

Súd: Správny súd v Bratislave
Spisová značka: TT-20Sa/33/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 2022200322
Dátum vydania rozhodnutia: 25. 09. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Michaela Stankociová
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2023:2022200322.2

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

2
TT - 20S/102/2022

Správny súd v Bratislave v konaní pred sudkyňou JUDr. Michaelou Stankociovou v právnej veci žalobkyne: A. B. A., narodená X. XXXXXXXX XXXX, bytom C. X, D., zastúpená advokátom Mgr. Dávidom Štefankom, zapísaným v zozname SAK pod č. 5386, so sídlom advokátskej kancelárie Povožnícka 18, Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad Trnava, odbor výstavby a bytovej politiky, so sídlom Kollárova 8, Trnava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. E. – XXXX/XXXXXX-XXX zo dňa 11. augusta 2022, t a k t o

rozhodol:

2
TT - 20S/102/2022

I. Správny súd v Bratislave zrušuje rozhodnutie Okresného úradu Trnava, odboru výstavby a bytovej politiky, oddelenia štátnej stavebnej správy č. E./XXXXXX-XXX z 11. augusta 2022 ako aj rozhodnutie obce E. č. j. Výst. E. zo dňa 6. mája 2022 a vec vracia orgánu verejnej správy nižšieho stupňa na nové konanie.

II. Správny súd v Bratislave priznáva žalobkyni voči žalovanému právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania.

odôvodnenie:

8
TT - 20S/102/2022

I. Priebeh administratívneho konania a zhrnutie napadnutého rozhodnutia

1. Dňa 22. apríla 2022 bol na pozemkoch parc. č. X/XX, X/XX v k. ú. E. u žalobkyne ako stavebníčky rodinného domu nachádzajúceho sa na zmienených pozemkoch, vykonaný štátny stavebný dohľad so zistením, že žalobkyňa začala realizovať stavbu rodinného domu bez právoplatného stavebného povolenia. V nadväznosti na uvedené začala obec Oľdza ako príslušný stavebný úrad (ďalej len „stavebný úrad“) dňa 25. apríla 2022 priestupkové konanie vo veci priestupku podľa ustanovenia § 105 ods. 3 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“), zavŕšené vydaním rozhodnutia č. j. Výst. E. zo dňa 6. mája 2022 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým bola žalobkyňa uznaná vinnou zo spáchania vyššie uvedeného priestupku, za čo jej bola podľa § 11 a § 12 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len „zákon o priestupkoch“) v spojení s § 105 ods. 3 písm. a) stavebného zákona uložená pokuta vo výške 5.000,- eur.

2. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie, uznávajúc svoje pochybenie a stotožňujúc sa so záverom stavebného úradu, že pokuta za spáchanie priestupku jej mala byť uložená. Nesúhlasila však s výškou, ktorá mala byť podľa jej názoru určená v nižšej sume. Za nedostatok označila aj absenciu riadneho zdôvodnenia výšky pokuty.

3. Na odvolanie žalobkyne vydal žalovaný dňa 11. augusta 2022 rozhodnutie č. E./XXXXXX-XXX (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), ktorým jej odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie stavebného úradu potvrdil.

4. Žalovaný úvodom zosumarizoval zistený skutkový stav a konštatoval, že pokutu uložil na základe dôvodného uváženia posudzujúc skutok a jeho okolnosti i následky. Zvážil mieru previnenia žalobkyne, ktorá musela vedieť, že nemôže začať s realizáciou stavby, keďže na stavebný úrad podala ešte dňa 25. februára 2022 žiadosť o vydanie stavebného povolenia na stavbu rodinného domu. Skutočnosti, ktorými sa snažila odôvodniť začatie stavebných prác pred vydaním právoplatného stavebného povolenia, t. j. oneskorené dodanie projektovej dokumentácie, pandemická situácia COVID 19 a zvyšujúce sa ceny stavebných materiálov, nepovažoval žalovaný za relevantné. K zavineniu prispelo aj zistenie, že rodinný dom sa nachádza na stránke realitnej kancelárii v sekcii a predaj.

