



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členov senátu JUDr. Jozefa Milučkého a JUDr. Jany Henčekovej, PhD. v právnej veci žalobcu: **C., a.s., zastúpeného JUDr. A. K., advokátkou**, proti žalovanému: **Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Prezídium Policajného zboru, Úrad súkromných bezpečnostných služieb**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. PPZ-2081-4/B-2007 zo dňa 6. septembra 2007, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 1 S 18/2008-58 zo dňa 2. apríla 2009, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 1 S 18/2008-58 zo dňa 2. apríla 2009 **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 v Bratislave rozhodol tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného ako i prvostupňové rozhodnutie Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Trnave č. KRP-118-7/SBS-2007 zo dňa 2. júla 2007, ktorým prvostupňový správny orgán uložil žalobcovi pokutu vo výške 50 000 Sk podľa § 91 ods. 1 písm. b) zákona č. 473/2005 Z.z. o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti, a to za porušenie povinnosti ustanovenej v § 9 ods. 1 zákona o súkromnej bezpečnosti, ktorá spočíva v tom, že bezpečnostná služba bola

vykonávaná bez udelennej licencie. Žalovaný správny orgán sa v odvolacom konaní stotožnil s právnym názorom správneho orgánu prvého stupňa a považoval jeho rozhodnutie za súladné so zákonom o poskytovaní služieb v oblasti súkromnej bezpečnosti. Krajský súd v Bratislave v rozhodovacom procese dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného ako i rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu sú nezákonné pre nepreskúmateľnosť a nezrozumiteľnosť a vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci, keď mal za to, že žalobca neprevádzkuje bezpečnostnú službu a preto nepotrebuje ani vydanie licencie podľa § 9 ods. 1 zákona o súkromnej bezpečnosti a nemohol preto spáchať správny delikt podľa § 91 ods. 1 písm. b) zákona o súkromnej bezpečnosti, ktorého skutková podstata spočívala v danom prípade v tom, že právnická osoba alebo fyzická osoba – podnikateľ bez licencie vykonáva činnosť, ktorá je bezpečnostnou službou ako vlastnú ochranu. Podľa názoru krajského súdu v danom prípade kontrolu u žalobcu vykonalo Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Trnave prostredníctvom svojich zamestnancov dňa 22.03.2007 a preto ide o kontrolu podľa § 84 ods. 2 zákona o súkromnej bezpečnosti a posúdenie, či sa kontrola vykonáva podľa § 84 ods. 2 alebo ods. 3 zákona o súkromnej bezpečnosti je nutné vykladať na základe toho, ktorý subjekt túto kontrolu vykonáva. Pokiaľ kontrolu vykonáva krajské riaditeľstvo je oprávnené vykonávať kontrolu podľa § 84 ods. 2 zákona o súkromnej bezpečnosti a keďže kontrolu nevykonal v danom prípade policajt podľa § 84 ods. 3 zákona o súkromnej bezpečnosti, tak potom pri tejto kontrole mali byť dodržané povinnosti kontrolóra v zmysle § 86 zákona o súkromnej bezpečnosti ako aj zachované práva kontrolovaného subjektu podľa § 87 zákona o súkromnej bezpečnosti. Ďalej z odôvodnenia rozsudku krajského súdu vyplýva, že v zázname o kontrole výkonu činnosti je uvedené, že bola vykonaná v zmysle § 84 ods. 3 a pokiaľ správny orgán v odôvodnení svojho prvostupňového rozhodnutia uviedol, že ustanovenie § 86 zákona o súkromnej bezpečnosti sa nevzťahuje na kontrolu výkonu činnosti podľa § 84 ods. 3, ktorú na stráženom objekte vykonalo krajské riaditeľstvo v zmysle zákona o súkromnej bezpečnosti, tak podľa názoru krajského súdu takáto interpretácia § 84 zákona o súkromnej bezpečnosti nie je správna a jej dôsledkom je výrazné obmedzenie účastníka konania na mnohých jeho právach, ktoré mu zákon o súkromnej bezpečnosti poskytuje. Taktiež z odôvodnenia rozsudku krajského súdu vyplýva, že v zápisnici o podaní vysvetlenia zo dňa 22.03.2007 je zaznamenané odlišné znenie vyjadrenia p. J. S. (vrátnik) než uvádza správny orgán v odôvodnení napadnutého rozhodnutia a prvostupňový súd poukázal na to, že pracovnou náplňou pracovnej pozície vrátnik nie je stráženie objektu a pracovnou náplňou J. S. nie je a nebolo vykonávanie ochrany objektu, vykonávanie stráženia objektu, vykonávanie obchôdzky objektu ani žiadne iné podobné činnosti, okrem povinností, ktoré má podľa pokynov zamestnávateľa v zmysle § 47 ods. 1 písm. b) Zákonníka práce, podľa pracovnej zmluvy a interných predpisov zamestnávateľa, a to vykonávať najmä

