

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 5Sžo/2/2020  
Identifikačné číslo spisu: 1016201072  
Dátum vydania rozhodnutia: 31. marca 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: predsedníčka senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1016201072.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľa: KENTAURUS STUPAVA, občianske združenie, so sídlom Lesná 14, 900 31 Stupava, IČO: 421 699 84, proti odporcovi: Bratislavský samosprávny kraj, so sídlom Sabinovská 16, 820 05 Bratislava, IČO: 360 636 06, v konaní o opravnom prostriedku navrhovateľa zo dňa 15.06.2016 voči rozhodnutiu odporcu číslo: 08754/2016 zo dňa 08.06.2016, konajúc o odvolaní odporcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 4Sp/62/2016 - 30 zo dňa 19.06.2020 takto

### rozhodol:

I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 4Sp/62/2016 - 30 zo dňa 19.06.2020 p o t v r d z u j e.

II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky nárok na náhradu trov konania n e p r i z n á v a.

### Odôvodnenie

#### I. Konanie pred správnymi orgánmi

1. Bratislavský samosprávny kraj (ďalej aj „odporca“ alebo aj „BSK“), zastúpený svojim predsedom, vydal dňa 08.06.2016 rozhodnutie č. 08754/2016 (ďalej aj „napadnuté rozhodnutie“), ktorým uložil navrhovateľovi ako príjemcovi dotácie pokutu vo výške 2.500,- Eur za porušenie ustanovenia § 4 ods. 5 písm. h) Všeobecne záväzného nariadenia BSK č. 6/2012 o poskytovaní dotácií z rozpočtu BSK (ďalej aj „VZN o poskytovaní dotácií“). Podľa tohto ustanovenia k žiadosti o poskytnutie dotácie musia byť pripojené nasledovné doklady: h) doklad preukazujúci vlastnícke právo k nehnuteľnosti alebo súhlas vlastníka nehnuteľnosti, ak je predmetom žiadosti dotácia na rekonštrukciu, opravu alebo technické zhodnotenie nehnuteľnosti.

2. Vydaniu napadnutého rozhodnutia predchádzalo uzavretie zmluvy o poskytnutí dotácie medzi navrhovateľom a odporcom dňa 28.06.2013, ktorou mal odporca navrhovateľovi poskytnúť dotáciu vo výške 2.000,- Eur na úhradu časti nákladov na projekt „Obnova grófskeho majera Kolhufe Stupava - studňa“ na základe VZN o poskytovaní dotácií.

3. Odporca uloženie pokuty oprel o skutočnosť, že navrhovateľ predložil ako prílohu k žiadosti o dotáciu doklad s nepravými podpismi vlastníkov dotknutého pozemku, čím neboli splnené podmienky pre poskytnutie dotácie podľa VZN o poskytovaní dotácií. Skutočnosť, že podpisy na danom dokumente neboli pravé, vyplýva zo znaleckého posudku, ktorý bol vyhotovený v trestnom konaní vedenom vo veci subvenčného podvodu Okresným riaditeľstvom PZ SR.

4. Pri ukladaní pokuty sa odporca odvolal na § 46 a § 47 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej aj „Správny poriadok“), ako aj § 18 zákona č. 302/2001 Z. z. o samosprávnych krajoch (ďalej aj „Zákon o samosprávnych krajoch“) a § 8 ods. 1 VZN o poskytovaní dotácií, podľa ktorých BSK môže uložiť právnickej osobe za porušenie všeobecne záväzného nariadenia pokutu do výšky 16.596,- Eur, pričom prihliada najmä na závažnosť, spôsob, čas (dobu) trvania a následky protiprávneho konania. V uvedenom prípade odporca konanie navrhovateľa považoval za závažné najmä s prihliadnutím na spôsob konania, ktorým sa navrhovateľ snažil dotáciu získať.

## II. Konanie na krajskom súde

5. Dňa 21.06.2016 doručil navrhovateľ Krajskému súdu v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) opravný prostriedok proti napadnutému rozhodnutiu podľa piatej časti, tretej hlavy zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej aj „OSP“). Navrhovateľ žiadal napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť odporcovi. Poukázal na to, že napadnuté rozhodnutie je nezákonné z dôvodu, že v čase jeho vydania, t. j. v čase uloženia pokuty, už uplynula objektívna trojročná lehota na jej uloženie vyplývajúca z § 18 ods. 3 Zákona o samosprávnych krajoch a § 8 ods. 1 VZN o poskytovaní dotácií. Navrhovateľ začiatok plynutia lehoty odvíjal od dátumu doručenia prílohy navrhovateľom (súhlasu vlastníkov pozemku s nepravými podpismi) dňa 25.02.2013, pričom napadnuté rozhodnutie bolo vydané až dňa 08.06.2016, t. j. po uplynutí troch rokov.