5. Žalovaný ďalej konštatoval, že pri určovaní výšky pokuty prihliadol na závažnosť, spôsob i čas trvania následkov protiprávneho konania, pričom z aritmetického priemeru prítiažujúcich a poľahčujúcich okolností boli v prospech tie poľahčujúce. Do úvahy bral aj mieru ohrozenia verejného záujmu rozmáhaním sa čiernych stavieb v obci, pretože takéto stavby môže byť do budúcnosti problematické zlegalizovať, v čoho dôsledku bude potrebné pristúpiť k odstráneniu stavby alebo jej častí. V tomto smere má byť výška pokuty taká, aby zohľadňovala, že stavebníčka sa dopustila priestupku a podobnému konaniu sa vyhla. Uložená pokuta teda má spĺňať požiadavku represie ale aj preventívny účel s prognózou budúceho pozitívneho správania sa dotknutej osoby. Argumentáciu žalobkyne porovnávajúcu pokuty ustanovené v § 105 ods. 2 a 3 stavebného zákona označil za bezpredmetné, pretože sama žalobkyňa si bola vedomá toho, že sa dopustila spáchania toho viac závažného priestupku.

6. Vo vzťahu k výmeru výšky pokuty žalovaný poukázal na jej maximálnu výšku, ktorú možno za daný priestupok uložiť, t. j. 33.193,91 eur, pričom obec ju uložila vo výške 5.000,- eur, čo predstavuje 15% z jej hornej hranice sadzby.

II. Správna žaloba

7. Voči napadnutému rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu z dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. c) až g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), domáhajúc sa jeho zrušenia ako aj zrušenia prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu.

8. Žalobkyňa v prvom rade zopakovala, že nepopiera spáchanie daného priestupku a je si vedomá, že za porušenie zákona má byť potrestaná. Za problematické však považuje nedostatočné odôvodnenie napadnutého rozhodnutia v časti výšky uloženej pokuty, ktorú považuje za príliš vysokú. Žalobkyňa má za to, že žalovaný sa v rámci odôvodnenia napadnutého rozhodnutia uchýlil iba k citácii právnych predpisov a opisu priebehu konania, ktoré následne nevyhodnotil vo vzájomnej súvislosti. Už stavebný úrad nedostatočne zdôvodnil výšku pokuty, pričom tento nedostatok sa nepodarilo napraviť ani žalovanému v napadnutom rozhodnutí. Tvrdenia žalovaného, že stavebný úrad dostatočne odôvodnil všetky okolnosti majúce vplyv na stanovenie výšky pokuty, označil za zavádzajúce, pretože takéto konštatovania v prvostupňovom rozhodnutí stavebného úradu chýbajú.

9. Za nedostatočne odôvodnené považovala aj tvrdenia žalovaného, že pokutu vo výške 15% hornej sadzby považuje za dolnú hranicu sadzby. Žalobkyňa argumentovala neprimeranosťou uloženej pokuty, pretože miera nebezpečnosti by mala byť posudzovaná aj s ohľadom na súhlasné stanoviská dotknutých štátnych orgánov a súhlasy susediacich vlastníkov rodinného domu a v konečnom dôsledku, aj na už právoplatné rozhodnutie o povolení na vykonanie stavby rodinného domu.

10. Záverom žalobkyňa navrhla správne mu súdu moderovať výšku uloženej pokuty a túto znížiť tak, aby nebola celkom zjavne neprimeraná a porušujúca princíp proporcionality.

III. Vyjadrenie žalovaného a replika žalobkyne

11. Na výzvu krajského súdu sa ku žalobe vyjadril žalovaný, ktorý trval na zákonnosti napadnutého rozhodnutia a žalobu navrhol zamietnuť. Žalovaný v zásade zrekapituloval svoje závery obsiahnuté v napadnutom rozhodnutí. K výške pokuty uviedol, že pri jej ukladaní došlo k primeranej tvrdošti

pri aplikácii zákona a uloženie pokuty bolo výsledkom úvahy stavebného úradu, ktorý sa dostatočne zaoberal hľadiskami, ktoré zákon ustanovuje. Legislatíva upravuje pritom iba maximálnu výšku pokuty, nie však minimálnu. Legislatíva rovnako nestanovuje požiadavku, aby bola uložená pokuta primeraná. Orgán verejnej správy nemôže ustanovovať výšku pokút svojvoľne, ale odvíja sa od charakteru spáchaného priestupku a musí byť stanovená v medziach zákona. Zotrvával na svojom závere, že pokuta vo výške 5.000,- eur predstavuje v percentuálnom vyjadrení 15% hornej hranice sadzby, čo je dolnou hranicou sadzby. Žalovaný uviedol, že stavebný úrad bral do úvahy mieru ohrozenia verejného záujmu, nakoľko realizácia stavby bez stavebného povolenia v sebe nesie nebezpečenstvo rozmáhania sa tzv. čiernych stavieb v obciach.

