správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal alebo správny orgán ustanovený osobitným predpisom. Zákon o priestupkoch v § 83 ods. 2 ustanovuje právo na súdny prieskum rozhodnutia o priestupku, a to pod podmienkou vyčerpania opravného prostriedku v správnom konaní.

Z uvedenej právnej úpravy teda vyplýva, že rozhodnutie obce o priestupku a o uložení sankcie zaň treba považovať za individuálny správny akt vydaný v správnom konaní, ktorým sa zasiahlo do práv a oprávnených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, ktorý je preskúmateľný súdom v správnom súdnictve podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, a to vzhľadom na právnu úpravu v zákone o priestupkoch v spojení s právnou úpravou správneho poriadku, až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov na základe žaloby postupom podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Uvedenou právnou úpravou prejavil zákonodarca svoju vôľu konať a rozhodnúť vo veciach priestupkov urýchlene a hospodárne v správnom konaní s možnosťou súdneho prieskumu správneho rozhodnutia až po právoplatnom skončení správneho konania. Takáto právna úprava zákonom ustanovuje postavenie obce v konaní o priestupkoch ako orgánu realizujúceho prenesený výkon štátnej správy a súčasne vylučuje jej postavenie samosprávneho orgánu v tomto konaní.

V predmetnej veci bol účastník priestupkového konania nesprávne poučený o možnosti podať proti rozhodnutiu o priestupku opravný prostriedok podľa ustanovení tretej hlavy piatej časti O.s.p., o ktorom rozhodne príslušný súd. Správne má totiž prebiehať odvolacie konanie na správnom orgáne a až právoplatné rozhodnutie odvolacieho orgánu je preskúmateľné súdom podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p.

O odvolaní proti rozhodnutiu obce o priestupku rozhoduje orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov a tým je okresný úrad Žilina.

Až právoplatné rozhodnutie tohto druhostupňového správneho orgánu môže byť predmetom súdneho

prieskumu podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti O.s.p. (§ 83 ods. 2 zákona o priestupkoch v spojení s § 247 ods. 2 O.s.p).

Na základe uvedeného dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky k záveru, že v predmetnej veci nie je daná právomoc súdu konať o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu odporcu o priestupku, pričom ide o taký nedostatok podmienok konania, ktorý neodstrániteľný a preto uznesenie Krajským súdu v Žiline o zastavení konania a postúpení veci Okresnému úradu Žilina podľa § 219 ods. 1 O.s.p. ako vecne správne potvrdil.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.