6. Odporca sa k podanému opravnému prostriedku navrhovateľa vyjadril v tom zmysle, že objektívna lehota na uloženie pokuty začala plynúť najskôr dňom podpísania zmluvy o poskytnutí dotácie dňa 28.06.2013, a preto v čase vydania napadnutého rozhodnutia ešte neuplynula. V nadväznosti na to odporca požiadal krajský súd o potvrdenie napadnutého rozhodnutia.

7. Krajský súd vydal dňa 19.06.2020 uznesenie sp. zn. 4Sp/62/2016 - 30 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“), ktorým konanie zastavil a vec postúpil na ďalšie konanie Ministerstvu vnútra SR ako orgánu príslušnému na jej prejednanie a rozhodnutie. Právo na náhradu trov konania nepriznal žiadnemu z účastníkov konania.

8. Krajský súd v odôvodnení napadnutého uznesenia úvodom zdôraznil, že odporca ako správny orgán postupom podľa Správneho poriadku rozhodol o uložení pokuty - sankcie navrhovateľovi za porušenie VZN. Poukázal na to, že právna úprava správnych rozhodnutí - osobitne rozhodnutí sankčnej povahy - sa vo všeobecnosti riadi zásadou dvojinštančnosti správneho konania, a to v zmysle § 53 a nasl. Správneho poriadku, § 83 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej aj „Zákon o priestupkoch“) a § 22 ods. 3 Zákona o samosprávnych krajoch. Teda na preskúmanie rozhodnutí je zásadne príslušný správny orgán druhého stupňa, pokiaľ príslušný zákon neustanovuje inak. Až právoplatné rozhodnutie správneho orgánu druhého stupňa môže byť preskúmané príslušným súdom. Odlišný postup pri preskúmaní rozhodnutí o správnych deliktoch by bol vážnym zásahom do zásady rovnosti účastníkov príslušného konania a bol by v rozpore s vyššie uvedenou zásadou dvojinštančnosti.

9. Podľa názoru krajského súdu je správne trestanie, ako jedna z foriem sankčného postihu, v každom prípade primárnou kompetenciou štátu. I keď Zákon o samosprávnych krajoch v jeho ustanovení § 18 priznáva samosprávnemu kraju (odporcovi) oprávnenie ukladať právnickej alebo fyzickej osobe za porušenie všeobecne záväzného nariadenia pokutu, v takomto prípade vždy ide o prenesený výkon štátnej správy. Takýto právny názor vyslovil opakovane aj Najvyšší súd Slovenskej republiky, napr. v uzneseniach sp. zn. 5 Rks/2/2011, 3Sžo/55/2012, 5Rks/3/2013, 8Rks/1/2012 a 4Sžo/35/2014. Preto

krajský súd aj predmetné konanie, ktorého výsledkom bolo vydanie napadnutého rozhodnutia o uložení pokuty odporcom ako samosprávnym krajom, považoval za prenesený výkon štátnej správy, a nie za výkon samosprávy.

10. S poukazom na uvedené krajský súd dospel k presvedčeniu, že nie je vecne príslušný na preskúmanie napadnutého rozhodnutia a konanie pred ním zastavil na základe § 104 OSP. Vec zároveň postúpil Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, ktoré považoval za vecne príslušný druhostupňový správny orgán v tejto veci s poukazom na § 22 ods. 3 Zákona o samosprávnych krajoch.

### III. Konanie na Najvyššom správnom súde SR

11. Proti napadnutému uzneseniu krajského súdu podal odporca odvolanie v súlade s § 204 a nasl. OSP, pretože mal za to, že prvostupňový súd vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci a konanie má inú vadu, ktorá mohla mať za následok nesprávne rozhodnutie vo veci. Podľa odporcu príslušným na konanie o opravnom prostriedku proti napadnutému rozhodnutiu je krajský súd a nie správny orgán - Ministerstvo vnútra SR.

12. Odporca nesúhlasil s právnym názorom krajského súdu, podľa ktorého ukladanie pokút samosprávnym krajom za porušenie VZN je vždy preneseným výkonom štátnej správy. Podľa odporcu krajský súd nebral na zreteľ § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky (ďalej aj „Zákon o prechode pôsobností“), podľa ktorého ak zákon pri úprave pôsobnosti samosprávneho kraja neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon jeho samosprávnej pôsobnosti.

