



ROZSUDOK
V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Evy Babiakovej, CSc. a členov senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a Mgr. Petra Melichera, v právnej veci žalobcu: **P. S. - S.**, IČO: X., T.L.T., V.V., právne zastúpený Advokátskou kanceláriou A. H. - JUDr. A. H. R. M., K., proti žalovanému: **Pamiatkový úrad Slovenskej republiky**, Cesta na Červený most 6, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PÚ-11/233-2/541/4/KUB zo dňa 20. januára 2011, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/61/2011-143 zo dňa 29. novembra 2011, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Prešove č. k. 1S/61/2011-143 zo dňa 29. novembra 2011, **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 .**

O d ô v o d n e n i e :

Rozsudkom krajského súdu bola z dôvodu podľa § 250j ods. 2 písm. d/ a e/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zrušené rozhodnutie žalovaného č. PÚ-11/233-2/541/4/KUB zo dňa 20. januára 2011, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie krajského pamiatkového úradu v Prešove č. PO-10/1477-04/8010/Zj z 12. októbra 2010 a ktorým bola žalobcovi podľa § 43 ods. 1 písm. b/ Pamiatkového zákona uložená sankcia - pokuta vo výške 10 000 euro, za porušenie ust. § 42 ods. 1 písm. f/ zákona č. 49/2002

o ochrane pamiatkového fondu (ďalej len „pamiatkový zákon“ alebo „zákon č. 49/2002 Z. z.“).

Krajský súd preskúmal napadnuté rozhodnutie a konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu a z dôvodov uvedených v žalobe, vypočul účastníkov konania, oboznámil sa s obsahom administratívneho spisu a jednohlasne dospel k záveru, že žaloba je dôvodná a napadnuté rozhodnutie žalovaného zrušil podľa § 250j ods. 2 písm. d/ a e/ OSP, lebo rozhodnutie a postup správneho orgánov neboli v súlade so zákonom.

Predmetom preskúmania bolo rozhodnutie správneho orgánu, ktorým uznal žalobcu vinným zo spáchania priestupku na úseku ochrany pamiatkového fondu podľa § 42 ods. 1 písm. f/ zákona č. 49/2002 Z. z., ktorého sa dopustil tým, že realizoval stavbu „rekonštrukcia tenisovej haly – prístavby, stavebné úpravy“ objektu Tenisového centra vo V. T. v T. L. na pozemkoch parcelné číslo X., X., X. X. X. a X. v katastrálnom území T. L..

Krajský súd dospel k záveru, že sa žalobca síce dopustil priestupku na úseku pamiatkovej ochrany podľa § 42 ods. 1 písm. f/ pamiatkového zákona, avšak správny orgán nedodrжал procesný postup podľa zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, vo vzťahu k nariadeniu ústneho pojednávania a nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového správneho orgánu vo vzťahu k uloženej sankcii, keď správny orgán neodôvodnil spôsob určenia výšky sankcie v rámci správneho uváženia.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonom stanovenej lehote odvolanie, v ktorom žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací zmenil rozsudok Krajského súdu v Prešove tak, že žalobu zamietne ako nedôvodnú podľa § 250j ods. 1 OSP.

Žalovaný v odvolaní uviedol, že krajský súd dospel k nesprávnym zisteniam a vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia a že rozsudok je nepreskúmateľný, zmätočný a v konaní došlo k vadám uvedeným v § 221 ods. 1 OSP, ako aj k iným vadám, ktoré mohli mať za následok nesprávne rozhodnutie a to najmä z dôvodov § 205 ods. 2 písm. a/, b/, d/ a f/ OSP. Podľa žalovaného sú závery prvostupňového súdu o tom, že sa žalobca dopustil priestupku a nie iného správneho deliktu absolútne neodôvodnené a doslova rozporuplné, pričom poukázal na ust. § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch. Zároveň poukázal na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. III. ÚS 70/09 z 2. júna 2009 v ktorom

