

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	3Sžo/86/2014
Identifikačné číslo spisu:	1012201807
Dátum vydania rozhodnutia:	07.09.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jozef Milučký
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:1012201807.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: eurobus, a.s., IČO: 36 211 079, Staničné námestie 9, Košice, právne zastúpený: IURISTICO, s.r.o., advokátska kancelária, Štefánikova 26, Košice, proti žalovanému: Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Námestie slobody 6, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 186/2012 zo dňa 26. júla 2012, konajúc o odvolaní žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/231/2012-59 zo dňa 05. júna 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave
č. k. 1S/231/2012-59 zo dňa 05. júna 2014 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I.

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave podľa § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 186/2012 zo dňa 26.07.2012, ktorým bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie žalovaného č. 01118/2012/ŠDÚ/z.26743 zo dňa 18.05.2012. Uvedeným prvostupňovým rozhodnutím bolo žalobcovi v súlade s čl. 9 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 1073/2009 z 21. októbra 2009 o spoločných pravidlách prístupu na medzinárodný trh autokarovej a autobusovej dopravy a o zmene a doplnení nariadenia (ES) č. 561/2006 (ďalej len „nariadenie č. 1073/2009“) udelené povolenie na pravidelnú dopravu autobusmi medzi členskými štátmi EÚ v úseku Košice (SK) - Roma (I) s tým, že nebola povolená doprava medzi dvoma miestami na území Slovenskej republiky, kabotážna preprava na území Rakúska a Talianska a na linke bola povolená preprava len medzi Slovenskom, Rakúskom a Talianskom.

Krajský súd rozsudok odôvodnil tým, že je dôležité rozlišovať jednotlivé druhy dopravy a to medzinárodnú pravidelnú prepravu, kde licenciu udeľuje ministerstvo, vnútroštátnu prepravu, kde licenciu udeľuje VÚC, prípadne obec a kabotáž. V zmysle čl. 4 ods. 8 nariadenia č. 1073/2009 členské

štáty síce môžu rozhodnúť, že licencia Spoločenstva platí aj pre vnútroštátnu dopravu, no žalovaný o tejto vnútroštátnej doprave rozhodnúť nemohol, pretože dopravné licencie na pravidelnú dopravu okrem mestskej dopravy udeľuje a odníma VÚC (§ 43 písm. a/ zákona č. 56/2012 Z.z. o cestnej doprave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 56/2012 Z.z.“). V predmetnej veci nejde ani o diskrimináciu dopravcov usadených v Slovenskej republike, nakoľko títo v prípade, ak majú záujem o prevádzkovanie vnútroštátnej prepravy (celá trasa autobusovej linky je na území Slovenskej republiky), majú právo požiadať o jej povolenie v súlade so zákonom č. 56/2012 Z.z. príslušný orgán, ktorým je VÚC, prípadne obec. Nie však v rámci licencie na medzinárodnú pravidelnú dopravu.

II.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie a navrhol, aby odvolací súd rozsudok Krajského súdu v Bratislave zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V odvolaní uviedol, že rozsudok súdu prvého stupňa považuje za arbitrárny a nedostatočne odôvodnený. Prvostupňový súd sa nevysporiadal s relevantnými argumentmi žalobcu. V podanej žalobe predovšetkým poukazoval na to, že v prejednávanej veci nejde o povolenie na vnútroštátnu dopravu v zmysle § 9 ods. 3 zákona č. 56/2012 Z.z., ale o povolenie na dopravu medzinárodnú, ktorá v sebe zahŕňa i časť, ktorá sa uskutočňuje len na území Slovenskej republiky. Táto časť linky však nepredstavuje samostatnú vnútroštátnu dopravu, je len súčasťou medzinárodnej dopravy na linke Košice - Rím. Súd prvého stupňa nedostatočne odôvodnil svoj záver, že časť dopravy, ktorá sa uskutoční na území Slovenskej republiky ako súčasť medzinárodnej linky, je potrebné považovať za vnútroštátnu dopravu. Z tohto úsudku následne vyvodzuje právny záver o tom, že na povolenie, ktoré je predmetom konania je daná právomoc VÚC a nie ministerstva. V dôsledku toho sa už krajský súd nezaoberal žalobnými dôvodmi, z ktorých vyplýva, že v danom prípade je založená právomoc ministerstva na povolenie vnútroštátnej dopravy uskutočňovanej ako súčasť medzinárodnej dopravy, resp. že v danom prípade nemalo ministerstvo právomoc takýto druh dopravy obmedziť, resp. zakázať.