13. Odporca dal do pozornosti, že uznesenia Najvyššieho súdu SR, na ktoré sa krajský súd odvolával, riešili kompetenčné spory a právnú úpravu v oblastiach regulovaných osobitnými predpismi (ochrana životného prostredia, správa pozemných komunikácií, ochrana pred zneužívaním alkoholických nápojov a iné). Podľa odporcu rozhodovanie v sankčných veciach podľa osobitných všeobecne záväzných právnych predpisov je preneseným výkonom štátnej správy, avšak tento názor je logický len vtedy, ak obec rozhodovala o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v rozsahu právomocí zverených jej osobitnými právnymi predpismi alebo v rozsahu jej vlastných nariadení vydaných na základe zákonného zmocnenia.

14. Odporca uviedol, že predmetom napadnutého rozhodnutia bolo uloženie sankcie za porušenie VZN, ktorým boli spravované právne veci spadajúce do výkonu územnej samosprávy, a to poskytovanie dotácií z rozpočtu samosprávneho kraja. Odporca považuje deklarovanie podobnosti krajským súdom uvedenej judikatúry k prejednávánemu prípadu za neprípustné a uviedol, že analógia práva je v odvetví správneho a finančného práva vylúčená.

15. Podľa odporcu poskytovanie dotácií je výkonom samosprávnej pôsobnosti samosprávneho kraja, čo nesporne vyplýva zo systematického výkladu § 4 ods. 2 Zákona o prechode pôsobnosti (ak zákon neustanovuje, že ide o prenesený výkon štátnej správy, ide o výkon samosprávnej pôsobnosti) a § 8 ods. 5 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (ďalej aj „Zákon o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy“) (právo samosprávneho kraja VÚC poskytovať dotácie za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením VÚC na všeobecne prospešné účely).

16. Uvedený právny názor oprel odporca aj o skutočnosť, že podľa Zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy nie sú náklady na poskytnutie dotácií fyzickým a právnickým osobám poskytované zo štátneho rozpočtu. Poskytovanie dotácií podľa VZN o poskytovaní dotácií spadá do vlastných kompetencií VÚC na účely § 4 ods. 1 Zákona o samosprávnych krajoch, podľa ktorého obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh z vlastných rozpočtov a na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu.

17. Podľa odporcu je neprípustné, aby súd vlastným výkladom rozširoval alebo zužoval rozsah originálnych kompetencií samosprávneho kraja nad rámec § 4 ods. 2 Zákona o prechode pôsobnosti.

Odporca poukázal na to, že zmocňujúcim ustanovením na správne trestanie vo veciach originálnej pôsobnosti samosprávneho kraja je ustanovenie § 18 ods. 1 Zákona o samosprávnych krajoch, podľa ktorého môže samosprávny kraj ukladať pokuty za porušenie VZN, avšak z formulácie tohto ustanovenia nevyplýva, že by takéto správne trestanie bolo preneseným výkonom štátnej správy. Žiadna právna norma nedáva orgánom štátnej správy právomoc rozhodovať o uložení pokút za porušenie VZN samosprávnych krajov vo veciach ich originálnej pôsobnosti.

18. V nadväznosti na uvedené odporca navrhol, aby odvolací súd napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil krajskému súdu a žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal.

#### IV. Právny názor Najvyššieho správneho súdu SR

19. Dňa 01.01.2021 nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorou bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). K 01.08.2021 prevzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky agendu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v správnom súdnictve, vrátane prerokúvanej veci. V súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 bola prejednávaná vec pridelená náhodným výberom na rozhodnutie senátu 1S a je naďalej vedená pod pôvodnou spisovou značkou.

20. Podľa § 492 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „SSP“): „Konania podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.“

