

|                            |                                |
|----------------------------|--------------------------------|
| Súd:                       | Najvyšší súd SR                |
| Spisová značka:            | 2Sžo/37/2014                   |
| Identifikačné číslo spisu: | 1012201003                     |
| Dátum vydania rozhodnutia: | 18.03.2015                     |
| Meno a priezvisko:         | JUDr. Alena Poláčková          |
| Funkcia:                   | sudca                          |
| ECLI:                      | ECLI:SK:NSSR:2015:1012201003.1 |

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľa: POPPER Development, s.r.o., so sídlom Štúrova 11, Bratislava, IČO: 35 697 873, proti odporcovi: Mestská časť Bratislava - Petržalka so sídlom Kutlíkova 17, Bratislava, IČO: 603 201 o odvolaní navrhovateľa z 11.5.2012 proti rozhodnutiu odporcu sp. zn.: 2012/8269/13/SK zo dňa 23.4.2012, o odvolaní proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 4Sp/58/2012-23 zo 14. februára 2014, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 4Sp/58/2012-23 zo 14. februára 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

Krajský súd v Bratislave uznesením č. k. 4Sp/58/2012-23 zo 14. februára 2014 zastavil konanie vo veci preskúmania rozhodnutia odporcu sp. zn.: 2012/8269/13/SK z 23. apríla 2012 a postúpil vec Okresnému úradu Bratislava, ako orgánu príslušnému na prejednanie a rozhodnutie veci.

Z odôvodnenia rozhodnutia krajského súdu vyplýva, že 1. júna 2012 mu bol prostredníctvom odporcu doručený opravný prostriedok (odvolanie) navrhovateľa z 11. mája 2012, ktorým navrhovateľ žiadal preskúmať vyššie uvedené rozhodnutie odporcu, ktorým bola navrhovateľovi uložená pokuta vo výške 1 500.- eur za porušenie § 3 ods. 1 a § 6 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia č. 1/2001 o dodržiavaní čistoty a poriadku na území mestskej časti Bratislava - Petržalka.

Krajský súd pri preskúmaní podmienok konania (§ 103 Občianskeho súdneho poriadku, ďalej len „OSP“) zistil, že odporca uložil navrhovateľovi pokutu (sankciu) za porušenie všeobecne záväzného nariadenia (ďalej len „VZN“), upravujúceho starostlivosť o verejný poriadok a zeleň na území Mestskej časti Bratislava - Petržalka, teda za porušenie povinnosti, stanovenej v rámci starostlivosti o životné prostredie.

Podľa názoru krajského súdu je nespochybniteľnou skutočnosť, že odporca má v zmysle zák. č. 377/1990 o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave (ďalej len „zákon o hlavnom meste“) zákonné oprávnenie konať vo veciach svojej originálnej samosprávnej právomoci (výkon samosprávnej pôsobnosti obce), ako aj v rozsahu určeného zákonom vo veciach právomoci, prenesenej na neho

štátom (prenesený výkonom pôsobnosti štátnej správy). V danom prípade aj o ochrane a tvorbe životného prostredia v mestskej časti (§ 7a ods. 2 písm. c/ zákona o hlavnom meste), pričom s poukazom na ust. § 15 ods. 2 písm. a) zákona o hlavnom meste má oprávnenie vydávať všeobecne záväzné nariadenia, a v rozsahu § 28 ods. 2 zákona o hlavnom meste ukladať pokuty, teda správne akty, ktorými sa zasahuje do práv a oprávnených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby.

Krajský súd poukázal na to, že aj keď § 2 zák. č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky výslovne neuvádza, že by oblasť starostlivosti o životné prostredie patrila medzi výkon pôsobnosti prenesený štátom na obec, s poukazom na logický a systematický výklad tohto zákonného ustanovenia je podľa názoru krajského súdu potrebné konštatovať, že správne trestanie, ktorým v prejednávanej veci bezpochyby je uloženie sankcie navrhovateľovi, je preneseným výkonom štátnej správy na obec - odporcu.

S poukazom na vyššie uvedené krajský súd dospel k názoru, že uloženie pokuty navrhovateľovi, teda uloženie sankcie v rámci správneho trestania, je konaním v rámci preneseného výkonu štátnej správy na odporcu a následne sa zaoberal otázkou, ktorý štátny orgán je oprávnený rozhodnúť o odvolaní, podanom proti tomuto rozhodnutiu odporcu.