Právomoc ministerstva podľa názoru žalobcu vyplýva z § 41 ods. 1 písm. b/ zákona č. 56/2012 Z.z., ktoré zakladá právomoc ministerstva k povoľovaniu medzinárodnej pravidelnej dopravy, ako aj z § 41 ods. 1 písm. c/ zákona č. 56/2012 Z.z., ktoré zakladá právomoc ministerstva k udeleniu a odňatiu dopravných licencií na zriadenie autobusovej linky v medzinárodnej pravidelnej doprave. Keďže v danom prípade ide o vnútroštátnu dopravu v rámci medzinárodnej dopravy podľa žalobcu tu nie je daný dôvod, pre ktorý by malo ministerstvo túto časť dopravy nepovolíť z dôvodu, že k tomu nemá právomoc. Ustanovenie § 41 ods. 1 písm. b/, c/ sú vo vzťahu špeciality k § 43 zákona č. 56/2012 Z.z., pokiaľ ide o prípad vnútroštátnej dopravy tvoriacej súčasť dopravy medzinárodnej. V prípade, ak by bola založená právomoc VÚC na povolenie daného druhu dopravy nebolo ministerstvo oprávnené v danej veci vôbec konať a už vôbec nie prijať záver o nepovolení vykonávania vnútroštátnej dopravy v rámci medzinárodnej linky a malo v tejto časti žiadosti žiadosť postúpiť príslušnému orgánu. Ministerstvo vo svojom vyjadrení zo dňa 21.11.2012 uviedlo, že v zmysle aktuálnej právnej úpravy nie je k povoleniu vnútroštátnej dopravy ako súčasť medzinárodnej dopravy príslušný žiadny orgán verejnej moci a ministerstvo nemôže taký druh dopravy povoliť, keďže k tomu nemá zákonom danú právomoc. Ak by aj žalobca súhlasil s týmto názorom ministerstva, nemôže byť takáto situácia v neprospech fyzických či právnických osôb. Ak by skutočne absentovala právna úprava ohľadne kompetencie povoliť vnútroštátnu dopravu tvoriacu súčasť medzinárodnej dopravy, išlo by o prípad tzv. legislatívneho opomenutia. No i v takom prípade majú všeobecné súdy povinnosť rozhodnúť. Stav legislatívneho opomenutia nemôže byť vykladaný v neprospech fyzických a právnických osôb, nakoľko zapríčinenie tohto stavu je príchiteľné verejnej moci, nie jednotlivcom (nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. I. ÚS 22/99). Aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej judikatúre poukázal na to, že musí byť použitý taký výklad, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických a právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci sú preto povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou garantovaných základných práv a slobôd. Pri aplikovaní ústavne konformného výkladu mal krajský súd dospieť k záveru, že v danom prípade má ministerstvo právomoc povoliť vnútroštátnu dopravu tvoriacu súčasť medzinárodnej dopravy, práve z dôvodu, že táto tvorí jej integrálnu súčasť a tiež z dôvodu, že v zmysle čl. 8 ods. 1

nariadenia č. 1073/2009 je ministerstvo orgánom oprávneným vydať súhlas k povoleniu medzinárodnej dopravy uskutočňovanej na základe tohto nariadenia. Z uvedeného vyplýva, že ak ministerstvo disponuje právomocou na kladné vyjadrenie sa k žiadosti dopravcu z iného členského štátu o povolenie na medzinárodnú prepravu, súčasťou ktorej je aj kabotážna preprava na území Slovenskej republiky, potom niet dôvodu, prečo by nebolo oprávnené i na povolenie vnútroštátnej dopravy vykonávanej v rámci medzinárodnej dopravy dopravcom usadeným na území Slovenskej republiky.

Žalobca vyvolal konanie za účinnosti nariadenia Rady č. 684/92 zo 16. marca 1992 o spoločných pravidlách pre medzinárodnú prepravu osôb autokarmi a autobusmi a zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave vo vtedy platnom znení a spĺňal všetky zákonné predpoklady na udelenie povolenia v zmysle žiadosti, čo potvrdilo aj rozhodnutie ministra o rozklade č. 2/2012 zo dňa 11.01.2012. Legitímne očakávania žalobcu preto spočívali v udelení povolenia bez akýchkoľvek obmedzení, ktoré však neboli bezdôvodne naplnené.