21. Najvyšší správny súd SR uvádza, že napadnuté uznesenie krajského súdu bolo vydané v konaní podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku upravujúcej rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov. Zároveň konštatuje, že toto konanie sa začalo dňa 21.06.2016, teda pred dňom 01.07.2016, kedy nadobudol účinnosť nový procesný predpis - Správny súdny poriadok. V súlade s ustanovením § 492 ods. 1 SSP preto Najvyšší správny súd SR v tomto konaní o odvolaní proti napadnutému uzneseniu postupuje podľa doterajšieho predpisu, ktorým je Občiansky súdny poriadok. Skutočnosť, že vo veciach rozhodovania o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov sa má postupovať podľa OSP aj v odvolacom konaní, potvrdzuje aj odborná spisba: „V zmysle § 492 <<https://www.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=pj5f6mrqge2v6mjwgixhaylsmftxeylglfu2dsmq>> ods. 1 SSP sa pritom konanie podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred 1. júlom 2016 dokončí podľa pôvodnej právnej úpravy, t. j. § 250l až § 250sa OSP <<https://www.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=pj5f6mjzgyzv6ojz>>. Občiansky súdny poriadok <<https://www.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=pj5f6mjzgyzv6ojz>> sa pritom bude aplikovať tak na prvostupňové, ako i odvolacie konanie, a to v plnom rozsahu (vrátane napr. rozhodovania o trovách konania), teda vrátane ustanovení upravených mimo tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 250l ods. 2, § 246c <<https://www.beck-online.sk/bo/document-view.seam?documentId=pj5f6mjzgyzv6ojzfygc4tbm5zgczrngi2dmyy>> ods. 1 OSP) (Baricová, Fečík, Števec, Filová a kol.: Správny súdny poriadok, komentár k § 492 SSP).

22. Najvyšší správny súd SR konajúci ako súd odvolací [§ 10 ods. 2 OSP] preskúmal bez nariadenia pojednávania napadnuté uznesenie, ako aj jemu predchádzajúce konanie a skonštatoval, že odvolanie bolo podané oprávnenou osobou v zákonnej lehote a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je odvolanie prípustné. Následne vo veci jednomyselne dospel k záveru, že napadnuté uznesenie krajského súdu je vecne správne a zákonné, a preto vo výroku rozhodol o jeho potvrdení.

23. Primárnou úlohou odvolacieho súdu bolo posúdiť, či krajský súd postupoval správne, keď konanie o opravnom prostriedku proti napadnutému rozhodnutiu samosprávneho kraja zastavil z dôvodu

absencie vlastnej právomoci a vec postúpil na ďalšie konanie Ministerstvu vnútra SR. Kľúčovou otázkou bolo, či samosprávny kraj pri vydávaní napadnutého rozhodnutia, tzn. pri ukladaní pokuty za porušenie VZN o poskytovaní dotácií, konal v rámci pôsobnosti územnej samosprávy (kedy by orgánom príslušným na preskúmanie tohto rozhodnutia bol súd) alebo štátnej správy (kedy by orgánom príslušným na preskúmanie tohto rozhodnutia bol správny orgán).

24. Podľa § 1 ods. 1 Zákona o prechode pôsobnosti: „Tento zákon ustanovuje prechod pôsobností z ministerstiev, z krajských úradov a z okresných úradov na obce a na vyššie územné celky, ktorými sú podľa osobitného zákona samosprávne kraje, v rozsahu a spôsobom ustanovenými v čl. II až XXI.“

25. Podľa § 1 ods. 2 Zákona o prechode pôsobnosti: „Prechod pôsobností podľa odseku 1 na účely tohto zákona je prenesenie výkonu pôsobností štátnej správy na obce a samosprávne kraje a prechod pôsobností v rozsahu ustanovenom zákonom z orgánov štátnej správy do samosprávnej pôsobnosti obcí a samosprávnych krajov.“

26. Podľa § 4 ods. 1 Zákona o prechode pôsobnosti: „Obec a samosprávny kraj zabezpečujú plnenie svojich úloh (§ 2 a 3 <<https://www.beck-online.sk/bo/chapterview-document.seam?documentId=pj5f6mrqgayv6nbrgywttembrgqydombrfzrwyylon5vs2mi>>) z vlastných rozpočtov. Na prenesený výkon štátnej správy sa im poskytujú prostriedky štátneho rozpočtu podľa osobitného zákona.“

27. Podľa § 4 ods. 2 Zákona o prechode pôsobnosti: „Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja) neustanovuje, že ide o prenesený výkon pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce alebo vyššieho územného celku (samosprávneho kraja).“

28. Podľa § 4 ods. 1 Zákona o samosprávnych krajoch: „Samosprávny kraj pri výkone samosprávy sa stará o všestranný rozvoj svojho územia a o potreby svojich obyvateľov. Pritom najmä [...] l) utvára podmienky na tvorbu, prezentáciu a rozvoj kultúrnych hodnôt a kultúrnych aktivít a stará sa o ochranu pamiatkového fondu.“