ústavný súd vyslovil imperatív, „že zisťovanie obsahu a zmyslu právnej normy je nevyhnutnou súčasťou rozhodovacej činnosti súdov....“. Podľa názoru žalovaného sa žalobca nedopustil priestupku ale sa dopustil správneho deliktu. Podľa žalovaného krajský súd postupoval v rozpore s ust. § 157 ods. 2 OSP a to vzhľadom na nedostatok jednoznačne zrozumiteľných skutkových a právnych argumentov uvedených v rozsudku a preto nemal možnosť reagovať na úvahy krajského súdu. Pokiaľ krajský súd v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázal na rozhodnutie KPÚ vo veci H. S., tak toto bolo vydané až dňa 22. marca 2011, hoci napadnuté rozhodnutie bolo vydané 12. októbra 2010 a teda žalovanému bolo upreté právo podľa § 123 OSP, právo vyjadriť sa k všetkým dôkazom. Žalovaný sa nestotožnil ani s záverom súdu ohľadne určenia výšky pokuty pokiaľ ide o jej nepreskúmateľnosť. Podľa jeho názoru bola zohľadnená závažnosť protiprávneho konania, význam pamiatkovej zóny T. L. a dĺžka protiprávneho konania. Ako aj skutočnosť, že žalobca nereagoval na výzvu KPÚ Prešov, aby až do vydania rozhodnutia o zámere nepokračoval v ďalších stavebných prácach na objekte. Tenisového centra, ako aj skutočnosť, že žalobca nepredložil projektovú dokumentáciu spracovanú v súlade s rozhodnutím KPÚ Prešov. Poukázal na skutočnosť, že správne orgány sú viazané právnym názorom súdu a to v súlade s ust. § 250j ods. 6 OSP, pričom vzhľadom na nedostatok dôvodov a kontradiktórnosť rozsudku krajského súdu je tento nevykonateľný. Zároveň došlo k závažnému procesnému pochybeniu, nakoľko súdny prieskum rozhodnutí je viazaný dispozičnou zásadou, sudca nech nejde nad návrhy strán v súlade s § 249 ods. 2 OSP, pričom výnimku z tejto zásady predstavujú len dôvody podľa § 250j ods. 3 OSP a poukazujú na ust. § 250j ods. 4 OSP.

Žalobca sa vo vyjadrení k odvolaniu žalovaného vyjadril tak, že žiadal odvolací súd, aby odvolanie žalovaného zamietol.

Žalobca poukázal vo svojom vyjadrení na skutočnosť, že podľa legislatívnych pravidiel nadpis v právnej norme nemá normatívny charakter, aleže rozhodujúca je formulácia pravidla správania, pričom poukázal na Nález Ústavného súdu Českej republiky č. II. ÚS 485/98 z 22. júna 1999, ktorým ústavný súd ozrejmil ako treba chápať poznámky pod čiarou ako aj iné časti právneho predpisu, ktorých účelom je zlepšiť priehľadnosť právneho predpisu a orientáciu v právnom poriadku a ide teda o legislatívnu pomôcku, ktorá nemôže byť záväzným pravidlom správania sa. Z § 43 pamiatkového zákona nevyplýva vymedzenie nového správneho deliktu (novú skutkovú podstatu), ale konkretizuje len výšku prípadnej sankcie. Teda záver súdu, že sa žalobca dopustil priestupku a nie iného správneho deliktu je správny.

Žalobca zdôrazňuje skutočnosť, že vykonáva podnikateľskú činnosť neznamená, že sa nemohol dopustiť priestupku, keďže toho sa môže dopustiť tak fyzická osoba nepodnikateľ, ako aj fyzická osoba podnikateľ a preto nevidí rozpor medzi skutkovým stavom a rozhodnutím súdu, pričom v rozhodnutí súdu sa jednoznačne uvádza, ktoré skutočnosti považoval súd za preukázané, ako aj to, výkladom akých ustanovení dospel súd k svojim záverom.

Pokiaľ išlo o námietku žalovaného voči uvedenému rozhodnutiu, ktoré sa týkalo rozhodnutia KPÚ Prešov č. PO-11/0369-03/2651/Zj z 22. marca 2011 (H. S.) tak týmto chcel prvostupňový súd poukázať na neodôvodnený rozdiel udelenia výšky pokuty v skutkovo obdobných prípadoch s diametrálne odlišnou výškou pokuty, pričom tento argument nebol dôležitý a rozhodujúci v danej veci.

Pokiaľ ide o námietku žalovaného, že rozsudok prvostupňového súdu je arbitrárny, nedostatočne odôvodnený a vo vzťahu k výroku nepreskúmateľný poukázal na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. III. ÚS 2/2009 zo 17. marca 2009, ktorým ústavný súd rozhodol, že orgány verejnej moci nemôžu prijímať také rozhodnutia, ktoré môžu svojimi účinkami porušiť základné práva a slobody fyzických a právnických osôb, najmä ak sú nedôvodné, svojvoľné, arbitrárne a nedávajú odpoveď na podstatu veci. Z napadnutého rozhodnutia nie je zrejmé, na základe čoho KPÚ Prešov dospel k záveru, že predmetné dielo je „rušivé svojim situovaním“, pričom rozhodnutie orgánu verejnej moci nemôže byť založené na subjektívnych pocitoch a názoroch ich zamestnancov. Z napadnutého rozhodnutia ani nevyplýva na základe akých právnych predpisov KPÚ Prešov stanovil podmienky prípustnosti realizácie diela a preto teda ide o arbitrárne rozhodnutie.