V prípade záveru ak neexistuje orgán, ktorý by bol oprávnený k povoleniu daného druhu dopravy, je takáto podnikateľská činnosť neregulovaná, a teda je ju možné uskutočňovať bez obmedzení. Postup ministerstva jednoznačne diskriminuje dopravcov v ich domovskom štáte oproti dopravcom z iných členských štátov. Na povolenie vnútroštátnej prepravy na území Slovenskej republiky nie je možné použiť nariadenie č. 1073/2009, pretože toto upravuje kabotážnu prepravu ako prepravu na území hostiteľského štátu. Čl. 3 nariadenia č. 1073/2009 upravuje slobodu poskytovania služieb, v zmysle ktorého akýkoľvek dopravca môže vykonávať dopravu bez diskriminácie z dôvodu štátnej príslušnosti. Aj v zmysle čl. 4 ods. 8 nariadenia č. 1073/2009 musí existovať kompetencia vnútroštátnych orgánov na schválenie vnútroštátnej prepravy v rámci medzinárodnej autobusovej linky. Na záver žalobca poukázal aj na rozhodnutie ministerstva č. 01703/2012/ŠDÚ/z.02089 zo dňa 26.03.2012, ktorým bola inému dopravcovi udelená licencia pre pravidelnú dopravu autobusmi medzi členskými štátmi (Banská Bystrica - Viedeň), pričom preprava medzi dvoma miestami na území Slovenskej republiky bola povolená.

III.

Žalovaný vo vyjadrení k odvolaniu žalobcu uviedol, že ku skutočnostiam uvádzaným v odvolaní sa už vyjadril vo vyjadrení k žalobe. Navrhol, aby odvolací súd rozsudok krajského súdu potvrdil.

IV.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 246c O.s.p. v spojení ustanovením § 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu a konanie mu predchádzajúce (§ 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. v spojení s § 212 a nasl. O.s.p.), vec prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.) a zistil, že rozsudok krajského súdu trpí vadami, ktoré mohli mať vplyv na jeho vecnú správnosť, a preto rozhodol podľa § 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p. tak, že napadnutý rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Podľa § 2 ods. 3 zákona č. 56/2012 Z.z. cestná doprava je vnútroštátna, ak celá trasa prepravy a miesto poskytovaných dopravných služieb je výlučne na území Slovenskej republiky.

Podľa § 2 ods. 4 zákona č. 56/2012 Z.z. ustanovenia tohto zákona sa použijú na medzinárodnú dopravu len vtedy, ak osobitné predpisy alebo medzinárodné zmluvy, ktorými je Slovenská republika viazaná, neustanovujú inak.

Podľa § 5 ods. 2 zákona č. 56/2012 Z.z. prevádzkovať medzinárodnú dopravu v členských štátoch môže prevádzkovateľ cestnej dopravy, ktorý má udelenú licenciu Spoločenstva podľa osobitných predpisov.16) Čl. 4 nariadenia (ES) č. 1072/2009 a čl. 4 nariadenia (ES) č. 1073/2009.

Podľa § 9 ods. 3 zákona č. 56/2012 Z.z. diaľkovú dopravu možno prevádzkovať ako vnútroštátnu, ak

celá trasa autobusovej linky je na území Slovenskej republiky, alebo ako medzinárodnú, ak trasa autobusovej linky presiahne aspoň raz štátnu hranicu Slovenskej republiky bez ohľadu na to, či účelom je nástup alebo výstup cestujúcich, alebo služobná jazda prázdneho vozidla.

Podľa § 41 ods. 1 písm. b/ zákona č. 56/2012 Z.z. ministerstvo vydáva povolenia na medzinárodnú pravidelnú dopravu; zoznam vydaných povolení a licencií Spoločenstva zverejňuje na svojom webovom sídle.

Podľa § 41 ods. 1 písm. c/ zákona č. 56/2012 Z.z. ministerstvo udeľuje a odníma dopravné licencie na zriadenie autobusovej linky v medzinárodnej pravidelnej doprave.