29. Podľa § 8 ods. 1 Zákona o samosprávnych krajoch: „Samosprávny kraj môže vo veciach územnej samosprávy vydávať všeobecne záväzné nariadenie [...]“

30. Podľa § 8 ods. 2 Zákona o samosprávnych krajoch: „Vo veciach, v ktorých samosprávny kraj plní úlohy štátnej správy, môže vydávať nariadenie len na základe splnomocnenia zákonom a v jeho medziach [...]“

31. Podľa § 18 ods. 1 Zákona o samosprávnych krajoch: „Samosprávny kraj môže uložiť právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie za porušenie nariadenia pokutu do 16 596 eur. Pokuta je príjmom samosprávneho kraja.“

32. Podľa § 22 ods. 1 Zákona o samosprávnych krajoch v znení v čase vydania napadnutého rozhodnutia: „Na konanie, v ktorom o právach a povinnostiach právnických osôb a fyzických osôb rozhoduje samosprávny kraj, vzťahuje sa všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.“

33. Podľa § 22 ods. 2 Zákona o samosprávnych krajoch v znení v čase vydania napadnutého rozhodnutia: „Proti rozhodnutiu samosprávneho kraja vo veciach územnej samosprávy možno podať opravný prostriedok na súde.“

34. Podľa § 22 ods. 3 Zákona o samosprávnych krajoch v znení v čase vydania napadnutého rozhodnutia: „Proti rozhodnutiu samosprávneho kraja vo veciach výkonu štátnej správy preneseného na samosprávny kraj je odvolacím orgánom príslušný ústredný orgán štátnej správy.“

35. Podľa § 11 písm. b) zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy: „Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky je ústredným orgánom štátnej správy pre všeobecnú vnútornú správu vrátane vecí územného a správneho usporiadania Slovenskej republiky, [...], koordináciu výkonu štátnej správy uskutočňovanej obcami, vyššími územnými celkami a orgánmi miestnej štátnej správy.“

36. Podľa § 83 ods. 2 Zákona o priestupkoch v znení v čase vydania napadnutého rozhodnutia: „Návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní.“

37. Podľa § 8 ods. 5 Zákona o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy: „Právnickej osobe neuvedenej v odsekoch 2 a 4 a fyzickej osobe - podnikateľovi, ktorí majú sídlo alebo trvalý pobyt na území vyššieho územného celku, môže vyšší územný celok poskytovať dotácie za podmienok ustanovených všeobecne záväzným nariadením vyššieho územného celku len na podporu všeobecne prospešných služieb, všeobecne prospešných alebo verejnoprospešných účelov, na podporu podnikania a zamestnanosti.“

38. Podľa § 104 ods. 1 OSP: „Ak ide o taký nedostatok podmienky konania, ktorý nemožno odstrániť, súd konanie zastaví. Ak vec nespadá do právomoci súdov alebo ak má predchádzať iné konanie, súd postúpi vec po právoplatnosti uznesenia o zastavení konania príslušnému orgánu; právne účinky spojené s podaním návrhu na začatie konania zostávajú pritom zachované.“

39. Po preštudovaní administratívneho a súdneho spisu, analýze príslušných právnych noriem a rozhodovacej praxe a preskúmaní odvolania odporcu a napadnutého uznesenia odvolací súd konštatuje, že napadnuté uznesenie krajského súdu je vecne správne a súladné s konštantnou judikatúrou Najvyššieho súdu SR.

40. Odporca v podanom odvolaní primárne napadol právny záver krajského súdu, podľa ktorého vo veciach ukladania sankcií koná obec, resp. samosprávny kraj vždy v rámci preneseného výkonu štátnej správy a nie územnej samosprávy, vychádzajúc z ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR, na ktorú krajský súd aj poukázal (uznesenia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Rks/2/2011, 3Sžo/55/2012, 5Rks/3/2013, 8Rks/1/2012 a 4Sžo/35/2014).

41. Odporca aplikáciu tejto judikatúry na prejednávany prípad spochybňoval a považoval ho za neprípustný z dôvodu nemožnosti použitia analógie v správnom práve. Uviedol, že v predmetnej judikatúre išlo o kompetenčné spory a právnu úpravu v oblastiach regulovaných osobitnými predpismi (ochrana životného prostredia, správa pozemných komunikácií, ochrana pred zneužívaním alkoholických nápojov a iné). Odporca v podstate argumentoval, že rozhodovanie v sankčných veciach podľa osobitných všeobecne záväzných právnych predpisov je preneseným výkonom štátnej správy, avšak len vtedy, ak obec/samosprávny kraj rozhodovala o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v rozsahu právomocí zverených jej osobitnými právnymi predpismi alebo v rozsahu jej vlastných nariadení vydaných na základe zákonného zmocnenia, nie v právnej veci jej originálnej pôsobnosti ako subjektu územnej samosprávy.