Pokiaľ ide o zásadu „sudca nech nejde nad návrhy strán“ je žalobca toho názoru, že táto zásada neplatí absolútne a v prípade, ak napadnuté rozhodnutie trpí takými vadami, na ktoré je povinný prihliadnuť z úradnej povinnosti, musí na tieto vady prihliadnuť a to bez ohľadu či žalobca tieto vady uplatňuje alebo nie.

Náhradu trov odvolacieho konania si žalobca neuplatnil.

Najvyšší súd, ako súd odvolací, preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podaného odvolania a dospel jednomyseľne k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné a preto podľa § 219 OSP rozhodnutie krajského súdu potvrdil, aj keď čiastočne z iných dôvodov. Odvolací súd rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 250ja ods. 2 OSP, keď verejné vyhlásenie rozhodnutia vopred oznámil v súlade s § 156 ods. 3 OSP. Odvolací súd sa stotožňuje s dôvodmi

prvostupňového rozsudku pokiaľ ide o arbitrárnosť a nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovaného a KPÚ Prešov čo do výšky uloženej sankcie a tieto dôvody si odvolací súd osvojuje ako svoje vlastné.

Najvyšší súd prvostupňový rozsudok podľa § 219 OSP ako vecne správny potvrdil a súčasne odkazuje na jeho podrobné dôvody vo vzťahu ku nepreskúmateľnosti a arbitrárnosti rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového správneho rozhodnutia s ktorými sa krajský súd náležite po stránke skutkovej aj právnej vysporiadal a odvolací súd nevidí dôvod na zopakovanie vecne správnych dôvodov rozsudku krajského súdu. Podľa § 219 ods. 2 OSP odvolací súd len dopĺňa dôvody prvostupňového rozsudku nasledovne:

Z ust. § 42 a § 43 pamiatkového zákona vyplýva, že sa žalobca ako fyzická osoba-podnikateľ môže dopustiť na úseku ochrany pamiatok iba správneho deliktu podľa § 43 pamiatkového zákona, za ktorý mu mohla byť uložená sankcia. Odvolací súd však považuje za potrebné poukázať na to, že KPÚ v Prešove pri začatí konania o vydaní rozhodnutia o zámere úpravy nehnuteľnosti v pamiatkovom území podľa § 32 ods. 5 pamiatkového zákona nepostupoval striktne v medziach zákona. Rozhodnutie o tomto zámere malo byť súčasťou stavebného konania a stavebného povolenia, ktoré vydal žalobcovi príslušný stavebný úrad, ktorý opomenul do stavebného konania, ktoré bolo ukončené vydaním rozhodnutia o povolení stavby č. 110/2006/3 z 13. októbra 2006 prizvať ako dotknutý orgán aj KPÚ Prešov. Konaním stavebného úradu v danej veci prešla zodpovednosť za zákonnosť stavebného povolenia na stavebný orgán, ktorý nesprávnym úradným postupom spôsobil, že došlo k porušeniu pamiatkového zákona žiadateľom. Z čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vyplýva, že štátne orgány môžu konať len na základe ústavy a v medziach zákona. Z uvedeného ústavného zákona vyplýva princíp zákonnosti postupov a rozhodnutí orgánov verejnej moci pri svojej rozhodovacej činnosti. Ak nepozná právo občan, hoci by ho poznať mal, právo vždy musí poznať orgán verejnej správy, ktorý rozhoduje o jeho právach a povinnostiach v administratívnych konaniach na základe zákona. Príslušný stavebný úrad mal v stavebnom konaní teda stavebníka požiadať, aby svoju žiadosť o povolenie stavby doplnil o záväzné stanovisko príslušného pamiatkového úradu podľa § 32 ods. 5 pamiatkového zákona. Ak tak stavebný úrad neurobil a napriek tomu vydal stavebné povolenie, na základe ktorého bolo stavby realizovaná, potom nemôže iný orgán verejnej správy uložiť stavebníkovi sankciu za porušenie zákona, nakoľko správne orgány v rámci výkonu svojich právomocí zastupujú záujem štátu a majú postupovať a rozhodovať v súlade so

zákonom. Nekompetentnosť a neodbornosť orgánov verejnej moci pri výkone ich právomocí a najmä pri výkone rozhodovacej činnosti nemôže ísť na ťarchu fyzických a právnických osôb, ktoré sú len prijímateľmi (adresátmi) ich rozhodnutí, pričom ústavným a zákonným predpokladom rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci je, že svoje rozhodnutia vydali orgány verejnej moci v súlade s ústavou a na základe zákona. Táto rozhodovacia činnosť správnych orgánov je premietnutá do zásady právnej istoty, predvídateľnosti a zákonnosti ich rozhodnutí a viere občan v právny štát. Rozhodnutie stavebného úradu, ktoré sa stalo právoplatným, je záväzné pre všetkých a o jeho prípadnom zrušení môže rozhodnúť len súd v súdnom konaní podľa piatej časti OSP, čo sa však v administratívnom konaní nepreukázalo.