Podľa § 41 ods. 1 písm. h/ zákona č. 56/2012 Z.z. ministerstvo povoľuje dopravcovi so sídlom alebo s trvalým pobytom v inom štáte kabotážnu prepravu na území Slovenskej republiky v pravidelnej doprave a v nákladnej doprave a je oprávnené požadovať od Európskej komisie prijatie ochranného opatrenia, ak sa preukáže závažné narušenie dopravného trhu na území Slovenskej republiky alebo v niektorej jeho časti,

Podľa § 43 písm. a/ zákona č. 56/2012 Z.z. vyšší územný celok udeľuje a odníma dopravné licencie na pravidelnú dopravu okrem mestskej dopravy a vedie ich evidenciu.

Podľa čl. 4 ods. 1 nariadenia č. 1073/2009 medzinárodná preprava osôb autokarom a autobusom sa vykonáva na základe držby licencie Spoločenstva vydané príslušnými orgánmi členského štátu, v ktorom je dopravca usadený.

Podľa čl. 4 ods. 8 nariadenia č. 1073/2009 členské štáty môžu rozhodnúť, že licencia Spoločenstva platí aj pre vnútroštátnu dopravu.

Podľa čl. 8 ods. 1 nariadenia č. 1073/2009 povolenia sa vydajú po odsúhlasení orgánmi všetkých členských štátov, na ktorých území nastupujú alebo vystupujú cestujúci. Povoľujúci orgán zašle týmto orgánom, ako aj príslušným orgánom členských štátov, ktorých územia sa prekračujú bez nastupovania alebo vystupovania cestujúcich, kópiu žiadosti spolu s jej stanoviskom a s kópiami akejkoľvek inej príslušnej dokumentácie.

Podľa čl. 2 ods. 1 nariadenia č. 1073/2009 medzinárodná preprava je

- a) jazda uskutočnená vozidlom z miesta odchodu do cieľového miesta, pričom tieto miesta sú v dvoch rôznych členských štátoch a nezáleží na tom, či sa uskutočnil, alebo neuskutočnil tranzit cez územie jedného alebo viacerých členských štátov, alebo tretích krajín;
- b) jazda uskutočnená vozidlom z miesta odchodu do cieľového miesta, pričom tieto miesta sú v rovnakom členskom štáte, s nastupovaním a vystupovaním cestujúcich v inom členskom štáte alebo tretej krajine;
- c) jazda uskutočnená vozidlom z členského štátu do tretej krajiny alebo naopak, pričom nezáleží na tom, či sa tranzit uskutočnil cez územie jedného alebo viacerých členských štátov, alebo tretích krajín, alebo
- d) jazda uskutočnená vozidlom medzi tretími krajinami s tranzitom cez územie jedného alebo viacerých členských štátov;

Podľa čl. 2 ods. 7 nariadenia č. 1073/2009 kabotážna preprava je buď

- vnútroštátna osobná cestná doprava v prenájme alebo za úhradu, ktorú dočasne vykonáva dopravca v hostiteľskom členskom štáte, alebo
- nastúpenie a vstúpenie cestujúcich v rámci toho istého členského štátu počas medzinárodnej pravidelnej dopravy v súlade s ustanoveniami tohto nariadenia za predpokladu, že to nie je hlavným účelom tejto dopravy;

Z obsahu administratívneho spisu senát odvolacieho súdu zistil, že žalobca žiadosťou zo dňa 03.08.2011 požiadal o obnovu dopravnej licencie na vykonávanie medzinárodnej pravidelnej autobusovej dopravy na