evidenciu o pohybe osôb, vozidiel a materiálu, čo aj fyzicky vykonáva. Krajský súd, ako vyplýva z odôvodnenia jeho rozhodnutia, mal za preukázané, že žalovaný a ani správny orgán prvého stupňa nedisponujú žiadnym dôkazom, z ktorého by vyplývalo, že by niektorý zo zamestnancov bol poverený výkonom fyzickej ochrany v zmysle zákona o súkromnej bezpečnosti a správny orgán prvého stupňa vypočul len jedinú osobu, nevyžiadal si predloženie žiadnej dokumentácie týkajúcej sa zamestnanca, nevykonal žiadne ďalšie dôkazy, ktoré by spoľahlivo preukazovali spáchanie správneho deliktu.

Proti rozsudku krajského súdu podal v zákonom stanovenej lehote odvolanie žalovaný a žiadal, aby Najvyšší súd SR rozsudok krajského súdu ako nezákonný zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, alebo aby odvolací súd zmenil rozsudok krajského súdu tak, že žalobný návrh žalobcu zamietne. Podľa žalovaného sa krajský súd zaoberal iba niektorými skutočnosťami ustanovenia § 84 ods. 3 zákona o súkromnej bezpečnosti a poukázal na to, že kontrola činností v zmysle tohto ustanovenia bola vykonaná vo večerných hodinách, kedy je u žalobcu v prevádzke len vrátnica, na ktorej vykonával činnosti p. J. S., s ktorým policajti Krajského riaditeľstva Policajného zboru komunikovali, pričom im do záznamu uviedol, že jeho činnosť spočíva v strážení objektu, evidencie o vstupe osôb a dopravných prostriedkov do stráženého objektu alebo zo stráženého objektu a taktiež vykonáva obchôdzky po stráženom objekte. V čase kontroly sa v objekte okrem J. S. nenachádzala žiadna iná osoba, teda nezapisoval žiadne údaje o vstupe osoby, prípadne motorového vozidla alebo výstupe žiadnej osoby alebo motorového vozidla, ale strážil objekt pred neoprávneným vstupom osôb do objektu, nakoľko sa v objekte v danom čase nevykonávali žiadne činnosti. Podľa žalovaného krajský súd nesprávne posúdil túto skutočnosť, keď tvrdí, že táto činnosť nemôže byť považovaná za výkon strážnej služby alebo vlastnej ochrany. Prítomnosť zamestnanca žalobcu J. S. v areály prevádzky žalobcu aj s ohľadom na náplň práce popísanou J. S. nemohla smerovať k ničomu inému ako k zabezpečeniu ochrany majetku žalobcu. Činnosť, ktorú zamestnanec žalobcu J. S. vykonával má všetky znaky vlastnej fyzickej ochrany v zmysle zákona o súkromnej bezpečnosti. Žalovaný taktiež poukázal na to, že vedenie evidencie o vstupe osôb alebo výstupe je v podstate zhromažďovaním údajov – teda spracovanie a poukázal na ustanovenia § 3 a § 4 ods. 1 písm. a) zákona č. 428/2002 Z.z. o ochrane osobných údajov a pokiaľ potom nenakladá sa s týmito údajmi podľa zákona o ochrane osobných údajov, dopúšťa sa žalobca porušenia ustanovení aj podľa tohto zákona. Z týchto dôvodov teda výkon činností, ktoré žalobca prostredníctvom J. S. vykonáva, podlieha zákonu o súkromnej bezpečnosti, a to bez ohľadu na to, ako zmluvné strany označili druh práce v samotnej pracovnej zmluve uzavretej v zmysle zákona č. 311/2001 Z.z. Podľa žalovaného taktiež krajský súd nie celkom správne posúdil na daný prípad ustanovenie § 81 písm. e) Zákonníka

