



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Evy Babiakovej CSc. a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej PhD. a JUDr. Jaroslavy Fúrovej v právnej veci navrhovateľa: **SAD BB, a.s., zastúpeného advokátom JUDr. Š. D.**, proti odporcovi: **Banskobystrický samosprávny kraj**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia odporcu č. 794/2007/OdaK zo dňa 26. júna 2007, č. 793/ 2007/OdaK zo dňa 26. júna 2007 a č. 789/2007/OdaK zo dňa 26. júna 2007, za účasti **SAD Z., a.s.**, na odvolanie SAD Z., a.s. proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 25 Sp 36/2007-31 zo dňa 19. decembra 2007, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 25 Sp 36/2007-31 zo dňa 19. decembra 2007 **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 :

Napadnutým rozsudkom krajský súd zrušil navrhovateľom napadnuté rozhodnutia, ktorými odporca neudelil navrhovateľovi dopravnú licenciu na vykonávanie vnútroštátnej pravidelnej prímestskej autobusovej dopravy na linke BB - P., BB - H., BB - K..

Ako vyplynulo z odôvodnenia napadnutého rozsudku krajský súd dospel k záveru, že odporca pri rozhodovaní vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia

veci, ako aj z nedostatočne zisteného skutkového stavu, a preto napadnuté rozhodnutia zrušil a vec vrátil odporcovi na ďalšie konanie.

Pri posudzovaní žiadosti navrhovateľa o udelenie licencie mal podľa krajského súdu správny orgán postupovať podľa právneho režimu, ktorý bol v čase podania žiadosti o udelenie licencií. Novela zákona č. 168/1996 Z.z., ktorá bola vykonaná zákonom č. 43/2007 Z.z. s účinnosťou od 1.2.2007 v súvislosti s ustanovením § 14a neobsahuje ustanovenie, podľa ktorého by sa mala novela cestného zákona retroaktívne vzťahovať aj na právne vzťahy, ktoré vznikli pred účinnosťou tejto novely. Podľa krajského súdu pripustenie retroaktivity novely zákona č. 168/1996 Z.z. na právne vzťahy, ktoré vznikli pre jej účinnosťou by bolo v rozpore s Ústavou SR, ktorá v zásade retroaktivitu nepripúšťa. S poukazom na ustanovenie § 7 ods. 6 zákona č. 168/1996 Z.z. bolo preto povinnosťou odporcu udeliť navrhovateľovi licencie bez ohľadu na to, či si podal žiadosť o udelenie licencie aj ďalší dopravca, keď navrhovateľ, ako to vyplýva aj z vyjadrení účastníkov konania, spĺňal podmienky zákona na udelenie dopravnej licencie podľa § 7 v spojení s § 2 citovaného zákona.

Proti tomuto rozsudku podal vedľajší účastník SAD Z., a.s. odvolanie a žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zmenil rozsudok krajského súdu tak, že návrh navrhovateľa zamietne.

Poukázal na to, že zakotvenie § 14a do zákona č. 168/1996 Z.z. podrobnejšie upravuje definovanie záujmu samosprávneho kraja pre účely § 7 ods. 2 písm. d) zákona č. 168/1996 Z.z., avšak ustanovenie § 7 ods. 2 písm. d) existovalo aj do 1.2.2007, a teda záujem samosprávneho kraja bol a aj je jednou z podmienok pre udelenie dopravnej licencie. Poukázal tiež na to, že o udelenie dopravnej licencie žiadal na 11 linkách, pričom na 4 im nebola udelená licencia z rovnakých dôvodov ako navrhovateľovi. Napokon uviedol, že má na sériu prímestských liniek uzavretú s Banskobystrickým samosprávnym krajom (BSK) zmluvu o výkone vo verejnom záujme a na základe tejto zmluvy poberá od BSK dotácie.

Odporca sa k odvolaniu vedľajšieho účastníka vyjadril tak, že sa s jeho argumentáciou stotožnil a vyjadril súhlas s podaním odvolania vedľajšieho účastníka na strane odporcu. Vyjadril presvedčenie, že rozhodnutie o neudelení dopravnej licencie je legitímne. Na určitom úseku dopravnej obslužnosti daného územia by mohli vykonávať dopravu viacerí dopravcovia len v tom prípade, že by mal na tom záujem samosprávny kraj. BSK nemal podľa § 7 ods. 2 zákona č. 168/1996 Z.z. záujem na udelenie dopravnej licencie pre navrhovateľa, čo v rámci odôvodnenia svojho rozhodnutia aj zdôvodnil.