S poukazom na § 28 ods. 4 veta druhá zákona o hlavnom meste, § 53 a § 58 ods. 1 zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) a § 5 ods. 2 písm. a) zák. č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe starostlivosti o životné prostredie krajský súd zdôraznil, že právna úprava preskúmania správnych rozhodnutí (včítane rozhodnutí sankčnej povahy) sa riadi zásadou dvoj inštančného správneho konania, t. j. na preskúmanie rozhodnutia je príslušný zásadne správny orgán druhého stupňa. Pri preskúmaní priestupkov ako aj iných správnych deliktov treba podľa názoru krajského súdu s poukazom na ustanovenie § 53 Správneho poriadku vychádzať najmä z ustanovenia § 83 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov, podľa ktorého návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní.

Z uvedeného je podľa názoru krajského súdu zrejmé, že štátnym orgánom, príslušným na rozhodnutie o podanom odvolaní navrhovateľa je správny orgán druhého stupňa, ktorým je s poukazom na cit. § 5 ods. 2 písm. a) zák. č. 525/2003 Z. z. okresný úrad - v danom prípade Okresný úrad Bratislava.

Pretože uloženie pokuty navrhovateľovi za porušenie všeobecne záväzného nariadenia je správnym trestaním, ktoré ako také je vždy preneseným výkonom štátnej správy na odporcu, pričom orgánom príslušným na prejednanie podaného odvolania voči nemu je druhostupňový správny orgán, rozhodol krajský súd podľa § 246c ods. 1 v spojení s § 104 ods. 1 OSP tak, že konanie vo veci zastavil a vec postúpil na Okresný úrad Bratislava. Až právoplatné rozhodnutie tohto druhostupňového správneho orgánu môže byť podľa názoru krajského súdu predmetom súdneho prieskumu postupom podľa § 247 a nasl. OSP.

Proti tomuto uzneseniu podal v zákonom stanovenej lehote odvolanie odporca a žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil na rozhodnutie krajskému súdu. Podľa názoru odporcu krajský súd rozhodol v rozpore so zákonom, pretože pri posudzovaní veci vychádzal z právnych predpisov, ktoré danú problematiku neupravujú a opomenul pri svojom rozhodovaní na relevantnú právnu úpravu.

Na daný prípad, v ktorom rozhodoval starosta, sa podľa názoru odporcu vzťahuje zákon SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislavy v znení neskorších predpisov, a to konkrétne § 28 ods. 2 písm. b). Rozhodovanie podľa citovaného ustanovenia je samosprávnou pôsobnosťou obce, a to aj vzhľadom na ustanovenia § 4 ods. 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky, ak celkom odhliadneme od faktu, že samotný zákon SNR č. 377/1990 Zb. upravuje len samosprávnú pôsobnosť Bratislavy a v žiadnom prípade neupravuje prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy. V takom prípade na konanie starostu sa vzťahuje Správny poriadok s odchýlkami ustanovenými v § 27 ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v spojení s § 29 zákona SNR č. 377/1990 Zb., podľa ktorého o odvolaní proti rozhodnutiu vo veci územnej samosprávy rozhoduje súd, ak osobitný predpis, v tomto prípade zákon SNR č. 377/1990 Zb., neustanovuje inak. Zákon SNR č. 377/1990 Zb. tento vzťah neupravuje inak.

Podľa názoru odporcu sa krajský súd vo svojom odôvodnení vôbec nezaoberal a nevysporiadal s ním uplatnenou interpretáciou § 4 ods. 4 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a § 4 ods. 2 zák. č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky, ktorá je v protiklade so znením označených ustanovení. Výkladom krajského súdu tak došlo podľa názoru odporcu k ich negovaniu. Podobná interpretácia ako použil krajský súd na označené ustanovenia by mohla platiť podľa názoru odporcu len v prípade, že iným právnym predpisom vyššej právnej sily by označené ustanovenia oboch zákonov boli zrušené, alebo by sa považovali za zrušené. Odporca namietal aj krajským súdom kreovaný pojem „samosprávny orgán“, ktorý je podľa jeho názoru nelegálny, právny poriadok Slovenskej republiky ho nepozná. Právne predpisy z oblasti správneho práva používajú jeden a jednotný pojem „správny orgán“ vo význame definovanom v § 1 ods. 2 Správneho poriadku.