linke Košice - Rím. Na základe stanovísk príslušných orgánov vydalo ministerstvo rozhodnutie č. 19718/2011/ŠDÚ/z.55954 zo dňa 27.10.2011, v ktorom nepovolilo vnútroštátnu prepravu na území SR. Voči tomuto rozhodnutiu podal žalobca rozklad, ktorému druhostupňový správny orgán vyhovel, rozhodnutie zrušil a vec vrátil na nové konanie (rozhodnutie č. 2/2012 zo dňa 11.01.2012). V odôvodnení uviedol, že ministerstvo nemalo dôvod na nepovolenie prepravy medzi dvoma miestami na území Slovenskej republiky. Všetky oslovené subjekty vyjadrili súhlas s obnovou dopravnej licencie. S podmienkami, resp. námietkami, ktoré uviedol Úrad Prešovského a Žilinského samosprávneho kraja sa ministerstvo v rozhodnutí ani v konaní, ktoré mu predchádzalo nijako nevysporiadalo. Následne ministerstvo rozhodnutím udelilo povolenie na pravidelnú dopravu autobusmi medzi členskými štátmi EÚ na pravidelnej verejnej medzinárodnej autobusovej linke na úseku Košice - Rím, pričom vylúčilo prepravu medzi dvoma miestami na území Slovenskej republiky. Rozhodnutím ministra č. 129/2012 zo dňa 25.04.2012 bolo predmetné prvostupňové rozhodnutie zrušené a vec vrátená na ďalšie konanie. V odôvodnení uviedol, že prvostupňové rozhodnutie malo obsahovať dôvod nepovolenia prepravy medzi dvoma miestami na území Slovenskej republiky. Tento dôvod môže byť daný na základe analýzy nariadenia, ktoré je účinné od 04.12.2011. Ministerstvo ako povoľovací orgán by malo prehodnotiť povoľovanie prepravy osôb medzi dvoma miestami na území Slovenskej republiky na základe nariadenia. Už zo samotného názvu nariadenia, ako aj z ustanovení preambuly je zrejmé, že účelom a cieľom nariadenia je stanovenie jednotného rámca pre medzinárodnú prepravu osôb autokarmi a autobusmi. Ministerstvo následne rozhodnutím č. 01118/2012/ŠDÚ/z.26743 zo dňa 18.05.2012 udelilo povolenie na pravidelnú dopravu, avšak opätovne vylúčilo prepravu medzi dvoma miestami na území Slovenskej republiky. Druhostupňový správny orgán rozhodnutím č. 186/2012 zo dňa 26.07.2012 prvostupňové administratívne rozhodnutie potvrdil.

Úlohou krajského súdu v danej veci bolo preskúmať rozhodnutie žalovaného v rozsahu dôvodov uvedených v žalobe (§ 250j ods. 1 O.s.p.). Konanie v správnom súdnictve je totiž ovládané dispozičnou zásadou, znamenajúcou, že súd preskúmava napadnuté rozhodnutie len v medziach a v rozsahu určenom v žalobe. Zo žaloby musí byť zrejmé, v ktorých častiach a z akej stránky má súd napadnuté rozhodnutie skúmať, a to aj s poukazom na konkrétne skutočnosti, z ktorých vyvodzuje tvrdenie o porušení zákona (procesného, resp. hmotného).

Zo žaloby, doručenej krajskému súdu dňa 05.10.2012 vyplynulo, že žalobca uviedol, v čom videl nesprávnosť a z toho plynúcu nezákonnosť rozhodnutia žalovaného. Poukázal okrem iného na ustanovenia, z ktorých mala žalovanému vyplývať právomoc na udelenie požadované povolenia na prepravu (§ 41 ods. 1 písm. b/, h/ zákona č. 56/2012 Z.z.), poukázal na iné povolenia vydané v Slovenskej republike a Českej republike a na možnú diskrimináciu dopravcov.

Podľa § 157 ods. 2 O.s.p. v odôvodnení rozsudku súd uvedie, čoho sa navrhovateľ (žalobca) domáhal a z akých dôvodov, ako sa vo veci vyjadril odporca (žalovaný), prípadne iný účastník konania, stručne, jasne a výstižne vysvetlí, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, prečo nevykonal ďalšie navrhnuté dôkazy a ako vec právne posúdil. Súd dbá na to, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.

V zmysle citovaného § 157 O.s.p. musí odvolací súd konštatovať, že rozsudok krajského súdu nereagoval na podstatné námietky žalobcu, a že z jeho odôvodnenia nebolo zrejmé, ako dospel k záveru o zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného bez zohľadnenia predmetných námietok, na základe čoho senát odvolacieho súdu vyhodnotil rozsudok krajského súdu ako nepresvedčivý a nepreskúmateľný. V tejto súvislosti bolo potrebné zdôrazniť, že súd hodnotí samostatne správnosť a úplnosť skutkových zistení správneho orgánu a ak zistí skutkové, či procesné právne nedostatky, môže uložiť správnomu orgánu vykonať ich odstránenie, nahradenie, či doplnenie, alebo tak môže učiniť sám. Krajský súd bol viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a pri dodržaní tejto zákonnej zásady sa mal žalobnými dôvodmi zaoberať a zaujať k nim stanovisko, najmä z toho pohľadu, či sú uvedené námietky spôsobilé vyvolať pochybnosti o správnosti skutkových zistení a o bezchybnosti právneho posúdenia veci správnymi orgánmi vo vzťahu k namietanej nezákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného. V odôvodnení rozsudku krajského súdu je však namiesto vlastných úvah súdu len doslovne opísané

rozhodnutie druhostupňového správneho orgánu, príp. s menšími štylistickými úpravami (na str. 8 odseky 4 - 7 a na str. 9 odseky 1, 2, 3, 5 napadnutého rozsudku).