12. V reakcii na vyjadrenie žalovaného zaslala žalobkyňa krajskému súdu repliku, prostredníctvom ktorej zotrvala na svojej skoršej argumentácii týkajúcej sa nedostatočného odôvodnenia výšky pokuty zo strany stavebného úradu ale aj žalovaného, neúplnej aplikácie ustanovenia § 12 zákona o priestupkoch, mylného záveru, že pokuta vo výške 15% maximálne uloženej sadzby je uložená na dolnej hranici sadzby a uviedla, že žalovaný pochybil, pokiaľ nezrušil rozhodnutie stavebného úradu pre jeho nedostatočné odôvodnenie, ale toto odôvodnenie sám nad rámec dopĺňal.

13. Pred pojednávaním vo veci doručila žalobkyňa správne súdu ďalšie vyjadrenie, v ktorom poukázala na rozsudky Správneho súdu v Bratislave v dvoch obdobných právnych veciach vedených pod sp. zn. 15Sa/4/2023 a 15Sa/5/2023, v ktorých boli žalobcami jej rodinní príslušníci, ako stavebníci ostatných rodinných domov a rovnako boli uznaní vinnými za spáchanie priestupku podľa § 105 ods. 3 písm. b) stavebného zákona a bola im uložená pokuta vo výške 5.000,- eur, pričom v uvedených konaniach dal správny súd za pravdu argumentácii žalobcov o nedostatočnom odôvodnení výšky pokuty a rozhodnutia zrušil.

IV. Skutkové a právne závery správneho súdu

14. Správny súd v Bratislave v prvom rade odkazuje na zákon č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o správnych súdoch“), ktorým sa zriadili správne súdy (medzi nimi aj Správny súd v Bratislave), ktoré v zmysle ustanovenia § 3 ods. 1 citovaného zákona začali svoju činnosť 1. júna 2023. Ustanovenie § 3 ods. 3 zákona o správnych súdoch zároveň uvádza: „ak § 4 ods. 1 neustanovuje inak, výkon súdnictva prechádza od 1. júna 2023 z krajských súdov na správne súdy vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. júna daná právomoc správnych súdov, a to z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave.“ Správny súd v Bratislave teda začal konať vo všetkých veciach v ktorých je od 1. júna 2023 daná právomoc správnych súdov, v ktorých do 31. mája 2023 konali Krajský súd v Bratislave, Krajský súd v Nitre a Krajský súd v Trnave.

15. Predmetná vec bola na podklade podanej správnej žaloby pôvodne iniciovaná na Krajskom súde v Trnave pod pridelenou spisovou značkou 20Sa/33/2022. Od 1. júna 2023 je na konanie v tejto veci príslušný Správny súd v Bratislave (ďalej aj ako „správny súd“). Vec bola náhodným výberom pridelená samosudcovi do oddelenia 16Sa, ktorý o nej konal a rozhodol pod pôvodnou spisovou značkou s predponou TT-20Sa/33/2022.

16. Správny súd v Bratislave ako súd vecne a miestne príslušný (§ 10, §13 ods. 3 SSP) preskúmal žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného spolu s prvostupňovým rozhodnutím stavebného úradu, vrátane ich postupu v administratívnom konaní ktorý ich vydaniu predchádzal, a to v rozsahu žalobných bodov, ako aj z hľadísk uvedených v ustanovení § 195 písm. a) až e) SSP, keďže sa jedná o žalobu vo veciach správneho trestania (§ 194 a nasl. SSP) a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná, v dôsledku čoho z dôvodu podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP napadnuté rozhodnutie, ako aj rozhodnutie stavebného úradu zrušil, keďže o sankcii rozhoduje orgán v prvom stupni a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Správny súd rozhodol na pojednávaní dňa 25. septembra 2023.

Podľa § 493e SSP, konania začaté a neskončené do 30. júna 2023 sa dokončia podľa tohto zákona v znení účinnom do 30. júna 2023; ustanovenie § 493f tým nie je dotknuté.

Podľa § 105 ods. 3 písm. b) stavebného zákona, priestupku sa dopustí a pokutou do 1 milióna Sk sa potrestá ten, kto ako stavebník uskutočňuje novú stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním.