Odporca tiež namietal, že krajský súd pri vydaní uznesenia o zastavení konania vychádzal v zmysle § 205 ods. 2 písm. f) OSP z nesprávneho právneho posúdenia prejednávanej veci, nakoľko práva a povinnosti obce ako nositeľa územnej samosprávy sú obsiahnuté najmä v zákone o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb.. Základným východiskom pre určenie okruhu vecí patriacich do samosprávnej pôsobnosti obce tvorí ustanovenie § 4 ods. 3 tohto zákona, ktoré obsahuje demonštratívny výpočet vecí patriacich do samosprávnej pôsobnosti obce. Citované ustanovenie má charakter všeobecnej kompetenčnej normy resp. generálnej kompetenčnej klauzuly, keďže vo všeobecnej rovine ustanovuje rozhodovacie oprávnenia (právomoci) obce a vo všeobecnej rovine ustanovuje tiež okruh vecí, v rámci ktorých tieto rozhodovacie oprávnenia môže obec uplatniť (pôsobnosť). Zároveň toto ustanovenie plní aj funkciu všeobecnej interpretačnej normy, ktorej účelom je napomôcť k identifikácii t. j. vymedzeniu sféry tzv. samosprávnej pôsobnosti obci.

Odporca ďalej poukázal na to, že k identifikácii sféry samosprávnej pôsobnosti obce slúži aj ďalšie významné interpretačné pravidlo, ktoré možno považovať aj za generálnu obmedzujúcu klauzulu samosprávnej pôsobnosti obce, ktoré je vyjadrené v ustanovení § 4 ods. 2 zák. č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky.

Zároveň v ustanovení § 27 ods. 2 zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení je výslovne uvedené, že 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.

Rozhodnutie o uložení pokuty bolo uložené v zmysle § 28 ods. 2 písm. b) zák. SNR č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislava t. j. za porušenie VZN č. 5/2000 o starostlivosti o verejnú zeleň na území mestskej časti Bratislava - Petržalka a VZN č. 1/2001 o dodržiavaní čistoty a poriadku na území mestskej časti Bratislava - Petržalka. Vyššie uvedené VZN boli prijaté v súlade s § 4 ods. 3 písm. f) zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, ktorými boli upravené veci patriace do samosprávnej pôsobnosti obce (mestskej časti Bratislava - Petržalka). Vychádzajúc z ustanovenia § 27 ods. 2 zák. č. 369/1990 Zb. mal odporca jednoznačne za to, že o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu starostu obce vo veciach územnej samosprávy, čo je i tento prípad, rozhoduje všeobecný súd.

K tvrdeniu krajského súdu, že orgánom príslušným rozhodovať o odvolaní je v zmysle § 5 ods. 2 písm. a) zák. č. 525/2003 Z. z. o štátnej správe Okresný úrad Bratislava odporca uviedol, že v zmysle zák. č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce prešli od 1. januára 2003 niektoré práva a povinnosti vyplývajúce zo zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny a to predovšetkým napr., že obec dáva vyjadrenie k povoleniu na výrub drevín, dáva súhlas na umiestnenie výsadby drevín a pod. Podľa § 69 ods. 1 písm. a) obec vykonáva v I. stupni štátnu správu a podľa písm. d) tohto ustanovenia v súlade s § 47 ods. 3 dáva obec (mestská časť) súhlas na výrub drevín. Na prípad, ktorý je predmetom tohto súdneho sporu sa podľa názoru odporcu toto ustanovenie na ktoré sa odvoláva aj krajský súd nevzťahuje.

Z uvedeného podľa názoru odporcu vyplýva, že ak mestská časť rozhodovala v správnom konaní o uložení pokuty podľa § 28 ods. 2 zák. č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste SR Bratislava a uloženie pokuty je za porušenie VZN patriacich do samosprávnej pôsobnosti mestskej časti, potom o opravnom prostriedku proti takémuto rozhodnutiu je príslušný rozhodovať len súd.

Navrhovateľ sa k odvolaniu odporcu nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 prvá veta OSP) preskúmal odvolaním napadnuté uznesenie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že odvolanie odporcu nie je dôvodné.

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

V prejednávanej príhode ide o prieskum rozhodnutia, ktorým bola navrhovateľovi uložená pokuta vo výške 1500 € za neudržiavanie čistoty a poriadku na nehnuteľnostiach - pozemkoch parc. č. 2638, 2639, 2641, 2682, 2685, 2691/1, 2692/1, 2693/1, 2714/1, 2743, 2759, 2769/1, 2795, 2800 zapísaných na LV 4244, k. ú. Petržalka, ktoré vlastní (porušenie § 3 ods. 1 a § 6 ods. 1 VZN č. 1/2001 o dodržiavaní čistoty a poriadku na území mestskej časti Bratislava - Petržalka).

Spornou zostáva otázka, či odporca konal pri ukladaní sankcie ako orgán výkonu štátnej správy, alebo ako samosprávny orgán.