V tejto súvislosti dáva senát najvyššieho súdu do pozornosti Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. IV. ÚS 378/08-55 zo dňa 16.12.2008, v ktorom ústavný súd uviedol: „Jednou z neoddeliteľných súčastí princípu právnej istoty v demokratickom a právnom štáte je aj garancia, že ak sa osoba využijúc svoje základné právo na súdnu ochranu obráti so svojím návrhom na nezávislý a nestranný súd, má právo na to, aby súd o jej návrhu rozhodol a svoj právny názor vyjadril vo forme zákonného rozhodnutia. Na túto skutočnosť pamätá aj generálna právna norma civilného procesu (Občianskeho súdneho poriadku) v ustanovení § 157 ods. 2, podľa ktorého v odôvodnení rozsudku súd uvedie, čoho sa navrhovateľ (žalobca) domáhal a z akých dôvodov, ako sa vo veci vyjadril odporca (žalovaný), prípadne iný účastník konania, stručne, jasne a výstižne vysvetlí, ktoré skutočnosti považuje za preukázané a ktoré nie, z ktorých dôkazov vychádzal a akými úvahami sa pri hodnotení dôkazov riadil, prečo nevykonal ďalšie navrhnuté dôkazy a ako vec právne posúdil. Súd dbá na to, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé. Toto zákonné ustanovenie je potrebné z hľadiska práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ktorého imanentnou súčasťou je aj právo na spravodlivé súdne konanie, vykladať a uplatňovať aj s ohľadom na príslušnú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva [(ďalej len „ESLP“) pozri napr. rozsudok *Garcia Ruiz v. Španielsko* z 21. januára 1999, § 26] tak, že rozhodnutie súdu musí viesť presvedčivé a dostatočné dôvody, na základe ktorých je založené. Rozsah tejto povinnosti sa môže meniť podľa povahy rozhodnutia a musí sa posúdiť vo svetle okolností každej veci. Judikatúra ESLP teda nevyžaduje, aby na každý argument strany bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia. Ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument (*Georiadis c. Grécko* z 29. mája 1997, *Higgins c. Francúzsko* z 19. februára 1998).

Z práva na spravodlivú súdnu ochranu vyplýva aj povinnosť súdu zaoberať sa účinne námietkami, argumentmi a návrhmi na vykonanie dôkazov strán s výhradou, že majú význam pre rozhodnutie (*Kraska c. Švajčiarsko* z 29. apríla 1993).

Vzhľadom na uvedené je potrebné, aby všeobecný súd pamätal na všetky náležitosti zákonného rozhodnutia, tak ako ich predpokladá zákon, a tieto pri jeho tvorbe prakticky aj aplikoval. Výsledkom dodržania zákonných ustanovení by malo byť presvedčivé a preskúmateľné rozhodnutie.“

Z ustálenej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky ďalej vyplýva, že do obsahu základného práva na súdnu ochranu patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá môže mať základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon. Súčasne má každý právo na to, aby sa v jeho veci vykonala ústavne súladná výklad aplikovanej právnej normy. Z toho vyplýva, že k reálnemu poskytnutiu súdnej ochrany dôjde len vtedy, ak sa na zistený stav veci použije ústavne súladne interpretovaná, platná a účinná právna úprava (IV. ÚS 77/02. *Nález* z 27. novembra 2002. *Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky* 2002 - II. polrok, s. 791).

Na základe vyššie uvedeného dospel najvyšší súd k záveru, že v prejednávanej veci sa krajský súd dostatočne a vyčerpávajúcym spôsobom nevysporiadal s námietkami, ktoré uplatňuje žalobca vo svojej žalobe, dokonca na ne v odôvodnení napadnutého rozsudku nereagoval, stotožniac sa iba s odôvodnením preskúmaného rozhodnutia správneho orgánu. Takýmto postupom súdu bola účastníkovi odňatá možnosť konať pred súdom.