Podľa § 105 ods. 8 stavebného zákona, na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o priestupkoch.

Podľa § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch, pri určení druhu sankcie a jej výmery sa prihliadne na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohľadky a na osobu páchatela, ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní.

Podľa § 3 ods. 4 prvá veta zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „Správny poriadok“), správne orgány sú povinné svedomite a zodpovedne sa zaoberať každou vecou, ktorá je predmetom konania, vybaviť ju včas a bez zbytočných prietahov a použiť najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne mu vybaveniu veci.

Podľa § 3 ods. 5 druhá veta Správneho poriadku, správne orgány dbajú o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.

Podľa § 47 ods. 2 Správneho poriadku, v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom na rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval, a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

17. Predmetom prieskumu správneho súdu je rozhodnutie žalovaného, ktorým zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil rozhodnutie stavebného úradu, ktorým uznal žalobkyňu vinnou zo spáchania priestupku podľa ustanovenia § 105 ods. 3 písm. b) Stavebného zákona a uložil jej pokutu za jeho spáchanie vo výške 5.000,- eur.

18. Správny súd z obsahu podanej správnej žaloby a v nej vymedzených žalobných bodov ustálil, že sporným nebolo to, či sa žalobkyňa skutočne dopustila spáchania priestupku, ktorý sa jej kladie za vinu (žalobkyňa totiž výslovne uznala, že spáchania priestupku sa dopustila) ale jej námietky smerovali voči nedostatočnému odôvodneniu výšky uloženej pokuty zo strany oboch orgánov verejnej správy, v dôsledku čoho trpia ich rozhodnutia vadou nepreskúmateľnosti. Žalobkyňa je totiž toho názoru, že orgány verejnej správy riadne neaplikovali ustanovenie § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch a z rozhodnutí nie je zrejmé, akou správnu úvahou dospeli k pokute vo výške 5.000,- EUR. Žalobkyňa sa v podanej žalobe síce zmieňuje, že žalobu podáva aj z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci, avšak pokiaľ je rozhodnutie nepreskúmateľné, nemožno preskúmať ani právne závery orgánu verejnej správy. Správny súd sa preto primárne sústredil na zodpovedanie otázky, či odôvodnenie ktoré orgány verejnej správy poskytli vo vzťahu k určeniu výšky pokuty, je dostatočné.

19. Vychádzajúc z ustanovenia § 105 ods. 8 Stavebného zákona je zrejmé, že na priestupky a ich prejednanie sa vzťahuje zákon o priestupkoch, za subsidiárneho uplatnenia Správneho poriadku (§ 51 zákona o priestupkoch). Ustanovenia § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch upravuje všeobecné pravidlá ukladania sankcií, zamerané na určenie druhu sankcie a jej výmery kladúc dôraz na rešpektovanie zásady zákonnosti, primeranosti a individualizácie. Ukladanie sankcií za priestupky a rozhodovanie o ich výške sa uskutočňuje vo sfére tzv. voľnej úvahy, teda zákonom dovolenej voľnosti orgánu verejnej správy rozhodnúť vo vymedzených hraniciach (tzv. diskrečná právomoc). Ustanovenie § 12 ods. 1 citovaného zákona je preto určitým návodom pre orgán verejnej správy uplatňujúci zmienené oprávnenie, demonštratívne určujú kritériá, podľa ktorých je orgán verejnej správy povinný pri ukladaní sankcie postupovať, aby jej uloženie bolo zákonne udržateľné. V tomto smere vymedzuje orgánu verejnej správy povinnosť zaoberať sa (najmä) všetkými tam uvedenými okolnosťami a v odôvodnení rozhodnutia podrobne a presvedčivo opísať, na ktoré z nich prihliadol a na ktoré nie a aký vplyv mali na uloženie sankcie a zvolenú výmeru. Každá ukladaná sankcia by mala byť s ohľadom na konkrétny prípad stanovená primerane, najmä s ohľadom na jej účel. Výška uloženej sankcie tak musí byť v každom rozhodnutí odôvodnená spôsobom nepripúšťajúcim pochybnosti o tom, že práve takáto výška sankcie zodpovedá konkrétnym okolnostiam individuálneho prípadu. O to potrebnéjšie je náležité zdôvodnenie výšky pokuty, pokiaľ zákonná úprava poskytuje orgánu verejnej správy ukladajúcemu sankciu skutočne široký rozsah diskrečnej právomoci, keď ako aj v prejednávanom prípade je rozsah sankcie v rozmedzí desiatok tisíc eur, nerozlišujúc, či sa jedná o fyzickú alebo právnickú osobu priestupcu. Pri určení druhu sankcie a jej výmery prihliadne orgán verejnej správy na závažnosť priestupku, najmä na spôsob jeho spáchania a na jeho následky, na okolnosti, za ktorých bol spáchaný, na mieru zavinenia, na pohnútky a na osobu páchatela (podľa rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 01.01.2010, sp. zn.: 10Sžd/3/2010 sú úvahy o osobe páchatela úvahami o jeho osobných pomeroch, veku, zdravotnom stave, o postoji páchatela ku spáchanému priestupku a o jeho osobných vlastnostiach), ako aj na to, či a akým spôsobom bol za ten istý skutok postihnutý v kárnom alebo disciplinárnom konaní. Keďže zákonodarca použitím termínu „najmä“ upravil výpočet kritérií iba ako demonštratívny, nič nebráni orgánu verejnej správy zohľadniť aj iné kritériá, v záujme ustanoviť výšku sankcie čo najviac rešpektujúc zásadu individualizácie a primeranosti. Tu je potrebné zmieniť aj tzv. zásadu materiálnej rovnosti upravenú v § 3 ods. 5 druhá veta Správneho poriadku a zmienku o nej v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžp/20/2011. Podľa tejto zásady správne orgány dbajú na to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Orgán verejnej správy je teda povinný sa zaoberať pri svojich úvahách o konkrétnej výške ukladanej pokuty

všetkými týmito hľadiskami komplexne a vo vzájomných súvislostiach, a tiež zrozumiteľne a jednoznačne formulovať východiská, ktoré ho viedli k stanoveniu jej konkrétnej výšky.

20. Z ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu vyplýva, že rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré je odôvodnené len tým, že pri uložení pokuty bolo prihliadnuté na mieru zavinenia a výška pokuty bola stanovená v rozsahu, ktorý zákon pripúšťa, bez zaoberania sa všetkými hľadiskami, ktoré zákon ako predpoklad takej úvahy o uložení pokuty stanovuje, je v tejto časti nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4SŽ/24/1996) a zároveň, že voľná úvaha pri rozhodovaní o výške pokuty je myšlienkový proces, v rámci ktorého má správny orgán zvažovať závažnosť porušenia právnych predpisov vo vzťahu ku každému zisteniu protiprávneho konania, jeho následky, dobu protiprávnosti tak, aby uložená sankcia spĺňala nielen požiadavku represie, ale aj preventívny účel (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 30.05.2012 sp. zn. 2Sžp/16/2011). Inými slovami, nie je postačujúce, ak orgán verejnej správy iba vágne skonštatuje, že pri ukladaní pokuty prihliadol na kritériá stanovené zákonom. V záujme vydania preskúmateľného rozhodnutia je povinný ozrejmiť, ako jednotlivé skutočnosti prispeli ku konečnému určaniu výšky pokuty.

21. Ako už správny súd uviedol vyššie, je pravdou, že voľba druhu a výmera sankcií je vecou voľnej úvahy orgánu verejnej správy. Avšak skutočnosti, ktoré ho viedli k uloženiu sankcií v danom rozsahu musia byť v správnom rozhodnutí uvedené a následne odôvodnené s poukazom na ustanovenia § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch a § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Nedostatok odôvodnenia uložených sankcií, keď z rozhodnutia nemožno napriek opakovaným námietkam žalobcu zistiť ako orgány verejnej správy použili úvahu pri uložení sankcie (závažnosť priestupku, spôsobom jeho spáchania a jeho následky, okolnosti, za ktorých bol spáchaný, miera zavinenia, pohnútky, osoba páchatel'a) spôsobuje nepreskúmateľnosť rozhodnutia znamenajúci dôvod na jeho zrušenie (pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 09.03.2021, sp. zn. Sžo/102/2009).

22. Správny súd je toho názoru, že stavebný úrad ku odôvodneniu výšky uloženej pokuty pristupoval pomerne laxne a nedostatok odôvodnenia sa nepodarilo náležite odstrániť ani žalovanému, ktorý ho naopak aproboval. Pre nedostatok ozrejmenia úvah, ktoré viedli oba orgány verejnej správy ku ustáleniu výšky pokuty v sume 5.000,- eur, sa táto javí ako náhodilá a uspokojenie nevieslo ani konštatovanie žalovaného, že predstavuje 15% zo zákonom ustanovenej maximálnej sadzby, čím došlo k jej určeniu na spodnej hranici.