Správne trestanie nie je pôvodnou kompetenciou samosprávy, ale je nevyhnutné ju odvodzovať od pôvodných kompetencií štátu. Trestanie na určitom území (výkon trestnej právomoci) pramení z princípu suverenity a je vždy spojené so štátnou mocou. Z tohto dôvodu je správne trestanie a jeho výkon na príslušnom území preneseným výkonom štátnej správy. Správne trestanie má jednotný právny režim pre administratívne previnenia (minor offences) vo forme priestupkov a iných správnych deliktov v tom, že sa uskutočňuje v dvojstupňovom administratívnom konaní. Rozdielny právny režim spočívajúci vo vylúčení druhého stupňa pre správne delikty fyzických osôb (tie sa v zásade odlišujú od priestupkov iba tým, že ide o fyzickú osobu podnikateľa), by bol neproporcionálnou diferenciou v jednotnosti princípov správneho trestania i trestania ako takého.

Vo veciach priestupkov, ako aj vo veciach správnych deliktov je nesporne snahou zákonodarcu vytvárať jednotný procesný režim správneho trestania, s možnosťou súdneho prieskumu správneho rozhodnutia až po právoplatnom skončení správneho konania. Takáto právna úprava zákonom ustanovuje postavenie obce (mestskej časti) nielen v konaní o priestupkoch, ale aj v konaní o správnych deliktoch, ako správneho orgánu pri prenesenom výkone štátnej správy a súčasne vylučuje jej postavenie samosprávneho orgánu. Správne trestanie je súčasťou všeobecnej štátnej správy, kde ústredným orgánom podľa § 11 písm. b/ zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov je Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

V súlade s princípom právnej istoty, v zmysle ktorého súde majú v rovnakých alebo analogických situáciách rozhodovať rovnako (nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 192/06 z 03.11.2006), Najvyšší súd Slovenskej republiky vychádzal z ustálenej rozhodovacej praxe (napr. uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Rks/1/2011 zo dňa 30.05.2011, sp. zn. 5Rks/2/2011 zo dňa 10.10.2011), ktoré boli správnym kolégiom najvyššieho súdu prijaté ako judikáty, a v ktorých išlo o obdobnú skutkovú a právnu vec.

Najvyšší súd Slovenskej republiky osobitne poukazuje na rozhodnutie sp. zn. 8Rks/1/2012 zo dňa 22. marca 2012 publikované v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov SR č. 5/2012, rozhodnutie č. 89 „Prejednanie a rozhodnutie o odvolaní proti rozhodnutiu obce o uložení pokuty za iný správny delikt podľa zákona č. 219/1996 Z. z. o ochrane pred zneužívaním alkoholických nápojov a o zriaďovaní a prevádzke protialkoholických záchytných izieb v znení neskorších predpisov patrí do právomoci Ministerstva zdravotníctva Slovenskej republiky“, z ktorého vyplýva, že administratívne konanie o správnych deliktoch fyzických osôb, prejednávaných obcou v prvom stupni, je dvojstupňové.

Z uvedených dôvodov je zjavné, že v predmetnej veci krajský súd rozhodol správne, keď malo byť odvolanie navrhovateľa voči rozhodnutiu odporcu postúpené po zastavení konania podľa § 250d ods. 3

OSP, za použitia § 246c a § 104 ods. 1 OSP vecne a miestne príslušnému odvolaciemu orgánu - t. j. okresnému úradu v sídle kraja, v danom prípade Okresnému úradu v Bratislave, ktorý rozhoduje o opravných prostriedkoch odporcu ako odvolací orgán, nakoľko právomoc krajského súdu v danej veci rozhodovať o opravnom prostriedku odporcu nie je daná.

Až právoplatné rozhodnutie tohto druhostupňového správneho orgánu je preskúmateľné súdom na základe žaloby podľa § 70 Správneho poriadku, § 247 a nasl. OSP, § 83 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch a § 3 ods. 2 písm. c/ a ods. 3 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy.

Z uvedených dôvodov Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 4Sp/58/2012-23 zo 14. februára 2014 ako vecne správne potvrdil podľa § 219 ods. 1 v spojení s § 250 ja ods. 2 posledná veta OSP.

O trovách odvolacieho konania rozhodol podľa § 250k ods. 1 v spojení s § 224 ods. 1 OSP a účastníkom ich náhradu nepriznal, pretože navrhovateľovi žiadne trovy nevznikli a odporcovi, ktorý nemal v odvolacom konaní úspech náhrada trov konania zo zákona neprináleží.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu odvolanie nie je prípustné.