V správnom súdnictve je (krajský) súd viazaný obsahom jednotlivých bodov žaloby a v odôvodnení rozhodnutia sa musí s nimi vysporiadať. Len Najvyššiemu súdu SR ako odvolaciemu súdu v správnom súdnictve zákon umožňuje, ak sa v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, v odôvodnení sa obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody (§ 219 ods. 2 v spojení s §

246c ods. 1 prvá veta O.s.p.); ak Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhoduje ako odvolací súd v obdobnej veci, aká už bola predmetom konania pred odvolacím súdom, môže v odôvodnení poukázať už len na podobné rozhodnutie, ktorého celý text v odôvodnení uvedie (§ 250ja ods. 7 O.s.p.). Krajského súdu ako súdu prvého stupňa v správnom súdnictve sa citované zákonné ustanovenia netýkajú a nerešpektovaním platných princípov na riadne odôvodnenie rozhodnutia krajský súd v správnom súdnictve odníma účastníkovi možnosť náležite skutkovo a aj právne argumentovať proti rozhodnutiu súdu (rozsudku krajského súdu), voči ktorému má právo podať opravný prostriedok (odvolanie).

Odňatím možnosti konať pred súdom sa rozumie postup súdu, ktorým znemožnil účastníkovi konania realizáciu tých procesných práv, ktoré mu Občiansky súdny poriadok dáva.

Procesným právom účastníka je i právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia. Povinnosť súdu riadne odôvodniť svoje rozhodnutie vyplývajúca z ust. § 157 ods. 2 O.s.p. s použitím § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p., totiž znamená právo účastníka na dostatočné a presvedčivé odôvodnenie rozhodnutia a jeho porušením sa účastníkovi odníma možnosť náležite a skutkovo aj právne argumentovať proti rozhodnutiu súdu, voči ktorému chce využiť možnosť opravného prostriedku. Nedostatok riadneho a vyčerpávajúceho odôvodnenia súdneho rozhodnutia je preto porušením práva na spravodlivé súdne konanie.

Súčasťou obsahu základného práva na spravodlivé konanie (obsiahnutého v základnom práve na súdnu ochranu) podľa článku 46 ods. 1 Ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky skutkovo a právne relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany.

Potreba riadneho odôvodnenia súdneho rozhodnutia, v ktorom súd preskúmava rozhodnutie správneho orgánu, vyplýva aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Aj keď s ohľadom na túto judikatúru nie je potrebné zdôvodňovať každý argument účastníkov konania, súdne rozhodnutia musia byť odôvodnené a musia obsahovať odpovede súdu na všetky podstatné argumenty prednesené stranami, ktoré uviedli v konaní. Dôvody musia byť špecifikované s ohľadom na skutkové okolnosti prípadu a nie len odkazovať na právne závery správnych orgánov.

V prejednávanom prípade nie je z odôvodnenia napadnutého rozsudku súdu prvého stupňa zrejmé, akými úvahami sa súd riadil pri utváraní záveru o skutkovom stave, prečo nepovažoval za dôvodnú právnu argumentáciu žalobcu v žalobe a prečo považuje námietky žalobcu za neopodstatnené, je nutné považovať takýto rozsudok za nepreskúmateľný pre nedostatok dôvodov, nedávajúci dostatočné záruky pre to, že nebol vydaný spôsobom porušujúcim ústavne zaručené právo na spravodlivý proces.

Pretože napadnuté rozhodnutie krajského súdu nedalo zrozumiteľným spôsobom odpoveď na otázky nastolené žalobcom, pričom odvolací súd nebol oprávnený tieto postupy a hodnotenia nahrádzať, keďže takýmto postupom by odňal žalobcovi možnosť konať pred súdom v dvojstupňovom konaní, dospel odvolací súd k záveru, že napadnutý rozsudok krajského súdu je potrebné zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie prvostupňovému súdu.