Je nepochybné, že v danom prípade zohral význam aj nedostatočný výkon kompetencií zo strany pamiatkového úradu, ktorý má v súlade s ustanovením § 11 ods. 2 písm. a/ pamiatkového zákona fondu vykonávať dôsledne štátny dohľad nad stavom, využívaním a zabezpečovaním ochrany pamiatkového fondu a archeologických nálezísk ako aj úpravy nehnuteľností v pamiatkovej zóne. Súdu nie je celkom zrejmé a nevyplýva to ani z administratívneho spisu, ako často a ako dôsledne vykonával KPÚ Prešov kontroly v pamiatkovej zóne T. L. (roky 2006 až 2010), keďže od roku 2006 bolo žalobcovi vydané stavebné povolenie a stavba bola podľa tohto stavebného povolenia realizovaná a následne na základe žiadosti stavebníka aj bola povolená zmena stavebného povolenia v roku 2007 (zmena stavby) a aj podľa žalovaného bola časť stavby už realizovaná. Nebolo ani ustálené, kedy sa skutočne prvostupňový správny orgán dozvedel o realizácii predmetnej stavby a kedy začala plynúť premlčacia lehota na udelenie sankcie žalobcovi a teda boli flagrantne porušené aj zásady administratívneho trestania.

Neušlo totiž pozornosti súdu, že rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňového správneho orgánu bolo potrebné zrušiť pre jeho nepreskúmateľnosť vo výrokovej časti rozhodnutia, keďže v tomto rozhodnutí (jeho výroku) absentuje špecifikácia správneho deliktu (priestupku), ktorého sa mal žalobca dopustiť tak, aby tento nemohol byť zameniteľný s iným konaním, alebo porušením povinnosti. V rozhodnutiach trestného charakteru, ktorými sú nepochybne i rozhodnutia o iných správnych deliktoch, je nevyhnutné vymedziť presne, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. To je možné zaručiť len konkretizáciou údajov obsahujúcich popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, prípadne uvedením iných skutočností, ktoré sú potrebné na to, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. Takáto miera podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to najmä

z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania, a to aj pre zabezpečenie riadneho práva na obhajobu. Až vydané rozhodnutie jednoznačne určí, čoho sa páchatel dopustil a v čom spáchaný delikt spočíva. Jednotlivé skutkové údaje sú rozhodné pre určenie totožnosti skutku, vylučujú pre ďalšie obdobie možnosť zámery skutku a možnosť opakovaného postihu za rovnaký skutok, pritom je potrebné odmietnuť úvahu o tom, že postačí, ak tieto náležitosti sú uvedené len v odôvodnení rozhodnutia. Význam výrokovej časti rozhodnutia spočíva v tom, že iba táto časť rozhodnutia môže zasiahnuť do práv a povinností účastníkov konania. Riadne formulovaný výrok a v ňom v prvom rade konkrétny popis skutku je nezastupiteľná časť rozhodnutia, z ktorého je možné zistiť, či a aká povinnosť bola porušená a aké opatrenia, či sankcie boli uložené. Len rozhodnutie obsahujúce takýto výrok môže byť vynútiteľné exekúciou a výrok rozhodnutia o postihu za iný správny delikt musí preto obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, popripade i evidencie iných skutočností, ktoré sú potrebné k tomu, aby nemohol byť zamenený s iným. Ak správny orgán neuvedie tieto náležitosti do výroku svojho rozhodnutia, poruší zásady administratívneho trestania. Z výroku preskúmaného rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu ako aj žalovaného nebolo možné zistiť, či a aká povinnosť bola žalobcom porušená, čo malo tiež za následok nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového správneho orgánu pre nezrozumiteľnosť.

Úlohou správneho orgánu bude, aby vyššie vytknuté vady vo svojom ďalšom konaní odstránil.

O náhrade trov odvolacieho súdneho konania najvyšší súd rozhodol podľa § 224 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 250k ods. 1 OSP a § 151 ods. 1, 2 a 5 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP tak, že ich úspešnému žalobcovi nepriznal, nakoľko si žiadne trovy konania neuplatnil a právny zástupca ich v zákonnej trojdňovej lehote nevyčíslil a preto ich súd podľa § 151ods. 2 OSP žalobcovi nepriznal. Náhrada trov konania žalovanému neprislúcha zo zákona

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 1. mája 2011).

P o u ě n i e : Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.

V Bratislave 21. februára 2013

JUDr. Eva Babiaková, CSc., v.r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia :

Dagmar Bartalská