práce, ktoré sa jednoznačne nevzťahuje na ochranu majetku ako takú, ale na ochranu majetku pred poškodením, zničením, stratou prideleného alebo zvereného zamestnancovi, napr. nákladné auto, traktor, sústruh a pod., ktorý je majetkom zamestnávateľa ale činnosti s ním vykonáva zamestnanec. Nejde tu o priamy výkon strážnej služby podľa lex specialis ale vyjadruje myšlienku, že má dbať o ochranu majetku, s ktorým pracuje.

K odvolaniu žalovaného sa písomne vyjadril žalobca, poukázal na správnosť rozsudku krajského súdu, stotožnil sa s jeho právnym názorom vo veci a žiadal, aby Najvyšší súd SR v odvolacom konaní rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov odvolania podľa § 212 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. bez nariadenia pojednávania v zmysle § 250j a ods. 2 v spojení s § 214 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. s tým, že deň verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk a dospel k záveru, že odvolanie nie je dôvodné. Rozsudok verejne vyhlásil dňa 19. mája 2010 (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.), keď rozsudok Krajského súdu v Bratislave podľa § 219 ods. 1 O.s.p. potvrdil, avšak aj z iných právnych dôvodov.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmavajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Ako vyplýva z rozhodnutí správnych orgánov žalobcovi bola uložená pokuta vo výške 50 000 Sk za porušenie povinnosti ustanovenej v § 9 ods. 1 zákona súkromnej bezpečnosti č. 473/2005 Z.z.

Podľa § 9 ods. 1 zákona o súkromnej bezpečnosti, bezpečnostnú službu možno prevádzkovať na základe licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby.

Podľa ods. 2 uvedeného ustanovenia o udelení licencie na prevádzkovanie bezpečnostnej služby rozhoduje Krajské riaditeľstvo Policajného zboru na základe žiadosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby. Licencia na prevádzkovanie bezpečnostnej služby sa vydáva na 10 rokov, ak tento zákon neustanovuje inak.

Podľa ods. 3 tohto ustanovenia, licencia na prevádzkovanie bezpečnostnej služby je verejná listina a je neprevoditeľná.

Zákon o súkromnej bezpečnosti upravuje v ustanovení § 91 správne delikty na úseku súkromnej bezpečnosti a v ustanovení § 92 priestupky na úseku súkromnej bezpečnosti. Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Trnave ako i žalovaný správny orgán kvalifikovali konanie žalobcu ako správny delikt podľa § 91 ods. 1 písm. b) zákona o súkromnej bezpečnosti.

Podľa § 91 ods. 1 písm. b) zákona o súkromnej bezpečnosti ministerstvo alebo krajské riaditeľstvo uloží pokutu právnickej osobe alebo fyzickej osobe – podnikateľovi, ktorý bez licencie vykonáva činnosť, ktorá je bezpečnostnou službou, ako vlastnú ochranu alebo bez licencie vykonáva činnosť, ktorá je technickou službou.

Podľa § 91 ods. 2 uvedeného zákona za správny delikt podľa ods. 1 písm. b) možno uložiť pokutu od 1 659 Eur do 33 193 Eur.

Podľa § 91 ods. 4 uvedeného zákona pri ukladaní sankcií za správne delikty podľa odseku 1 ministerstvo alebo krajské riaditeľstvo prihliada na závažnosť, spôsob, dĺžku trvania a následky protiprávneho konania a prihliadne aj na opakované porušenie právnej povinnosti alebo na to, že sa konaním porušili viaceré povinnosti.