Úlohou krajského súdu bude v ďalšom konaní podrobne sa zaoberať námietkami žalobcu uvedenými v žalobe proti rozhodnutiam správnych orgánov, najmä vysporiadať sa s tvrdením žalovaného, ktoré uviedol aj vo svojom vyjadrení k žalobe zo dňa 21.11.2012 na str. 4 v odseku 3: „Nenamietame proti tvrdeniu navrhovateľa, že integrálnou súčasťou medzinárodnej dopravy by mohla byť vnútroštátna doprava, avšak v súčasnosti podľa platnej a účinnej legislatívy nie je miestne ani vecne príslušným orgánom na povolenie vnútroštátnej dopravy v rámci medzinárodnej žiadny orgán Slovenskej republiky“. V prípade, ak sa potvrdí uvedená skutočnosť je potrebné vysporiadať sa otázkou, že ak ministerstvo nemá právomoc v oblasti povoľovania vnútroštátnej dopravy v rámci medzinárodnej dopravy, či bolo vôbec oprávnené nepovoľiť takúto dopravu. Ak nie je daná právomoc, nie je možné takú činnosť povoliť, ale ani zakázať.

Ďalej bude potrebné vysporiadať sa s otázkou právomoci ministerstva v súvislosti s ustanoveniami § 41 ods. 2 písm. b/, c/, h/ zákona č. 56/2012 Z.z. ohľadom povoľovania vnútroštátnej dopravy v rámci medzinárodnej. Najvyšší súd SR si je vedomý toho, že kabotážna doprava (ako pojem) sa vzťahuje na dopravcu, ktorý nie je na území Slovenskej republiky usadený, čo nie je prípad navrhovateľa, ale de facto ide o vnútroštátnu dopravu na území Slovenskej republiky. Ak má ministerstvo kompetenciu na to, aby povolilo vnútroštátnu prepravu na území Slovenskej republiky pre dopravcov z ostatných štátov v zmysle nariadenia č. 1073/2009, je potrebné vysporiadať sa s otázkou diskriminácie domácich dopravcov, ktorí majú záujem v rámci medzinárodnej dopravy prevádzkovať aj dopravu vnútroštátnu. Poukázanie tak správnych orgánov oboch stupňov, ako aj krajského súdu na to, že ak má domáci prepravca záujem prevádzkovať vnútroštátnu dopravu (celá trasa autobusovej linky je na území SR) má právo požiadať o povolenie obec alebo VÚC, je v tomto prípade irelevantné. Z obsahu administratívneho spisu nevyplývalo, že by mal žalobca záujem prevádzkovať dopravu vnútroštátnu, ale dopravu medzinárodnú, v rámci ktorej by bola zahrnutá doprava vnútroštátna. Žalobcu nemožno nútiť, aby prevádzkoval len vnútroštátnu dopravu, ak o to nemá záujem. Povolenie na prevádzkovanie dopravy, ktorej požiadal presahuje hranice Slovenskej republiky.

V neposlednom rade sa bude krajský súd musieť vysporiadať aj s čl. 2 ods. 3 Ústavy SR, slobodou poskytovania služieb, cieľmi nariadenia č. 1073/2009, ktoré sú uvedené v preambule vo svetle judikatúry Ústavného súdu SR. Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané - v tejto súvislosti bude potrebné posúdiť, či je právnymi predpismi Slovenskej republiky zakázané prevádzkovať vnútroštátnu dopravu v rámci medzinárodnej. Či žalobca môže, alebo nemôže takúto dopravu prevádzkovať. Ak nie, bude potrebné posúdiť otázku spoločnej dopravnej politiky a rovnakého prístupu na trh v súvislosti s napadnutým administratívnym rozhodnutím.

Až po vyriešení nastolených otázok bude možné jednoznačne ustáliť, či ministerstvo malo oprávnenie nepovoliť vnútroštátnu dopravu na území Slovenskej republiky v rámci prevádzkovania dopravy medzinárodnej.

Na vady konania pred súdom prvého stupňa prihliada odvolací súd, len ak mali za následok nesprávne rozhodnutie vo veci. Odvolací súd môže rozhodnutie súdu prvého stupňa zrušiť, aj keď sa navrhuje zmena, a naopak (§ 212 ods. 3, 4 O.s.p.).

Podľa § 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p. súd rozhodnutie zruší, len ak účastníkovi konania sa postupom súdu odňala možnosť konať pred súdom.

Podľa § 224 ods. 3 O.s.p. ak odvolací súd zruší rozhodnutie a ak vráti vec súdu prvého stupňa na ďalšie konanie, rozhodne o náhrade trov súd prvého stupňa v novom rozhodnutí o veci. O trovách tohto odvolacieho konania v zmysle § 224 ods. 3 O.s.p. v spojení s § 250k ods. 1 O.s.p. a § 246c ods. 1 O.s.p. rozhodne v novom konaní súd prvého stupňa.

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).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.