23. Stavebný úrad uložil žalobkyni pokutu vo výške 5.000,- EUR, pričom v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia konštatoval, že „zohľadnil závažnosť porušenia zákona, jeho následky, okolnosti, za ktorých bol priestupok spáchaný a výšku pokuty stanovil na základe týchto hľadísk“. V ďalšom odôvodňovaní výšky pokuty síce poukázal na výpočet poľahčujúcich okolností, ktoré vzal na zreteľ, avšak tie následne nepretavil do odôvodnenia, aký vplyv tieto, podľa jeho názoru, poľahčujúce okolnosti mali na výšku pokuty a na okolnosti vymedzené v ustanovení § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch. Zároveň nemožno považovať za dostatočné, ak pri určovaní výšky sankcie len odkázal na právne predpisy a na všeobecné tvrdenia, že postupoval v ich intenciách. Takým je napríklad všeobecné konštatovanie v závere prvostupňového rozhodnutia, že výška pokuty nie je v rozpore s § 3 ods. 5 Správneho poriadku, v zmysle ktorého majú orgány verejnej správy dbať o to, aby v rozhodovaní o skutkovo zhodných alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely. Podobné vágne konštatovania pôsobia pre adresátov rozhodnutí nedôveryhodne, pretože tí nemajú reálnu možnosť overiť si, či orgán verejnej správy skutočne v súlade s tým, čo tvrdí, aj postupoval. Pokiaľ stavebný úrad skutočne mienil zohľadniť svoju predošlú rozhodovaciu prax ukladania pokút a vychádzať pri určovaní výšky z obdobných vecí (prípadne aj inú vhodnú rozhodovaciu prax ostatných stavebných úradov), bolo dôvodné uviesť aspoň rozsah zvyčajne ukladaných pokút. V opačnom prípade, takéto „ubezpečenie“, že žalobkyni nebola uložená pokuta predstavujúca excesívny odklon, je len iluzórne.

24. Vyššie uvedené nedostatky sa snažil rozsiahlejším odôvodnením dohnať žalovaný, avšak vo väčšine sa jedná o všeobecný výklad, týkajúci sa určovania výšky pokuty. Prekvapivé je, že sám žalovaný potom v zmysle týchto konštatovaní nepostupoval, pretože správne vymedzil, že voľná úvaha, ktorú orgán verejnej správy pri určovaní výšky pokuty aplikuje, je myšlienkový proces, v rámci ktorého zvažuje závažnosť a spôsob porušenia predpisov, jeho následky a dobu protiprávnosti. Práve zrozumiteľne podaný myšlienkový proces žalovaného ako vyhodnotil zistené skutočnosti v odôvodnení rozhodnutia absentuje. Ďalej síce rozoberá mieru ohrozenia verejného záujmu rozmáhaním tzv. čiernych stávieb a problematikou ich následnej legalizácie (pričom s názorom tam vyjadreným sa správny súd plne stotožňuje a zmienený problém nemožno ho bagatelizovať), avšak správneho súdu nie je zrejmé, ako sa tento výklad vzťahuje na žalobkyňu, ktorá už v čase vydania napadnutého rozhodnutia právoplatným stavebným povolením disponovala (o čom žalovaný vedomosť mal, keďže túto skutočnosť v rozhodnutí sám spomenul). V tomto kontexte pritom žalovaný mohol a mal rozobrať aj časové hľadisko spáchaného

priestupku a trvanie protiprávneho stavu, na čo však rezignoval. Podobne zmätočne pôsobia aj konštatovania o výchovnom charaktere sankcie pre žalobkyňu, pretože podobné správanie (realizácia stavby bez stavebného povolenia) veľmi často vedie k recidíve a u žalobkyne túto hrozbu žalovaný videl. Márne sa správny súd snažil nájsť úvahy žalovaného o primeranosti uloženej sankcie či dodržaní zásady individualizácie. Z napadnutého rozhodnutia nie je možné zistiť, aká bola skutočná miera ohrozenia verejného záujmu konaním žalobkyne, ktorá síce začala s realizáciou stavby rodinného domu bez stavebného povolenia (čo nepopiera), avšak tomu predchádzalo faktické podanie žiadosti o stavebné povolenie, nasledované súčinnosťou žalobkyne, pozastavením stavebných práv, žiadosťou o dodatočné stavebné povolenie a následným vydaním stavebného povolenia na realizovanú stavbu rodinného domu. Z uvedeného správania žalobkyne bolo možné vyvodiť jej existujúci zámer dosiahnuť vydanie stavebného povolenia, pričom na túto skutočnosť (a iné) žalovaný vôbec neprihliadol, práve naopak, konštatoval iba všeobecné frázy, evokujúce opak. Správny súd si je vedomý, že, už bez ďalšieho, zahájenie stavebných prác bez stavebného povolenia naplňa znaky skutkovej podstaty priestupku podľa § 105 ods. 3 písm. b) stavebného zákona avšak na účely určovania výšky pokuty je relevantné posúdiť, či boli stavebné práce zahájené pred podaním žiadosti o vydanie stavebného povolenia alebo až po jeho podaní, no bez vyčkania na jeho vydanie. S mierou ohrozenia úzko súvisí aj skúmanie prípadných následkov, či objekt priestupku bol len ohrozený, alebo aj porušený, či išlo o porušenie trvalé alebo iba prechodné a v akom trvaní a či ide o poruchu jednorazovú alebo hroziaca opakovaním.

25. Správny súd však musí uznať, že z rozhodnutia možno vyvodiť aspoň skúmanie miery previnenia (ktorá však nebola sporná) a pohnútky žalobkyne, keď žalovaný prihliadol na skutočnosť, že rodinný dom bol zverejnený na stránke realitnej kancelárie za účelom jeho ďalšieho predaja, z čoho vyvodil zisťný motív. Faktom však zostáva, že toto zistenie zostalo v rovine konštatovania a nenadviazovalo na ďalšie spracovanie v podobe úvah o ovplyvnení výšky pokuty.

26. Správny súd považuje za potrebné záverom zaujať stanovisko k námietke žalobkyne, že žalovaný nemohol doodôvodňovať rozhodnutie vo vzťahu k výške pokuty nad rámec stavebného úradu a rozhodnutie mal zrušiť. V správnom konaní sa uplatňuje zásada jednotnosti konania, v zmysle ktorej je správne konanie jediným celkom od podania až po jeho právoplatné ukončenie. Prvostupňové rozhodnutie a rozhodnutie o odvolaní nemožno posudzovať individuálne, keďže sa jedná o rozhodnutie v tej istej veci, ale je potrebné ich vykladať v ich vzájomných súvislostiach a nie samostatne. To platí predovšetkým vo vzťahu k odôvodneniu rozhodnutia. Pokiaľ sa totiž odvolací orgán stotožňuje z rozhodnutím prvostupňového orgánu verejnej správy, resp. s jeho výrokom, ale považuje za potrebné odkloniť sa od niektorých záverov (pričom hlavná argumentačná línia bude totožná), nie je a priori daný dôvod na jeho zrušenie resp. zmenu, ale v takom prípade môže odvolací orgán správnosť a zákonnosť rozhodnutia potvrdiť a iba skorigovať závery vyjadrené v odôvodnení rozhodnutia, tieto prípadne opraviť alebo dokonca doplniť. Tak tomu bolo aj v prejednávanej právnej veci. Uvedené vyplýva aj z ustanovenia § 59 ods. 1 Správneho poriadku. Nič to nemení na závere správneho súdu, že ani žalovanému sa kvalitatívne atribúty odôvodnenia rozhodnutia vo vzťahu k výške ustanovenej pokuty podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku v spojení s § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch nepodarilo naplniť.

27. Nedostatok odôvodnenia výšky uloženej sankcie vychádzajúci z nedostatočnej aplikácie ustanovenia § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch spôsobuje nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia a rovnako tak prvostupňového rozhodnutia stavebného úradu čím je naplnený dôvod na ich zrušenie postupom podľa ustanovenia § 191 ods. 1 písm. d) v spojení s § 191 ods. 3 písm. a) SSP a vrátenie veci na nové konanie stavebnému úradu.

28. V ďalšom konaní bude úlohou stavebného úradu postupovať podľa právneho názoru správneho súdu vysloveného v predchádzajúcich bodoch tohto rozhodnutia, najmä dostatočným a zrozumiteľným spôsobom aplikuje ustanovenie § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch a § 47 ods. 3 Správneho poriadku a pri stanovení výšky pokuty sa vysporiada so všetkými skutočnosťami ktoré v konaní vyšli najavo, a ktoré majú vplyv na stanovenie výšky uloženej pokuty a svoju správnu úvahu o ich vplyve na výšku ukladanej pokuty dostatočným (nie len všeobecným konštatovaním o ich zohľadnení resp. výpočtom zistených skutočností) spôsobom odôvodní. Pri určovaní a odôvodňovaní základného rámca výšky pokuty sa bude zároveň riadiť zásadou materiálnej rovnosti účastníkov konania podľa § 3 ods. 5 Správneho poriadku na ktorú síce v napadnutom rozhodnutí odkazoval, ale či bola skutočne dodržaná, nemožno preskúmať.

29. Žalobkyňa navrhla správne súdu využiť oprávnenie podľa § 198 SSP a moderovať uloženú výšku pokuty, ku ktorému však správny súd nepristúpil z dôvodu zachovania subsidiarity správneho súdnictva. Správny súd si je vedomý, že uplatnenie sankčnej moderácie predstavuje tzv. plnú jurisdikciu správneho súdu, kedy je v určenom rozsahu oprávnený svojím rozhodnutím nahradiť rozhodnutie alebo opatrenie resp. jeho časť (výrok), ktoré vychádza zo správnej úvahy orgánu verejnej správy. Ani tu však nemožno zabúdať na primárne poslanie správneho súdnictva, ktoré neslúži na nahrádzanie rozhodovacej činnosti

orgánov verejnej správy. Uvedené je dané už systémom delby moci v štáte, v rámci ktorej je výkonná moc realizovaná sčasti aj orgánmi verejnej správy, no už nie súdmi. Má to byť v prvom rade orgán verejnej správy, ktorý rozhodne v rámci diskrečného oprávnenia. Až po takto vyjadrenej správnej úvahy následne správny súd môže zasiahnuť. Pokiaľ však tá v rozhodnutí absentuje (je nepreskúmateľná), správny súd by sankciu resp. jej výšku nedomerovoval, ale kreoval.

30. O trovách konania rozhodol správny súd postupom podľa § 167 ods. 1 SSP a žalobkyni, ktorá bola v konaní úspešná, priznal právo na ich úplnú náhradu.

Poučenie:

2

TT - 20S/102/2022

Proti tomuto rozsudku je prípustná kasačná sťažnosť, ktorú je možné podať prostredníctvom Správneho súdu v Bratislave na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v lehote 30 dní od jeho doručenia [§ 443 ods. 2 písm. a) v spojení s § 145 ods. 2 písm. c) SSP]. Zmeškanie lehoty na podanie kasačnej sťažnosti nemožno odpustiť (§ 443 ods. 5 SSP).

Kasačná sťažnosť proti tomuto rozhodnutiu má odkladný účinok [§ 446 ods. 2 písm. c) SSP]

V kasačnej sťažnosti sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť a) označenie napadnutého rozhodnutia, b) údaj, kedy napadnuté rozhodnutie bolo sťažovateľovi doručené, c) opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 sa podáva (ďalej len „sťažnostné body“), d) návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh) (§ 445 ods. 1 SSP).

Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti (§ 445 ods. 2 SSP). Kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že a) na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve, b) ten, kto v konaní vystupoval ako účastník konania, nemal procesnú subjektivitu, c) účastník konania nemal spôsobilosť samostatne konať pred krajským súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník, d) v tej istej veci sa už skôr právoplatne rozhodlo alebo v tej istej veci sa už skôr začalo konanie, e) vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený krajský súd, f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, h) sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, i) nerešpektoval záväzný právny názor, vyslovený v zrušujúcom rozhodnutí o kasačnej sťažnosti alebo j) podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 SSP).

Dôvod kasačnej sťažnosti uvedený v odseku 1 písm. g) až i) sa vymedzí tak, že sťažovateľ uvedie právne posúdenie veci, ktoré pokladá za nesprávne, a uvedie, v čom spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia. Dôvod kasačnej sťažnosti nemožno vymedziť tak, že sťažovateľ poukáže na svoje podania pred správnym súdom (ust. § 440 ods. 2 SSP).

Sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Tieto povinnosti neplatia, ak má sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa; ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d); je žalovaným Centrum právnej pomoci (ust. § 449 ods. 1 a 2 SSP).