42. Odvolací súd opätovne poukazuje na to, že právna otázka zásadná pre prejednanú vec bola už vyriešená ustálenou judikatúrou Najvyššieho súdu SR, na ktorú krajský súd správne poukázal, dokonca judikatúrou zverejnenou v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky (napr. 5 Rks/2/2011). Odvolací súd sa s touto judikatúrou stotožňuje a nadväzuje na ňu.

43. Odvolací súd v zhode s krajským súdom úvodom pripomína, že základným zmyslom pre vyslovenie právneho záveru, že obec/samosprávny kraj koná pri ukladaní sankcií v rámci preneseného výkonu štátnej správy, je poskytnutie ochrany fyzickým a právnickým osobám obvineným zo spáchania správneho deliktu na dvojnásťkrátne prejednanie tohto deliktu. Na preskúmanie rozhodnutí samosprávneho kraja o uložení sankcie je teda zásadne príslušný správny orgán druhého stupňa. Až právoplatné rozhodnutie správneho orgánu druhého stupňa môže byť preskúmané príslušným súdom. Ako správne uviedol krajský súd, odlišný postup pri preskúmaní rozhodnutí o správnych

deliktoch by bol vážnym zásahom do zásady rovnosti účastníkov príslušného konania a bol by v rozpore so zásadou dvojinštančnosti konania.

44. Rozlišovanie, či na preskúmanie rozhodnutia o uložení sankcie je príslušný správny orgán alebo súd, nie je samoúčelné. Naopak, je podstatné z hľadiska rozsahu poskytovanej právnej ochrany. „Riadny opravný prostriedok (odvolanie) v správnom konaní dáva odvolateľovi právo na preskúmanie jeho odvolania odvolacím správnym orgánom v celom rozsahu (§ 59 ods. 1 správneho poriadku), zatiaľ čo pri preskúmaní opravného prostriedku súdom v správnom súdnictve (§ 250l a nasl. OSP) je správny súd viazaný obsahom opravného prostriedku a rozhodnutie aj pri tzv. plnej jurisdikcii (§ 250i ods. 2 OSP v spojení s § 250l ods. 2 OSP) zásadne preskúmava iba v jeho medziach a na rozdiel od odvolacieho správneho orgánu správny súd doterajšie konane nedoplní ani neodstraňuje zistené vady. Tým by boli účastníci správneho konania pri uložení sankcie orgánom samosprávy v podstate ukrátení na svojich nielen procesných ale aj hmotných právach.“ (5Rks/3/2013). Z hľadiska zabezpečenia ochrany fyzických a právnických osôb je preto žiaduce, aby ich právnu vec spadajúcu do oblasti správneho trestania rozhodnutú v prvom stupni obcou/samosprávnym krajom prejednal v druhom stupni správny orgán, pretože rozsah takejto ochrany je širší než v prípade jej prejednaní súdom.

45. Najvyšší súd SR dospel vo vyššie uvedenej judikatúre taktiež k záveru, že procesný postup preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy o uložení sankcie za priestupok a za iný správny delikt samosprávou musí byť rovnaký ako pri preskúmaní priestupkov a iných správnych deliktov, ktoré ukladajú orgány štátnej správy. Inak by nemohla byť zachovaná rovnosť účastníkov konania (fyzických osôb a právnických osôb resp. fyzických osôb - podnikateľov). Podľa NS SR: „Pri preskúmaní priestupkov ako aj iných správnych deliktov treba s poukazom a ustanovenie § 53 správneho poriadku vychádzať najmä z ustanovenia § 83 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „priestupkový zákon“), podľa ktorého návrh na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom možno podať až po vyčerpaní riadneho opravného prostriedku v správnom konaní.“ (5Rks/3/2013). Uvedené ustanovenie bolo zo súčasne platného Zákona o priestupkoch už síce vypustené, avšak podľa dôvodovej správy k zákonu č. 125/2016 Z. z. sa tak stalo len z dôvodu, že možnosť preskúmania rozhodnutia vrátane jej podmienok už vyplýva z ustanovení nového Správneho súdneho poriadku, ktorý je založený na preskúmaní právoplatných rozhodnutí správnych orgánov a rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam a postupom správnych orgánov bolo z neho vypustené.

46. Odvolací súd dáva za pravdu krajskému súdu v tom, že rozhodnutie orgánu samosprávy o priestupku ako aj o správnom delikte a o uložení sankcie za ne treba považovať za individuálny správny akt vydaný v správnom konaní, ktorým sa zasiahlo do práv a oprávnených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, ktorý je preskúmateľný súdom v správnom súdnictve, a to vzhľadom na právnu úpravu v Zákone o samosprávnych krajoch v spojení s právnou úpravou Správneho poriadku a Zákona o priestupkoch, nie na základe opravného prostriedku podľa tretej hlavy piatej časti OSP (§ 250l a nasl.), ale až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov.

47. Odvolací súd sa nestotožňuje s názorom odporcu, že obec/samosprávny kraj koná pri správnom trestaní v rámci preneseného výkonu štátnej správy len vtedy, ak rozhodovala o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v rozsahu právomocí zverených jej osobitnými právnymi predpismi alebo v rozsahu jej vlastných nariadení vydaných na základe zákonného zmocnenia, a nie v rámci originálnej pôsobnosti územnej samosprávy. Takýto názor nemá oporu v samotnom účele vysloveného právneho názoru Najvyššieho súdu SR, pretože týmto je poskytnutie ochrany fyzickým a právnickým osobám na dvojinštančné preskúmanie ich správneho deliktu v správnom konaní a zaručenie rovnosti účastníkom konania. Z hľadiska zabezpečenia právnej ochrany fyzických a právnických osôb je irelevantné, či k uloženiu sankcie dospel samosprávny orgán v rámci výkonu samosprávy alebo preneseného výkonu štátnej správy. Zásah do sféry jednotlivca (v tomto prípade zásah do materiálnej sféry navrhovateľa v podobe uloženia peňažnej sankcie) je pre fyzickú alebo právnickú osobu v zásade rovnaký, a preto rovnaká by mala byť aj miera ochrany pre takýmto zásahom v podobe dvojinštančného prieskumu rozhodnutia o uložení sankcie v správnom konaní.

48. Navyše vyššie uvedený názor navrhovateľa nemá oporu ani v judikatúre Najvyššieho súdu SR. Vo veci 4 Sžo 35/2014 Najvyšší súd SR uznal, že právna oblasť, v rámci ktorej došlo k administratívne trestaniu, patrí do rozsahu samosprávy, avšak samotné administratívne trestanie už treba považovať za prenesený výkon štátnej správy: „Obec pri výkone samosprávy zabezpečuje aj verejný poriadok v obci. Prihliadnuc na ustálenú judikatúru najvyššieho súdu (napr. rozhodnutia 3Sžo/55/2012, 5Rks/3/2013 8Rks/1/2012) je potrebné konštatovať, že rozhodnutie orgánu samosprávy (obce, mesta, mestskej časti) o priestupku, ako aj o inom správnom delikte a o uložení sankcie za ne, je treba považovať za individuálny správny akt vydaný v správnom konaní, ktorým sa zasiahlo do práv a oprávnených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby, ktorý je preskúmateľný súdom v správnom súdnictve podľa ustanovení piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, a to vzhľadom na právnu úpravu v zákone o obecnom zriadení (ako i v zákone o hlavnom meste) v spojení s právnou úpravou správneho poriadku, nie na základe opravného prostriedku podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 2501 a nasl.), ale až po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov na základe žaloby postupom podľa ustanovení druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 247 a nasl.), keďže samotné administratívne trestanie už nie je možné považovať za rozhodovanie na úseku samosprávnej pôsobnosti obce, ale musí ísť o prenesený výkon štátnej správy.“

49. Odvolací súd si je vedomý odlišného záveru, ku ktorému dospel Najvyšší súd SR v uznesení sp. zn. 3Rks/2/2014, avšak jednak toto uznesenie nemožno považovať za ustálenú judikatúru Najvyššieho súdu SR v spornej otázke a jednak v tomto prípade išlo o kompetenčný konflikt medzi súdom a správnym orgánom v skutkovo špecifickej veci preskúmania oznámení vydaných mestom, ktorou sa ustanovovala výška dotácií poskytovaných na základe VZN mesta. V prejednávanom prípade však odporca ako samosprávny kraj vydaním napadnutého rozhodnutia realizoval svoju výslovnú právomoc správne trestať zverenú mu zákonom - ustanovením § 18 ods. 1 Zákona o samosprávnych krajoch (samosprávny kraj môže uložiť právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie za porušenie nariadenia pokutu do 16 596 eur), pričom napadnuté rozhodnutie bolo vydané explicitne podľa Správneho poriadku, ktorý je postavený na zásade dvojinstančnosti konania.

50. Odporca v podanom odvolaní argumentoval aj tým, že záver krajského súdu o tom, že na preskúmanie jeho rozhodnutia je príslušný orgán štátnej správy, neprípustným spôsobom zasahuje do výkonu jeho originálnej kompetencie - územnej samosprávy. Na podporu tohto argumentu dôvodil aj materiálnou stránkou veci, t. j. že poskytovanie dotácií podľa VZN o poskytovaní dotácií patrí do kompetencií samosprávneho kraja na účely § 4 ods. 1 Zákona o samosprávnych krajoch. Najvyšší súd SR vo vyššie uvedenom odlišnom uznesení tiež vyslovil, že „pri posudzovaní určenia, či ide o samosprávnu pôsobnosť obce alebo o prenesený výkon štátnej správy je potrebné zaoberať sa aj materiálnou otázkou, a teda či na výkon tej-ktorej činnosti poskytuje štát finančné prostriedky zo štátneho rozpočtu“ (viď uznesenie NS SR sp. zn. 3Rks/2/2014).

51. Odhliadnuc od toho, že sporná právna otázka už bola posúdená konštantnou judikatúrou Najvyššieho súdu SR, pokiaľ odvolací súd stojí pred vyriešením kolízie dvoch možných výkladov práva - na jednej strane výklad sledujúci účel zákona a uprednostňujúci zvýšenú ochranu fyzických a právnických osôb pri ukladaní sankcií a na strane druhej výklad spočívajúci v pridržaní sa doslovného znenia zákona (ktoré explicitne nestanovuje všeobecnú právomoc správnych orgánov na prejednanie rozhodnutí samosprávnych orgánov pri správnom trestaní) a prísnom strážení rozsahu originálnej pôsobnosti samosprávy, je potrebné uprednostniť prvý z nich. Odvolací súd k tomuto záveru dospel s poukazom na Ústavným súdom SR položené základné výkladové princípy práva, podľa ktorých za ústavne konformný je potrebné považovať účelový výklad zabezpečujúci vyššiu mieru ochrany fyzických a právnických osôb, ktorý napokon zaujal i krajský súd.

52. Odvolací súd v tejto súvislosti poukazuje na nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 70/2010 zo dňa 01.11.2010, podľa ktorého je pri výklade práva potrebné dbať na účel právnej úpravy: „Súd však nie je doslovným znením zákonného ustanovenia viazaný absolútne. Môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy).“



53. Rovnako treba podľa Ústavného súdu SR uprednostniť výklad, ktorý poskytuje vyšší stupeň ochrany práv fyzických a právnických osôb. Podľa Ústavného súdu SR platí zásada prednosti ústavne konformného výkladu, z ktorej vyplýva požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických alebo právnických osôb, inak povedané, v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd. (II. ÚS 148/06, IV. ÚS 96/07). Z dôvodov uvedených vyššie (viď body 44 a 45 tohto uznesenia) má odvolací súd za to, že výklad prijatý krajským súdom v tomto prípade poskytuje vyššiu mieru ochrany základného práva navrhovateľa na súdnu a inú právnu ochranu zakotveného v čl. 46 Ústavy SR na prejednanie správneho deliktu, ktorý sa mu napadnutým rozhodnutím kladie za vinu.

54. Z uvedených dôvodov Najvyšší správny súd Slovenskej republiky považoval námietky odporcu uvedené v odvolaní proti uzneseniu krajského súdu za nedôvodné, ktoré nemohli mať vplyv na posúdenie danej veci, a preto napadnuté uznesenie krajského súdu ako vecne správne potvrdil podľa § 250ja ods. 3 veta druhá v spojení s § 250l ods. 2 OSP a § 219 ods. 1 OSP, stotožniac sa v zásade aj s dôvodmi jeho rozhodnutia (§ 219 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP a § 250l OSP).

55. O trovách konania rozhodol odvolací súd tak, že ich náhradu nepriznal, pretože žalovaný v odvolacom konaní nemal úspech a žalobcovi trovy konania nevznikli (§ 224 OSP, § 250k, § 250l ods. 2 OSP).

56. Toto rozhodnutie prijal senát pomerom hlasov 3:0.

#### **P o u č e n i e :**

Proti tomuto uzneseniu n i e j e prípustný opravný prostriedok.