Podľa § 91 ods. 8 uvedeného zákona, pokutu, zákaz činnosti alebo prepadnutie veci možno uložiť a zhabanie veci možno vysloviť najneskôr do 5 rokov odo dňa porušenia právnej povinnosti.

Podľa § 91 ods. 10 uvedeného zákona správne delikty podľa odseku 1 prejednáva ministerstvo, ak boli zistené činnosťou ministerstva alebo mu boli oznámené alebo krajské riaditeľstvo, ak boli zistené činnosťou krajského riaditeľstva alebo mu boli oznámené.

V odvolacom konaní sa Najvyšší súd SR stotožnil s právnym názorom krajského súdu v tom, že v danom prípade predmetnú kontrolnú činnosť vykonalo Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Trnave a preto správne ustálil krajský súd, že predmetná kontrola bola vykonaná v zmysle ustanovenia § 84 ods. 2 zákona o súkromnej bezpečnosti. Taktiež odvolací súd dáva za pravdu prvostupňovému súdu, že podľa toho, ktorý subjekt kontrolu vykonáva, tak je potrebné i rozlišovať príslušné oprávnenia a povinnosti kontrolovaného subjektu, ktoré je potrebné v priebehu kontrolnej činnosti rešpektovať.

Podľa § 94 ods. 1 uvedeného zákona na rozhodovanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

Krajský súd správne v dôvodoch svojho rozhodnutia okrem iného ustálil, že rozhodnutie správneho orgánu je nepreskúmateľné a nezrozumiteľné, i keď bližšie v dôvodoch svojho rozhodnutia krajský súd nerozvedol, v čom spočíva nepreskúmateľnosť a nezrozumiteľnosť správneho rozhodnutia. Najvyšší súd SR vidí nezrozumiteľnosť prvostupňového správneho rozhodnutia predovšetkým v jeho výrokovej časti o postihu za príslušný správny delikt.

Z hľadiska ustálenej súdnej praxe považuje za potrebné odvolací súd zdôrazniť, že výrok rozhodnutia o postihu za správny delikt musí obsahovať popis skutku s uvedením miesta, času a spôsobu jeho spáchania, poprípade 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 tým ustanovenie § 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

Taktiež z hľadiska ustálenej súdnej praxe odvolací súd uvádza, že výrok rozhodnutia predstavuje najdôležitejšiu časť rozhodnutia, lebo sú v ňom určené konkrétne práva a povinnosti účastníkov konania. Musí byť preto určitý a konkrétny, aby nevznikli pochybnosti o tom, čo bolo predmetom správneho konania.

Deliktom rozumieme také porušenie povinností (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje.

Vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nemohlo byť zameniteľné s iným konaním a tento záver má oporu priamo v ustanovení § 47 ods. 2 správneho poriadku. Taktiež je potrebné uviesť, že záver o nevyhnutnosti úplnej špecifikácie príslušného správneho deliktu z hľadiska vecného, časového a miestneho plne korešponduje i s medzinárodným záväzkom Slovenskej republiky, pretože i na rozhodovanie o správnych deliktoch je potrebné aplikovať požiadavky článku 6 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách. Z článku 6 ods. 1 Dohovoru vyplýva, že veci priestupkové a taktiež veci správnych deliktov je potrebné považovať v zmysle ustálenej štrasburskej judikatúry za veci, ktoré majú charakter konania o trestnom obvinení. Vo všetkých veciach, ktoré je možné subsumovať pod pojem „veci trestného charakteru“ musí mať osoba, proti ktorej sa vedie konanie možnosť domôcť sa práva na spravodlivý proces v zmysle článku 6 Dohovoru. Správne delikty sú svojou povahou najbližšie práve priestupkom. V oboch

prípadoch ide o súčasť tzv. správneho trestania, o postih správnym orgánom za určité nedovolené konanie (či opomenutie).

Zákonná úprava je jednoznačná napr. pokiaľ ide o konanie o trestných činoch, pretože podľa trestného zákona musí výrok rozsudku presne označovať trestný čin, ktorého sa týka, a to nielen zákonným pomenovaním a uvedením príslušného zákonného ustanovenia ale aj uvedením miesta, času a spôsobu spáchania, poprípade i iných skutočností potrebných, aby skutok nemohol byť zamenený s iným. U priestupkov je obdobná právna úprava a výrok rozhodnutia o priestupku musí obsahovať tiež popis skutku s označením miesta a času jeho spáchania, vyslovenie viny, druh a výmeru sankcie. Pri iných správnych deliktoch takéto jednoznačné vymedzenie výroku rozhodnutia v právnej úprave nie je a odkazuje tu len na správny poriadok (§ 47 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb.), teda vymedzenie predmetu konania vo výroku rozhodnutia o správnom delikte musí spočívať v špecifikácii deliktu tak, aby sankcionované konanie nebolo zameniteľné s iným konaním. Tento záver je vyvoditeľný z ustanovenia § 47 ods. 2 správneho poriadku. Rozhodnutie správneho orgánu o uložení pokuty vo výške 50 000,- Sk je potrebné, vzhľadom na uvedené, považovať za rozhodnutie trestného charakteru a takýmto rozhodnutím je teda i rozhodnutie o správnom delikte a preto je nevyhnutné vymedziť presne vo výrokovej časti, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý. Takáto požiadavka podrobnosti je nevyhnutná pre celé sankčné konanie, a to predovšetkým z dôvodu vylúčenia prekážky litispendencie, dvojitého postihu pre rovnaký skutok, pre vylúčenie prekážky veci rozhodnutej, pre určenie rozsahu dokazovania.

Z uvedených dôvodov je rozhodnutie prvostupňového ako i druhostupňového správneho orgánu nezrozumiteľné, čo je dôvod pre zrušenie rozhodnutí správnych orgánov.

Taktiež pokiaľ sa týka nepreskúmateľnosti rozhodnutí správnych orgánov je potrebné uviesť, že rozhodnutia správnych orgánov vydané v inštančnom postupe absolútne postrádajú zákonné náležitosti zakotvené v § 91 ods. 4 zákona o súkromnej bezpečnosti, kde zákonodarca uviedol, že pri ukladaní sankcií za správne delikty podľa ods. 1 prihliada správny orgán na závažnosť, spôsob, dĺžku trvania a následky protiprávneho konania prihliadne aj na opakované porušenie právnej povinnosti, alebo na to, že sa konaním porušili viaceré povinnosti. V danom prípade sú to určité zákonné kritériá, na ktoré je povinný správny orgán v rozhodovacom procese o uložení sankcie prihliadať a taktiež povinnosťou správneho orgánu v zmysle zákona o súkromnej bezpečnosti je potom s takýmito kritériami vypořiadat' sa v dôvodoch príslušného správneho rozhodnutia. Nakoľko v oboch rozhodnutiach správnych orgánov vydaných v inštančnom postupe absentujú kritériá zakotvené

v § 91 ods. 4, ktoré je potrebné rešpektovať pri ukladaní sankcií za správne delikty absentujú, považoval i odvolací súd potom jednak rozhodnutie žalovaného ako i rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu za nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti Najvyšší súd SR ako súd odvolací napadnutý rozsudok krajského súdu v zmysle ustanovenia § 219 ods. 1 v spojení s ustanovením § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. potvrdil.

Žalobca mal v odvolacom konaní úspech, avšak trovy konania mu nevznikli a preto mu odvolací súd v zmysle ustanovenia § 250k ods. 1 O.s.p. v spojení s ustanovením § 224 ods. 1 O.s.p. za použitia ustanovenia § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. trovy odvolacieho konania priznať nemohol a nakoľko žalovaný správny orgán vo veci úspech nemal, rozhodol odvolací súd o trovách odvolacieho konania tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal.

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

V Bratislave dňa 19. mája 2010

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová