

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **Krajská prokuratúra Trnava**, Dolné Bašty č. 1, Trnava, proti žalovanému: **Mesto Senica – Mestská polícia Senica**, Štefánikova č. 1408/56, Senica, *za účasti J. S., nar. X., A.*, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, na odvolanie žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/85/2009-64 zo dňa 04.11.2010, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/85/2009-64 zo dňa 4. novembra 2010 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Protest prokurátora

Krajský súd v Trnave uznesením zo dňa 4. novembra 2010 č. k. 14S/85/2009-64 zastavil konanie vo veci súdneho prieskumu rozhodnutia žalovaného zo dňa 24.09.2008, ktorým nebolo vyhovené žiadosti žalobcu o zrušenie rozhodnutia – bloku na pokutu nezaplatenú na mieste ev. č. bloku AA2343501 zo dňa 11.09.2007, ktorým žalovaný správny orgán uložil zúčastnenej osobe J. S. pokutu vo výške 1.000,- Sk za priestupok podľa § 22 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zák. č. 372/1990 Zb.“).

Uvedeného priestupku sa mal J. S. dopustiť tým konaním, že prekročil maximálnu povolenú rýchlosť 40 km/hod. o 23 km/hod., čím porušil ustanovenie § 3 zákona č. 315/1996 Z.z. o premávke na pozemných komunikáciách (ďalej len „zák. č. 315/1996 Z.z.“).

Proti tomuto rozhodnutiu (bloku) podala Okresná prokuratúra Senica dňa 28.08.2008 u žalovaného protest prokurátora pod č. k. Pd 78/08-4 (č. l. 11), v ktorom s odkazom na § 58 ods. 3, § 86 písm. a) a b) zák. č. 372/1990 Zb. a s poukazom na § 3 ods. 1 písm. f) a § 4 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii namietala, že obecná polícia nie je oprávnená objasňovať a prejednávať priestupky vyplývajúce z porušenia zákazovej značky B27a a nie je oprávnená na používanie technického prostriedku – merača rýchlosti jazdy vozidla (typ: FAMALESERIII/VHT 507) za účelom získania dôkazov v konaní o priestupkoch na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

Podľa § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii, v znení platnom v čase spáchania priestupku (11.09.2007), obecná polícia ukladá a vyberá v blokovom konaní pokuty za priestupky ustanovené osobitným predpisom a tiež za priestupky proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky spáchané neuposlušnosťou zákazu, ktorý vyplýva z úpravy cestnej premávky, vykonanej dopravnými značkami alebo dopravnými zariadeniami, objasňuje priestupky, ak tak ustanovuje zákon.

Napadnuté rozhodnutie vydané v blokovom konaní bolo preto podľa Okresnej prokuratúry v Senici nezákonné.

II.

Nevyhovenie protestu prokurátora žalovaným

Žalovaný uvedenému protestu prokurátora nevyhovel prípisom č. j. 176/2008 zo dňa 24.09.2008. Svoje nevyhovujúce stanovisko odôvodnil tým, že nakoľko na objasnenie skutočnosti, či vozidlo prekročilo povolenú rýchlosť, bol použitý merač rýchlosti certifikovaného typu, tak bol priestupok voči cestnej premávke spoľahlivo zistený.

Podľa žalovaného boli všetky 3 zákonné podmienky, ktoré pre takéto konanie vyžaduje ustanovenie § 84 ods. 1 zák. č. 372/1990 Zb. v čase ukladania predmetnej pokuty

naplnené; na tomto mieste žalovaný zdôraznil aj to, že pokutu uložil poriadkový útvar, ktorý je k tomuto zmocnený priamo zákonom.

Rovnako žalovaný odmietol tvrdenie Okresnej prokuratúry v Senici, že príslušník obecnej polície je oprávnený z technických prostriedkov použiť len technický prostriedok na zabránenie odjazdu motorového vozidla. Takýmto výkladom ustanovení zák. č. 372/1990 Zb. dochádza podľa žalovaného k zásahu do vecí územnej samosprávy. Podľa žalovaného zo zákona o obecnej polícii naopak vyplýva, že môže používať aj iné technické prostriedky (hoci ich tak zákonný text neoznačuje), a to najmä pulty centrálnej ochrany.

S odkazom na ustanovenie § 27 ods. 1 písm. a) zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre (ďalej len „zák. č. 153/2001 Z.z.“) dospel žalovaný k záveru, že nebolo možné predložiť protest v prípade nevyhovenia protestu Okresnému dopravnému inšpektorátu v Senici, nakoľko tento nie je nadriadeným, ani dozerajúcim orgánom určeným osobitným predpisom, a to ani vo vzťahu k Mestskej polícii Senica, ani k samotnému Mestu Senica.

Podľa § 27 ods. 1 písm. a) zák. č. 153/2001 Z.z. sa na protest prokurátora proti rozhodnutiu vzťahujú ustanovenia § 26 s týmito odchýlkami:

a) orgán verejnej správy, ktorý nemá svoj bezprostredne nadriadený orgán ani dozerajúci orgán, predloží protest prokurátora spolu so spisovým materiálom na rozhodnutie orgánu oprávnenému na rozhodovanie o opravnom prostriedku v poslednom stupni, ak nevyhoví protestu prokurátora v ustanovenej lehote (§ 26 ods. 2) sám alebo ak mu vyhoví iba čiastočne; ústredný orgán štátnej správy predloží v takom prípade protest prokurátora na rozhodnutie svojmu vedúcemu, ktorý rozhodne na základe ním ustanovenej komisie.

III.

Nevyhovenie protestu prokurátora policajným orgánom

Na základe uvedeného prípisu č. j. 176/2008 zo dňa 24.09.2008 podala okresná prokurátorka v Senici protest prokurátora zo dňa 06.05.2009 s obdobným argumentačným obsahom na Okresné riaditeľstvo PZ, Okresný dopravný inšpektorát Senica (č. 1. 19 spisu).

Uvedený policajný orgán oznámením zo dňa 10.06.2009 dospel s prihladením na ustanovenie § 26 ods. 3 a § 27 ods. 1 zák. č. 153/2001 Z.z. k záveru, že Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, krajské dopravné inšpektoráty, ako ani okresné dopravné inšpektoráty nie sú zákonom zmocnené na konanie o proteste prokurátora, ktorý smeruje voči rozhodnutiu v blokovom konaní, vydanému obecnou (mestskou) políciou.

Ďalej poukázal policajný orgán na § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, podľa dikcie ktorého trpí rozhodnutie vydané orgánom na to nepríslušným vážnou procesnou vadou, pre ktorú je ho potrebné považovať za nulité (ničotné). Z uvedeného dôvodu nemohol Okresný dopravný inšpektorát v Senici OR PZ v Senici predmetnému protestu vyhovieť.

IV.

Konanie na krajskom súde

Žalobou zo dňa 30.07.2009 podanou v zmysle § 35 ods. 1 písm. b) O. s. p. v spojení s § 250b ods. 5 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, v znení neskorších predpisov (ďalej len „O. s. p.“), sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia – bloku na pokutu nezaplatenú na mieste.

Krajský súd v Trnave, ako prvostupňový súdny orgán, uznesením zo dňa 4. novembra 2010 č. k. 14S/85/2009-64 súdne konanie zastavil. Vo svojom uznesení najmä zdôraznil, že žaloba bola podaná predčasne. S odkazom na ustanovenie § 27 a § 28 zák. č. 153/2001 Z.z. a § 250b ods. 5 O. s. p. vyslovil záver, že podaniu žaloby prokurátora musí predchádzať právoplatné rozhodnutie o proteste prokurátora proti preskúmanému rozhodnutiu správneho orgánu.

V danom prípade však, podľa názoru krajského súdu, odvíjal žalovaný svoje tvrdenie o právoplatnosti rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora od nesprávneho právneho názoru, týkajúceho sa neexistencie dozerajúceho orgánu. Preto malo byť v kompetencii orgánov prokuratúry, aby postupovali cestou upozornenia prokurátora a následne prípadne aj cestou návrhu na konanie proti nečinnosti verejnej správy.

Súčasne krajský súd poukázal na odôvodnenie uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd SR“) sp. zn. 8 Sžo 282/2009, z ktorého jednoznačne

vyplýva, že sa stotožňuje s právnym názorom prokuratúry v tom, že vo vzťahu k priestupkom podľa § 22 ods. 1 zákona o priestupkoch ide pri konaní vo veci priestupkov o prenesený výkon štátnej správy na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky, spadajúci do pôsobnosti štátu. Dozerajúcim orgánom mestskej, či obecnej polície vo veci ukladania a vyberania pokút v blokovom konaní za priestupky na úseku bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky je Okresné riaditeľstvo Policajného zboru – Okresný dopravný inšpektorát.

V.

Odvolanie žalobcu

Vo včas podanom odvolaní zo dňa 22.11.2010 (č. 1. 70) vyslovil žalobca nesúhlas s názorom krajského súdu, že podaniu žaloby prokurátora musí predchádzať právoplatné rozhodnutie o proteste prokurátora. Podľa žalobcu predpokladá zákon č. 153/2001 Z.z. dve alternatívy, na základe ktorých sa konanie o proteste prokurátora dostáva pred dozerajúci orgán – predloženie protestu prokurátora alebo podanie protestu prokurátora dozerajúcemu orgánu. Ak dozerajúci orgán nerozhodne o proteste prokurátora v zákonnej lehote má sa za to, že protestu nevyhovel. Potom má uvedená právna domnienka podľa žalobcu tie isté účinky, ako nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora.

Na základe uvedeného žalobca navrhol, aby Najvyšší súd SR zrušil rozhodnutie Krajského súdu v Trnave a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Žalovaný sa k podanému odvolaniu v stanovenej lehote nevyjadril.

VI.

Právne názory Najvyššieho súdu SR

Najvyšší súd SR, ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 O. s. p., preskúmal napadnuté rozhodnutie v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 ods. 1 O. s. p.) bez nariadenia pojednávania podľa § 214 ods. 2 O. s. p. a dospel jednomyselne k názoru, že odvolanie bolo dôvodné. Preto napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 221 ods. 1 písm. f) O. s. p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O. s. p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Žalobca nastolil prostredníctvom svojho odvolania viacero zásadných otázok. Prvou otázkou bolo, či sa prokuratúra musí odvolať za situácie, keď jej protestu prvostupňový správny orgán nevyhovel.

Na tomto mieste Najvyšší súd SR zdôraznil povinnosť všetkých orgánov štátnej moci svojou činnosťou napĺňať legitímne očakávanú predstavu jednotlivca o právnom štáte (čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), ktorého neoddeliteľnou súčasťou je právna istota. S princípom právnej istoty logicky korešponduje zásada rozhodovať v obdobných veciach rovnako.

Uvedená zásada je pre oblasť správneho súdnictva legislatívne zakotvená prostredníctvom ustanovenia § 250ja ods. 7 O. s. p., podľa ktorého platí, že ak Najvyšší súd SR 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. Na základe tohto ustanovenia odkazuje tunajší senát na svoj rozsudok zo dňa 08. júna 2011 sp. zn. 10Sžr/1/2011 zverejnený v plnom rozsahu na internetovej stránke Najvyššieho súdu SR <http://www.nsud.sk/rozhodnutia/> a v prejednávanej veci konštatuje obdobnosť právnej problematiky vo veci rozhodnutej rozsudkom sp. zn. 10Sžr/1/2011 najmä v tom, že proti právoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu o povolení vkladu podal prokurátor krajskej prokuratúry protest, ktorému správny orgán nevyhovel. Na preskúmanie zákonnosti uvedeného rozhodnutia následne prokurátor podal žalobu v súlade s ustanovením § 35 ods. 1 písm. b) O. s. p. Proti tomu protestoval účastník správneho konania námietkou absencie možnosti súdu zaoberať sa podanou žalobou a vyslovil pochybnosti o splnení zákonnej podmienky vyčerpania všetkých opravných prostriedkov, nakoľko prokurátor nevyužil možnosť podať proti rozhodnutiu o nevyhovení jeho protestu odvolanie, hoci bol o možnosti podania opravného prostriedku správnym orgánom riadne poučený. Odvolací súd sa zaoberal predovšetkým námietkou, že súd nemal žalobu vecne prejednať, pretože bola podaná bez toho, aby prokurátor vyčerpal všetky riadne opravné prostriedky. Odvolateľ konkrétne namietal, že prokurátor nevyužil možnosť podať odvolanie proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora proti rozhodnutiu správy katastra, hoci toto rozhodnutie obsahovalo aj poučenie o možnosti podať proti nemu odvolanie v lehote 15 dní odo dňa doručenia na Úrad geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky cestou Katastrálneho úradu v Banskej Bystrici. Odvolací súd sa stotožnil so záverom krajského súdu, že táto skutočnosť nebránila meritórnemu prejednávaniu

žaloby, pretože podľa § 27 ods. 1 písm. c) zákona o prokuratúre sa proti rozhodnutiu o proteste prokurátora môžu odvolať alebo podať rozklad **iba účastníci konania**, pričom prokurátor v tomto konaní postavenie účastníka konania nemá a preto nemôže podať ani odvolanie. Pre podanú žalobu prokurátora bolo preto relevantné iba ustanovenie § 250b ods. 5 O. s. p., podľa ktorého môže prokurátor podať žalobu do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovelé protestu, čo bolo v prejednávanej veci splnené.

Na základe tohto právneho názoru nemohol Najvyšší súd SR v prejednávanej veci súhlasiť so záverom krajského súdu, že žaloba bola podaná predčasne a naopak, prisvedčil právnomu názoru žalobcu, že za situácie, kedy orgán verejnej správy v zákonnej lehote protestu prokurátora nevyhovel, stávajú sa orgány prokuratúry aktívne legitimované na postup podľa § 35 ods. 1 písm. b) O. s. p.. Preto Najvyšší súd SR zrušil zastavujúce uznesenie krajského súdu.

Navyše musel Najvyšší súd SR konštatovať, že zastavenie súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, ktorý toto prvostupňové rozhodnutie implicitne označil za právoplatné, nakoľko protest prokurátora nebolo podľa neho možné predložiť na rozhodnutie Okresnému dopravnému inšpektorátu v Senici, pretože tento nebol nadriadeným, ani dozerajúcim orgánom určeným osobitným predpisom, za situácie, kedy uvedený protest vážnym spôsobom signalizoval pochybnosti o oprávnenosti správneho orgánu protestom napadnuté rozhodnutie vôbec vydať (znaky o nekompetentnom správnom orgáne môžu viesť až k záveru o paakte/nulitnom akte), tak takýto postup bol v rozpore s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“).

Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy SR kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

Určitým aplikačným problémom sa v prejednávanej veci mohla javiť tá skutočnosť, že prokuratúra pri podávaní žaloby podľa § 35 ods. 1 O. s. p. nevystupuje na ochranu svojich práv, dotknutých rozhodnutím napadnutým protestom. Nakoľko však základnou náplňou pôsobnosti prokuratúry je (vid'. § 3 ods. 2 veta prvá zák. č. 153/2001 Z.z.) vykonať vo verejnom záujme opatrenia na predchádzanie porušenia zákonnosti, na zistenie

a odstránenie porušenia zákonnosti, na obnovu porušených práv a vyvodenie zodpovednosti za ich porušenie, potom aj orgány prokuratúry spadajú nepriamo (*actio popularis*) pod okruh subjektov vymedzený v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR. Ak by súd konajúci v správnom súdnictve za tejto situácie pripustil zastavenie súdneho prieskumu, odňal by tým prokuratúre jej pôsobnosť konať v konkrétnej veci hore uvedeným spôsobom. V tomto videl Najvyšší súd SR naplnenie zrušovacieho dôvodu uvedeného v § 221 ods. 1 písm. f) O. s. p.

Navyše prieskum zákonnosti uloženia pokuty v blokovom konaní, ktoré je predmetom protestu prokurátora, bolo podľa Najvyššieho súdu SR nutné chápať v zmysle úlohy prokuratúry a účelu správneho trestania ako zásah do vlastníctva majetku, tzn. podľa čl. 20 Ústavy SR ako zásah do množiny základných práv a slobôd.

Práve ústavnú formuláciu „*rozhodnutia týkajúce sa*“ (čl. 46 ods. 2 Ústavy SR) nie je potom možné reštriktívne vykladať ako rozhodnutia, ktoré sú zákonným spôsobom za právoplatne označené, ale podľa mienky Najvyššieho súdu SR sa vzťahuje aj na také rozhodnutia, ktorých právoplatnosť správny orgán vyslovil alebo ich tak označil, hoci sa neskôr preukáže, že na ich právoplatnosť nie sú zákonné podmienky splnené.

Najvyšší súd SR k tomuto záveru uviedol, že do skupiny rozhodnutí, u ktorých podmienky pre platnosť a s tým spojenú právoplatnosť nenastanú nikdy, patria podľa odbornej literatúry (napríklad Hendrych, D. a kol.: Správni právo; Machajová, J. a kol.: Všeobecné správne právo) predovšetkým nulitné akty vrchnostenskej správy nazývané tiež paakty. Medzi typické znaky, ktoré by mali vyvolávať pochybnosti o nulite inak formálne vydaného aktu, patria najmä absencia právneho titulu, najzávažnejšie vady príslušnosti a nedostatok právomoci konajúceho správneho orgánu, resp. úradnej osoby.

Preto bude úlohou krajského súdu, pokiaľ tomu nebudú brániť iné procesné prekážky, zaoberať sa meritom žaloby, tzn. či boli v prejednávanej veci splnené zákonné predpoklady na uloženie pokuty v zmysle argumentov obsiahnutých v žalobe, resp. či išlo o nulitný akt v dôsledku namietaného nedostatku pôsobnosti správneho orgánu, konajúceho v predmetnej veci.

Na základe zisteného skutkového stavu, uvedených právnych skutočností, po vyhodnotení námietok žalobcu, ako aj s prihliadnutím na závery, obsiahnuté vo svojich

predchádzajúcich rozhodnutiach, najmä už v spomenutom rozhodnutí sp. zn. 10Sžr/1/2011 (a ďalších napr. sp. zn. 1Sžd/2/2011, 1Sžd/5/2011), pri ktorom Najvyšší súd SR nezistil žiaden relevantný dôvod, aby sa od neho odchyľil (napríklad zásadná zmena právneho prostredia, zistenie odlišného skutkového stavu alebo prijatie protichodného zjednocovacieho stanoviska), preto rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku uznesenia.

O trovách odvolacieho súdneho konania rozhodne krajský súd postupom podľa § 224 ods. 3 O. s. p. v spojitosti s § 246c ods. 1 veta prvá O. s. p. v novom rozhodnutí o veci.

Poučenie: Proti tomuto uzneseniu **n i e j e** prípustný opravný prostriedok (§ 246c ods. 1 O. s. p.).

V Bratislave 7. decembra 2011

JUDr. Zuzana Ďurišová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:

Andrea Jánošíková