Navrhovateľ sa k odvolaniu vedľajšieho účastníka vyjadril tak, že navrhol napadnutý rozsudok potvrdiť ako vecne správny. Uviedol, že v čase podania žiadosti

ako aj v čase rozhodovania o udelenie licencií navrhovateľ spĺňal podmienku podľa § 7 ods. 2 písm. d) zákona č. 168/1996 Z.z., t.j. že na vykonávaní vnútroštátnej pravidelnej autobusovej dopravy mal záujem samosprávny kraj, ktorý bol naplnený v rámci podmienok na zriadenie autobusovej linky. Tým, že BSK povolil zriadenie autobusových liniek z BB do P., do H. a do K. ešte v roku 2002 a po skončení platnosti licencií navrhovateľa tieto linky nezrušil, potvrdil záujem BSK na vykonávaní vnútroštátnej pravidelnej autobusovej dopravy na udelených linkách.

Podľa navrhovateľa BSK sa nemohol riadiť ustanovením § 14a zákona č. 168/1996 Z.z. (účinným v čase rozhodovania o udelení dopravných licencií), pretože toto ustanovenie nadobudlo účinnosť až od 1.2.2007. Na viac v daných prípadoch vzhľadom na to, že sa blížilo ukončenie platnosti ich dopravných licencií, mal odporca rozhodnúť podľa § 7 ods. 6 zákona č. 168/1996 Z.z. (účinného do 31.1.2007) o znovu udelení licencií, pričom z obsahu rozhodnutí odporcu vyplýva, že takto nepostupoval, teda konal svojvoľne, v rozpore so zákonom.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach odvolania (§ 212 ods. 1 v spojení s § 246c OSP) a dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné potvrdiť, i keď z čiastočne iných dôvodov.

Z obsahu administratívneho spisu vyplynulo, že navrhovateľ podal dňa 16.8.2006 v súvislosti s ukončením platnosti doterajších dopravných licencií BSK žiadosť o udelenie nových dopravných licencií na autobusové linky BB - P., H., K.. BSK rozhodnutiami č. 3870/2006/ODS, č. 3871/ 2006/ODS, č. 3884/2006/ODS zo dňa 8. decembra 2006 tieto žiadosti zamietol s tým, že dospel k záveru, že žiadateľ nenapĺňa najlepšie záujem samosprávneho kraja a dotknutých obcí, preto rozhodol o udelení dopravnej licencie inému dopravcovi. Po podaní odvolania zo strany navrhovateľa proti rozhodnutiam o neudelení licencií Ministerstvo dopravy, pôšt a telekomunikácií SR ako odvolací orgán uvedené rozhodnutia odporcu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V dôvodoch rozhodnutia poukázal na skutočnosť, že dôvodom pre zamietnutie žiadostí o znovu udelenie dopravnej licencie mala byť skutočnosť, že navrhovateľ nenapĺňal najlepšie záujem samosprávneho kraja a dotknutých obcí, pričom k takémuto záveru mal odporca dospieť údajným vyhodnotením dodatočných hodnotiacich kritérií (kvalita dopravcu a dopravného procesu, požiadavky na dotáciu, stanovisko dotknutej obce). Stanovené kritériá stanovil podľa odvolacieho orgánu odporca bez akejkoľvek opory v zákone alebo v inom všeobecne záväznom predpise, pričom odporca sa v rozhodnutí ani len náznakom nezmieňuje o skutočnosti, na základe čoho si prisvojil právomoc určovať dodatočné kritériá žiadateľom o udelenie dopravnej licencie, keď zákon jednoznačným spôsobom určuje podmienky, za ktorých je správny orgán povinný dopravnú licenciu udeliť. Podľa odvolacieho správneho orgánu ani samotná skutočnosť, že o udelenie dopravnej licencie požiadal aj iný dopravca, nemôže byť

v žiadnom prípade dôvodom na neudelenie dopravnej licencie. Poukázal na to, že o takejto situácii sa zmieňuje § 13 ods. 4 zákona č. 168/1996 Z.z.

Na základe zistenia, že skutkový stav bol odporcom zistený a zhodnotený nesprávne bez zistenia skutočného stavu vecí a súčasne z dôvodu, že rozhodnutia odporcu neboli dostatočne odôvodnené, odvolací správny orgán napadnuté rozhodnutia zrušil a veci vrátil odporcovi na ďalšie konanie.

Z obsahu predloženého administratívneho spisu ako i výsledkov doterajšieho priebehu konania odvolací súd zistil, že predmetom preskúmvacieho konania krajským súdom boli rozhodnutia BSK č. 794/2007/OdaK zo dňa 26. júna 2007, č. 793/2007/ODaK zo dňa 26. júna 2007 a č. 789/2007/ODaK zo dňa 26. júna 2007, ktorými odporca podľa § 27 písm. c), § 29b písm. a) a § 38 ods. 1 zákona č. 168/1996 Z.z. neudelil navrhovateľovi dopravnú licenciu na vykonávanie vnútroštátnej pravidelnej prímestskej autobusovej dopravy na linke č. X BB - P., č. X BB - H. a č. X BB - K. .

V odôvodnení rozhodnutí odporca poukázal na to, že na zabezpečenie dopravnej obslužnosti predmetného územia má podľa § 14a ods. 1 zákona č. 168/1996 Z.z. vydanú dopravnú licenciu na skupinu autobusových liniek rozhodnutím č. 3305/2007/ODS iný dopravca, ktorý vykonáva dopravu na základe platne uzatvorenej zmluvy o výkone vo verejnom záujme. Skutočnosť, že navrhovateľ spĺňa podmienky podľa § 2 zákona č. 168/1996 Z.z. odporca nespochybňoval, pri svojom rozhodovaní však vychádzal z platnej právnej úpravy, ktorá mu dáva možnosť, nie povinnosť, žiadateľovi v každom prípade podaného návrhu vyhovieť. Odporca v rozhodnutí poukázal na ustanovenie § 7 ods. 2 písm. c) zákona č. 168/1996 Z.z., podľa ktorého povoliť zriadenie autobusovej linky možno, ak na vykonávaní vnútroštátnej pravidelnej dopravy má záujem podľa § 14a samosprávny kraj. Pričom BSK túto možnosť využil v prípade iného dopravcu. Samotná neexistencia plánu dopravnej obslužnosti neznamena podľa názoru odporcu, že § 14a by bol aplikovateľný v praxi až po jeho zostavení. Plán dopravnej obslužnosti bude len konkretizovať verejný záujem, ktorým sa rozumie záujem samosprávneho kraja vo vnútroštátnej autobusovej doprave. Z toho nemožno vyvodiť záver, že bez plánu dopravnej obslužnosti by neexistoval verejný záujem, o čom svedčia aj platne uzavreté zmluvy o výkone vo verejnom záujme s dopravcami, okrem iného aj s navrhovateľom. K tvrdeniu, že žiadosť má byť vydaná podľa § 7 ods. 4 zákona č. 168/1996 Z.z. odporca uviedol, že opakované udelenie dopravnej licencie je viazané na splnenie podmienok podľa zákona č. 168/1996 Z.z., to znamená všetkých podmienok podmieňujúcich vydanie dopravnej licencie, nielen všeobecných podmienok, ktoré sú vymedzené v § 2 zákona.

Z obsahu napadnutých rozhodnutí odporcu vyplynulo, že po zrušení predchádzajúcich rozhodnutí a vrátení veci na ďalšie konanie Ministerstvom

dopravy, pôšt a telekomunikácií SR odporca o žiadostiach navrhovateľa zo dňa 16.8.2006 v súvislosti s ukončením platnosti dovtedajších dopravných licencií na predmetných linkách postupoval podľa § 7 ods. 2 písm. c) v nadväznosti na ustanovenie § 14a zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej premávke (účinného od 1.2.2007).

Z rozhodnutí odporcu vyplýva, že tento nespochybnil, že navrhovateľ spĺňa podmienky podľa § 2 zákona o cestnej doprave. Podľa argumentácie odporcu opakované udelenie dopravnej licencie je viazané na splnenie všetkých podmienok podľa zákona o cestnej doprave. Tieto odporca nekonkretizuje v rozhodnutiach, ani neuvádza, či vykonal šetrenie ohľadne splnenia týchto podmienok zo strany navrhovateľa, rovnako neuvádza, ktoré konkrétne podmienky navrhovateľ nespĺňa.

Preto pokiaľ krajský súd v dôvodoch rozsudku uvádza, že odporca vychádzal z nedostatočne zisteného skutkového stavu veci, bolo potrebné s jeho vysloveným názorom súhlasiť.

Krajský súd tiež poukázal na to, že novela zákona č. 168/1996 Z.z., ktorá bola vykonaná zákonom č. 43/2007 Z.z. s účinnosťou od 1.2.2007 v súvislosti s ustanovením § 14a neobsahuje ustanovenie, podľa ktorého by sa mala novela cestného zákona retroaktívne vzťahovať aj na právne vzťahy, ktoré vznikli pred účinnosťou tejto novely. Poukázal na to, že pripustenie retroaktivity novely zákona č. 168/1996 Z.z. na právne vzťahy, ktoré vznikli pred jej účinnosťou by bolo v rozpore s Ústavou SR, ktorá v zásade retroaktivitu nepripúšťa. Preto podľa krajského súdu pri posudzovaní žiadosti navrhovateľa o udelenie licencie mal správny orgán postupovať podľa právneho režimu, ktorý bol v čase podania žiadosti o udelenie licencií.

S vysloveným právnym názorom krajského súdu sa odvolací súd nestotožňuje, a to z nasledovných dôvodov:

Odvolací súd sa zaoberal posúdením otázky, či správny orgán pri posudzovaní splnenia podmienok na udelenie licencie dopravcovi (navrhovateľovi) mohol pri rozhodovaní o žiadostiach navrhovateľa o udelenie dopravnej licencie, ktoré podal za účinnosti zákona o cestnej doprave (do 31.1.2007) postupovať a aplikovať zákon o cestnej doprave (účinný od 1.2.2007).

Zákon o cestnej doprave (účinný od 1.2.2007) v prechodných ustanoveniach § 42 ods. 1 a 2 rieši len otázku posudzovania žiadosti dopravcu o udelenie licencie vo vzťahu k tým dopravcom, ktorí pravidelnú autobusovú dopravu vykonávajú zo zákona alebo na základe povolenia podľa doterajších predpisov, pričom nerieši otázku posudzovania žiadostí tých dopravcov, ktorým platnosť licencie skončila

uplynutím času a žiadosť o vydanie (resp. znovu vydanie) licencie podali v čase pred účinnosťou novely zákona.

Vzhľadom na neexistenciu právnej úpravy vo vzťahu k tým žiadosťiam dopravcov, ktorí žiadosť podali za účinnosti predchádzajúceho právneho predpisu, bolo podľa odvolacieho súdu správne, keď správny orgán aplikoval zákon o cestnej doprave platný v čase rozhodovania správneho orgánu (účinný od 1.2.2007), pretože pre neexistenciu právneho vzťahu medzi navrhovateľom a odporcom nedošlo k stretu medzi právnymi normami účinnými v rôznych časových obdobiach, ako uvádza krajský súd.

V ústavnom poriadku SR síce platí zásada, podľa ktorej ten, kto postupoval na základe dôvery v platný predpis, nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný spätným pôsobením právneho predpisu alebo niektorého jeho ustanovenia (PL ÚS 36/95, nález ÚS SR uverejnený pod č. 3/96 Zbierky nálezov a uznesení).

Podľa názoru ústavného súdu vysloveného v rozhodnutí PL.ÚS 38/99, ako z pohľadu tzv. pravej, tak aj nepravej retroaktivity právnych noriem je podstatnou otázkou ochrany nadobudnutých práv, ktoré by preto neskoršia právna úprava už nemala rušiť, prípadne zhoršovať, ale len zlepšovať.

V danom prípade však, rozhodovaním správneho orgánu podľa právnej úpravy platnej v čase vydania napadnutých rozhodnutí, nemohol odporca navrhovateľa ukrátiť na žiadnych právach, pretože medzi ním a odporcom neexistoval žiaden právny vzťah (pôvodná licencia zanikla uplynutím času, na ktorú bola udelená) a púhym podaním žiadosti o udelenie licencie za účinnosti zákona o cestnej doprave (do 31.1.2007) nevznikol navrhovateľovi nárok na udelenie dopravnej licencie, teda odporca nebol povinný po splnení zákonom stanovených podmienok navrhovateľovi licenciu udeliť, pretože zo žiadneho ustanovenia zákona o cestnej doprave nevyplýva, že odporca má povinnosť pri splnení zákonných podmienok vydať dopravnú licenciu bez priestoru na správnu úvahu. To by bol zásah do právomoci správneho orgánu a správne konanie by tak bolo nadbytočné.

Podstatným pochybením správneho orgánu však bolo, že v danom prípade správny orgán nevychádzal z náležite zisteného skutkového stavu veci, hoci na vec aplikoval správny právny predpis. Taktiež napadnuté rozhodnutie nie je náležite zdôvodnené, a to osobitne na aplikovaný inštitút správneho uváženia, ktorý má byť logickým vyústením riadneho hodnotenia skutkových zistení.

Hoci krajský súd dospel k nesprávnemu právnemu názoru, bolo namieste jeho rozhodnutie potvrdiť, pretože rozhodnutie správneho orgánu bolo potrebné zrušiť

pre nedostatočne zistený skutkový stav a nedostatočne odôvodnené rozhodnutie, pre ktoré bolo nepreskúmateľné.

Podľa § 37 ods. 1 zákona č. 168/1996 Z.z. o cestnej doprave (účinného od 1.2.2007) na konanie podľa tohto zákona sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak nie je ďalej ustanovené inak.

Pravidelnú autobusovú dopravu je oprávnený vykonávať dopravca na základe dopravnej licencie, ktorú udeľuje a odníma správny orgán. Na každú autobusovú linku je potrebná samostatná dopravná licencia. Ak to vyžaduje zabezpečenie dopravnej obslužnosti podľa § 14a ods. 1, dopravnú licenciu na mestskú autobusovú dopravu, ktorú udeľuje obec podľa § 30 možno udeliť aj na skupinu autobusových liniek. Na skupinu autobusových liniek možno udeliť aj dopravnú licenciu, ktorú udeľuje samosprávny kraj podľa § 29b na vnútroštátnu autobusovú dopravu, ak to vyžaduje zabezpečenie dopravnej obslužnosti podľa § 14a ods. 1, a ak nejde o diaľkovú autobusovú dopravu a o autobusovú linku presahujúcu územie samosprávneho kraja (§ 7 ods. 1).

Povoliť zriadenie autobusovej linky možno, ak

- a) žiadateľ spĺňa podmienky podľa § 2,
- b) pravidelnú autobusovú dopravu na trase jej dopravnej cesty umožňuje stav a priepustnosť pozemných komunikácií, bezpečnosť a plynulosť cestnej premávky,
- c) na vykonávaní vnútroštátnej pravidelnej autobusovej dopravy má záujem podľa § 14a samosprávny kraj alebo v mestskej autobusovej doprave obec,
- d) žiadateľ vlastní alebo má prenajatú technickú základňu na zamýšľanú prevádzku (§ 7 ods. 2).

Dopravná licencia sa udeľuje vo vnútroštátnej pravidelnej autobusovej doprave na desať rokov, v medzinárodnej pravidelnej autobusovej doprave na päť rokov, ak žiadateľ nepožiadá o kratší čas. Platnosť dopravnej licencie zaniká uplynutím času, na ktorý bola udelená. Dopravná licencia sa udelí znova, ak sú splnené podmienky podľa tohto zákona (§ 7 ods. 4).

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

Podľa § 245 ods. 2 OSP pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. Súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho uváženia.

Oblasť povolenej voľnej úvahy (správne uváženie) je v správnom práve pomerne široká. Správny orgán však nemôže rozhodovať celkom podľa svojej ľubovôle.

Odvolaací súd sa preto zaoberal tiež posúdením, či správny orgán pri posudzovaní splnenia podmienok na udelenie licencie dopravcovi mohol uplatniť inštitút správneho uváženia.

Pokiaľ teda odporca rozhodoval o žiadosti navrhovateľa podľa zákona o cestnej doprave (účinného od 1.2.2007) a posudzoval žiadosť navrhovateľa podľa § 7 ods. 2 písm. c) zákona za použitia § 14a citovaného zákona, bolo potrebné s takýmto postupom vyjadriť súhlas, na stane druhej pre nedostatočne vykonané dokazovanie, chýbajúcu správnu úvahu a nedostatočne odôvodnené rozhodnutie odporcu, bolo potrebné rozsudok krajského súdu, ktorým zrušil napadnuté rozhodnutia a vec mu vrátil na ďalšie konanie, považovať za vecne správny a ako taký ho podľa § 219 ods. 1 OSP potvrdiť.

O trovách odvolacieho konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 224 ods. 1 OSP a § 142 ods. 1 OSP tak, že účastníkom konania nepriznal ich náhradu, nakoľko vedľajší účastník nebol v konaní úspešný, navrhovateľovi a odporcovi preto, že mu tieto nevznikli.

P o u ě n i e : Proti tomuto rozsudku nie je prípustné odvolanie.

V Bratislave dňa 20. novembra 2008

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

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová