

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 1SVs/4/2022  
Identifikačné číslo spisu: 9622200076  
Dátum vydania rozhodnutia: 29. septembra 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan  
Funkcia: predseda senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:9622200076.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veľkom senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., JUDr. Mariána Fečíka, prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD., JUDr. Petry Príbelskej, PhD. (spravodajkyňa), JUDr. Anity Filovej a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., v právnej veci žalobcu: BILLA s.r.o., so sídlom Bajkalská 19/A, Bratislava, zastúpeného advokátskou kanceláriou SOUKENÍK - ŠTRPKA s.r.o., proti žalovanej (sťažovateľka): Štátna veterinárna a potravinová správa Slovenskej republiky, so sídlom Botanická 17, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 4125/2016 zo dňa 28. decembra 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/46/2017-134 zo 6. júna 2018, na základe postúpenia veci veľkému senátu uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Asan/18/2020 zo dňa 31. marca 2022, jednomyseľne takto

### **r o z h o d o l :**

Veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na otázku nastolenú senátom 5S uznesením sp. zn. 1Asan/18/2020 zo dňa 31. marca 2022 p r i j í m a nasledovnú odpoveď:  
„Vychádzajúc z účelu sledovaného ustanovením § 449 ods. 2 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“), ktorým je zakotvené povinné právne zastúpenie sťažovateľa v kasačnom konaní, je možné podanie kasačnej sťažnosti sťažovateľa podpísanej osobou oprávnenou konať v jeho mene, a obsahujúcu údaj o konkrétnom zamestnancovi alebo členovi sťažovateľa (napr. meno a priezvisko v kolónke „vybavuje/linka“), ktorý má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa a bol písomne poverený na podanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie sťažovateľa v kasačnom konaní, procesne vyhodnotiť tak, že sťažovateľ splnil podmienku povinného právneho zastúpenia podľa § 449 ods. 2 písm. a) S.s.p.

Vec sa p o s t u p u j e senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky 5S.

### **O d ô v o d n e n i e**

#### **I.**

Uznesenie senátu 5S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

1. Uznesením sp. zn. 1Asan/18/2020 zo dňa 31. marca 2022 senát 5S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „senát 5S“ alebo „predkladajúci senát“) podľa § 22 ods. 1 písm. a/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) postúpil vec vedenú pod sp. zn. 1Asan/18/2020 na prejednanie a rozhodnutie o právnej otázke nastolenej v uvedenom uznesení veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“).

2. Z odôvodnenia uvedeného uznesenia vyplýva, že senát 5S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v predkladanej veci mal preukázaný nasledovný skutkový stav.

2.1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č. k. 2S/46/2017-134 zo dňa 6. júna 2018, postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c) a e) S.s.p., zrušil rozhodnutie žalovaného - Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky č. 4125/2016 zo dňa 28. decembra 2016 ako aj rozhodnutie Regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Bratislava - mesto č. k. 238/2134/2016-163 zo dňa 11. októbra 2016 a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie. O trovách konania rozhodol správny súd podľa § 167 ods. 1 S.s.p. tak, že žalobcovi priznal právo na úplnú náhradu trov konania voči žalovanému. Krajský súd s poukazom na § 449 S.s.p. v rozsudku poučil účastníkov konania, že v konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ zastúpený advokátom, ďalej že kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom a že povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa (písm. a/), ak ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d) /písm. b)/, ak je žalovaným Centrum právnej pomoci (písm. c/).

2.2. Proti tomuto rozsudku krajského súdu podal žalovaný - sťažovateľ kasačnú sťažnosť s odôvodnením, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.) a preto žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „kasačný súd“) zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Kasačnú sťažnosť v mene sťažovateľa podpísal prof. MVDr. Jozef Bireš, DrSc.

2.3. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobca okrem iného namietal, že kasačná sťažnosť je podaná neoprávnenou osobou, nakoľko je podpísaná prof. MVDr. Jozefom Birešom, DrSc. štatutárnym orgánom sťažovateľa, ktorý nemá vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Uviedol, že sťažovateľ mal súdu preukázať, že osoba, ktorá spísala, podpísala a podala kasačnú sťažnosť, je jeho zamestnancom, má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa a bola na spísanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie sťažovateľa pred kasačným súdom v tejto veci poverená osobitným poverením. Nakoľko podľa žalobcu nie sú splnené podmienky ustanovené v § 449 ods. 2 písm. a) S.s.p., kasačný súd by mal kasačnú sťažnosť odmietnuť. Na podporu svojho tvrdenia poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Asan/11/2019 zo dňa 25. augusta 2020.

2.4. Následne po výzve krajského súdu realizovanej uznesením č. k. 2S/46/2017-186 zo dňa 19. mája 2020 bolo správne súdu doručené poverenie pre JUDr. S. P. na podanie kasačnej sťažnosti a na zastupovanie sťažovateľa v predmetnom konaní o kasačnej sťažnosti. Sťažovateľ zároveň predložil krajskému súdu kópiu diplomu JUDr. S. P. o absolvovaní vysokoškolského štúdia v odbore právo.

3. Dňom 1. augusta 2021 začal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky svoju činnosť, t. j. začal konať a rozhodovať vo všetkých veciach, v ktorých do 31. júla 2021 konal a rozhodoval Najvyšší súd Slovenskej republiky v správnom kolégiu (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). Od 1. augusta 2021 teda koná a rozhoduje o kasačných sťažnostiach Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Predmetná vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pod pôvodnou spisovou značkou.

4. Predkladajúci senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v procese posudzovania, či kasačná sťažnosť bola podaná v zákonnej lehote, oprávnenou osobou a jej podanie je prípustné, zistil

že v obdobných právnych veciach už bolo predtým rozhodnuté inými senátmi kasačného súdu v uzneseniach sp. zn. 10Asan//2019 z 25. augusta 2020 a sp. zn. 5Asan/7/2019 zo dňa 25. januára 2021, ktoré sa opierali o právne závery vyplývajúce z uznesenia kasačného súdu sp. zn. 6Sžfk/7/2018 zo dňa 27. júna 2018.

5. V právnych veciach tých istých účastníkov konania, vedených pred kasačným súdom pod sp. zn. 10Asan/11/2019 a sp. zn. 5Asan/7/2019, rozhodoval kasačný súd o kasačných sťažnostiach žalovaného - sťažovateľa podaných proti rozsudkom krajského súdu, ktorými došlo k zrušeniu ako nezákonných žalobou napadnutých rozhodnutí orgánov verejnej správy. V oboch prípadoch senáty kasačného súdu konštatovali, že sťažovateľ nepreukázal splnenie zákonných podmienok podľa § 449 ods. 2 písm. a) S.s.p., a to napriek riadnemu poučeniu o povinnosti vyplývajúcej z § 449 ods. 1 a 2 S.s.p. Senáty kasačného súdu preto v oboch prípadoch kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 459 písm. d) S.s.p. ako neprípustnú odmietli.

6. Kasačný súd v odôvodnení uznesenia sp. zn. 10Asan/11/2019 zo dňa 25. augusta 2020 argumentoval tým, že:

„Sťažovateľka v prejednávacom prípade nepodala kasačnú sťažnosť prostredníctvom splnomocneného advokáta, avšak tvrdí, že v konaní splnila podmienky ustanovené v § 449 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku. Uviedla, že štátni zamestnanci s vysokoškolským právnickým vzdelaním druhého a tretieho stupňa realizujú prípravu akýchkoľvek súdnych podaní v rámci plnenia služobných úloh, a nie na základe osobitného poverenia alebo splnomocnenia. S týmto tvrdením môže najvyšší súd súhlasiť do tej miery, že vo vzťahu zamestnávateľ - zamestnanec nie je potrebné osobitné poverenie na plnenie každej jednotlivkej pracovnej úlohy, pričom spôsob plnenia pracovných, či štátnozamestnaneckých povinností je predmetom interných predpisov, vzájomnej dohody medzi zamestnancom a zamestnávateľom, resp. v niektorých prípadoch aj všeobecnej normatívnej úpravy. Vo vzťahu sťažovateľa navonok, v tomto prípade k súdu, však musí sťažovateľ rešpektovať platnú právnu úpravu, konkrétne v prípade podania kasačnej sťažnosti musí splniť podmienky uvedené v § 449 Správneho súdneho poriadku.

Pokiaľ by si sťažovateľ neuplatnil výnimku podľa § 449 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku, musel by splniť podmienku ustanovenú v § 449 ods. 1 Správneho súdneho poriadku a na podanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie v kasačnom konaní by musel splnomocniť advokáta. Výnimka ustanovená v § 449 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku je síce výnimkou z povinného zastúpenia advokátom, nie je však oslobodením od povinnosti odborného právneho zastupovania v kasačnom konaní. Ustanovenie § 449 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku je potrebné vykladať v spojitosti s ustanovením § 449 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, a teda vysokoškolské právnické vzdelanie sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa, jeho zamestnanca alebo člena, ktorý za neho na kasačnom súde koná, je ekvivalentom odbornej erudície advokáta a má poskytovať záruku profesionálneho zastupovania sťažovateľa v konaní o kasačnej sťažnosti vyžadovanú zákonom. Rovnako ako musí byť v konaní pred súdom preukázané splnomocnenie udelené advokátovi, musí byť tiež preukázaná skutočnosť, že kasačnú sťažnosť v mene sťažovateľa spísal (vypracoval) jeho zamestnanec alebo člen s vysokoškolským právnickým vzdelaním druhého stupňa, resp. sám sťažovateľ s takýmto vzdelaním.

V prípade, že sa sťažovateľ riadi základným režimom podľa § 449 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, z kasačnej sťažnosti musí byť zrejmé, že ju spísal advokát a z predloženého plnomocnenstva musí vyplývať vôľa sťažovateľa kasačnú sťažnosť podať a v konaní o nej sa dať konkrétnym advokátom zastúpiť. V prípade, že sťažovateľ uplatňuje výnimku podľa § 449 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku, z kasačnej sťažnosti musí byť zrejmé, že ju spísal sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen s vysokoškolským právnickým vzdelaním druhého stupňa, zároveň je potrebné k podanej kasačnej sťažnosti pripojiť doklad o vyžadovanom právnickom vzdelaní a v prípade, že kasačnú sťažnosť spísal zamestnanec alebo člen sťažovateľa, musí byť relevantne preukázané, že ho sťažovateľ na takýto úkon poveril. Nie je pritom podstatná konkrétna formálna úprava takého poverenia, teda ani nazvanie takéhoto aktu výslovne poverením. Je však nevyhnutné, aby poverenie na spísanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie v kasačnom konaní jednoznačne vyplývalo z obsahu predloženej listiny. Je už na sťažovateľovi, akú konkrétnu formu, či pomenovanie si zvolí, podstatný je obsah tohto úkonu, jeho jasnosť a určitosť.

Najvyšší súd musí konštatovať, že v prejednávacom prípade uvedené podmienky splnené neboli. Nemožno súhlasiť so sťažovateľkou, že z kasačnej sťažnosti vyplýva, že bola spísaná štátnou zamestnankyňou P. Y. P.. V kasačnej sťažnosti sa síce nachádza meno uvedenej zamestnankyne, avšak len v časti označenia podania spisovými značkami a dátumom, konkrétne je jej meno uvedené v kolónke „vybavuje/linka“, resp. v päte dokumentu je uvedená jej e-mailová adresa. Z textu samotnej kasačnej sťažnosti ani zo žiadneho dokumentu predloženého sťažovateľkou v kasačnom konaní nevyplýva, že sa jedná o zamestnanca s požadovaným právnickým vzdelaním, ktorého sťažovateľka poverila spísaním kasačnej sťažnosti a konaním zaňho v kasačnom konaní. Zo spôsobu uvedenia mena zamestnankyne Mgr. Y. P. v kasačnej sťažnosti by sa bolo možné domnievať, že sa jedná o akúsi kontaktnú osobu alebo osobu poverenú administratívnym spracovaním dokumentu, v každom prípade jej úloha pri vypracovaní kasačnej sťažnosti nie je zrejmá, a už vôbec nie je s určitosťou preukázané, že ide o osobu poverenú spísaním kasačnej sťažnosti. Rovnako nemôže najvyšší súd súhlasiť ani s argumentáciou sťažovateľky, že poverenie na spísanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie sťažovateľky v kasačnom konaní vyplýva z opisu činností štátnozamestnaneckého miesta, podľa ktorého štátna zamestnankyňa „spracováva návrhy a podania na súdy a ostatné orgány činné v trestnom konaní“. Ide o všeobecnú náplň činnosti zamestnanca, nie o poverenie na zastupovanie v konkrétnom kasačnom konaní.

Najvyšší súd si na tomto mieste dovoľí poznamenať, že sama sťažovateľka, ako orgán verejnej správy, dozerá na zverenom úseku verejnej správy nad zachovávaním právnych predpisov zo strany fyzických a právnických osôb, ktorým sú právne normy adresované, a vyvodzuje z porušenia týchto noriem zákonom určené následky. Preto by malo byť úplnou samozrejmosťou, že v prípade, keď sama sťažovateľka je v pozícii adresáta právnej normy, z ktorej jej vyplýva určitá povinnosť, bude takúto zákonnú povinnosť rešpektovať a preukázateľným spôsobom ju splní. Aj napriek tomu, že sťažovateľka o kvalifikovanom právnom zastupovaní v kasačnom konaní mala vedomosť tak z platnej právnej úpravy, ako aj z poučenia krajského súdu obsiahnutého v napadnutom rozsudku, v kasačnom konaní nepreukázala, že na spísanie kasačnej sťažnosti a konanie pred kasačným súdom poverila svojho zamestnanca s vysokoškolským právnickým vzdelaním druhého stupňa.

Najvyšší súd poukazuje v prejednávanej veci na to, že otázkou zastupovania správnych orgánov v kasačnom konaní a spísania kasačných sťažností ich zamestnancami sa už najvyšší súd zaoberal, pričom v uznesení č. k. 6Sžfk/7/2018 z 27. júna 2018, ktorým odmietol kasačnú sťažnosť podanú žalovaným orgánom verejnej správy, vyslovil, že „v prípade, ak by kasačný súd „povedal“, že pri aplikácii ust. § 449 ods. 2 písm. a) SSP by nemusel kasačný sťažovateľ v pozícii správneho orgánu spĺňať zákonnú požiadavku zákonodarcu, aby kasačná sťažnosť bola spísaná advokátom (§ 449 ods. 1 veta druhá SSP), resp. osobou s právnickým vzdelaním v réžii právneho zastúpenia vlastným zamestnancom, dochádzalo by potom k procesným situáciám, že dokonca i v obdobných veciach a u obdobných správnych orgánov by musel jeden správny orgán, ktorý by nemal zamestnanca s právnickým vzdelaním druhého stupňa, dať sa zastúpiť v kasačnom konaní advokátom, ktorý by musel správne orgánu i spísať kasačnú sťažnosť, aby naplnil zákonnú požiadavku zákonodarcu. Druhý správny orgán, ktorý by zamestnával osobu s právnickým vzdelaním, by však v obdobnej veci nemusel vôbec spísať kasačnú sťažnosť týmto svojim zamestnancom a iba by po spísaní kasačnej sťažnosti (štátutárnym orgánom ako v danej veci) doložil správne orgánu ex post plnú moc pre svojho zamestnanca s právnickým vzdelaním na zastupovanie v kasačnom konaní. V prípade, že by kasačný súd pripustil tento právny dualizmus, znamenalo by to určitú procesnú diskrimináciu vo vzťahu k tým správne orgánom, ktoré nezamestnávajú osobu (osoby) s právnickým vzdelaním a sú „nútené“ nechať sa zastúpiť v kasačnom konaní advokátom vrátane spísania kasačnej sťažnosti. Takúto diskrimináciu medzi správne orgánmi v súvislosti s právne zastúpením určite nechcel zákonodarcu vytvoriť pri výklade a aplikácii ust. § 449 ods. 2 písm. a) v spojení s § 449 ods. 1 SSP.“

7. K zhodnému záveru o nesplnení podmienky stanovenej v § 449 ods. 2 písm. a) S.s.p. sťažovateľom dospel kasačný súd i v uznesení sp. zn. 5Asan/7/2019 zo dňa 25. januára 2021, v odôvodnení ktorého okrem iného uviedol, že:

„Kasačný súd musí konštatovať, že v prejednávacom prípade uvedené podmienky splnené neboli. Nemožno súhlasiť so sťažovateľkou, že z kasačnej sťažnosti vyplýva, že bola spísaná štátnou zamestnankyňou JUDr. S. P.. V kasačnej sťažnosti sa síce nachádza meno uvedenej zamestnankyne, avšak len v časti označenia podania spisovými značkami a dátumom, konkrétne je jej meno uvedené v

kolónke „vybavuje/linka“, resp. v päte dokumentu je uvedená jej e-mailová adresa. Z textu samotnej kasačnej sťažnosti ani zo žiadneho dokumentu predloženého sťažovateľkou v kasačnom konaní nevyplýva, že sa jedná o zamestnanca s požadovaným právnickým vzdelaním, ktorého sťažovateľka poverila spísaním kasačnej sťažnosti a konaním zaňho v kasačnom konaní. Zo spôsobu uvedenia mena zamestnankyne JUDr. S. P. v kasačnej sťažnosti by sa bolo možné domnievať, že sa jedná o akúsi kontaktnú osobu alebo osobu poverenú administratívnym spracovaním dokumentu, v každom prípade jej úloha pri vypracovaní kasačnej sťažnosti nie je zrejmalá, a už vôbec nie je s určitosťou preukázané, že ide o osobu poverenú spísaním kasačnej sťažnosti. Rovnako nemôže najvyšší súd súhlasiť ani s argumentáciou sťažovateľky, že poverenie na spísanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie sťažovateľky v kasačnom konaní vyplýva z opisu činností štátnozamestnaneckého miesta. Ide o všeobecnú náplň činnosti zamestnanca, nie o poverenie na zastupovanie v konkrétnom kasačnom konaní.“

8. Senát 5S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúc v prejednávanej veci dospel pri svojom rozhodovaní k právnemu názoru, ktorý je odlišný od názorov vyššie uvedených senátov kasačného súdu vyjadrených v citovaných rozhodnutiach, z ktorých dôvodov postúpil vec na rozhodnutie veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky podľa § 22 ods. 1 písm. a/ Správneho súdneho poriadku. Svoje právne úvahy a závery senát 5S odôvodnil nasledovne.

9. V predmetnej veci (sp. zn. 1Asan/18/2020) senát kasačného súdu 5S zistil, že išlo o rovnakú procesnú situáciu, z ktorej vychádzali i senáty kasačného súdu v konaniach vedených pod sp. zn. 10Asan/11/2019 a sp. zn. 5Asan/7/2019, keď z obsahu podanej kasačnej sťažnosti vyplýva, že táto bola podpísaná prof. MVDr. Jozefom Bírešom, DrSc. ako štatutárnym orgánom sťažovateľa, ktorý zjavne nemá vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa, t. j. nemožno konštatovať, že by vo vzťahu k jeho osobe išlo o uplatnenie výnimky, resp. splnenie zákonnej požiadavky v zmysle § 449 ods. 2 písm. a) S.s.p. V kasačnej sťažnosti sa však uvádza meno JUDr. S. P. a to v časti označenia podania spisovými značkami a dátumom, konkrétne je jej meno uvedené v kolónke „vybavuje/linka“, s tým, že v päte dokumentu je uvedená jej e-mailová adresa. Ako príloha ku kasačnej sťažnosti bolo dodatočne predložené poverenie pre JUDr. S. P. na podanie kasačnej sťažnosti a na zastupovanie sťažovateľa v kasačnom konaní, ako aj kópia diplomu uvedenej zamestnankyne o absolvovaní vysokoškolského štúdia v odbore právo.

10. Predkladajúci senát kasačného súdu nespochybnil, že v konaní o kasačnej sťažnosti ako opravnom prostriedku mimoriadnej povahy zákonodarca vyžaduje od sťažovateľa istú mieru právnych znalostí, resp. odbornej erudície a to vzhľadom na zložitosť právnych otázok posudzovaných v kasačnom konaní. Cieľom povinného právneho zastúpenia je v skutočnosti zabezpečiť právo na efektívny prístup k súdu. Senát 5S súhlasil s tým, že právna úprava trvá na kvalifikovanom právnom zastúpení sťažovateľa v konaní pred kasačným súdom, pričom už samotná kasačná sťažnosť musí byť spísaná advokátom (§ 449 ods. 1 S.s.p.). Zároveň však považoval za zrejmé, že zámerom zákonodarcu bolo stanoviť aj okruh prípadov, ktoré (v § 449 ods. 2 S.s.p.) odbremenil od povinnosti byť zastúpený v kasačnom konaní advokátom. V § 449 ods. 2 písm. b) a c) S.s.p. sa uvedený zámer evidentne odvíja od povahy vecí, pri ktorých by požiadavka takéhoto povinného právneho zastúpenia nebola namieste. Zakotvenie výnimky z povinného právneho zastúpenia advokátom v zmysle § 449 ods. 2 písm. a) S.s.p. je pritom potrebné vnímať ako snahu zákonodarcu o umožnenie, resp. zachovanie kvalifikovaného právneho zastúpenia sťažovateľa (ak má sám požadované právnické vzdelanie alebo túto podmienku spĺňa jeho zamestnanec alebo člen) pred kasačným súdom bez nutnosti zvoliť si (z externého prostredia) na zastupovanie v kasačnom konaní advokáta.

11. V predmetnej veci sp. zn. 1Asan/18/2020 sa predkladajúci senát kasačného súdu nestotožnil s právnym názorom prezentovaným v skôr vydaných rozhodnutiach kasačného súdu o nutnosti striktné vykladať ustanovenia § 449 ods. 2 písm. a) v spojitosti s § 449 ods. 1 S.s.p., vo väzbe na požiadavku spísania kasačnej sťažnosti zamestnancom sťažovateľa s vysokoškolským právnickým vzdelaním v prípade, ak z kasačnej sťažnosti vyplýva, že táto mala byť skutočne výsledkom odbornej/duševnej činnosti zamestnanca sťažovateľa s požadovanou právnou kvalifikáciou. Poukázal na to, že predmetná kasačná sťažnosť síce bola podpísaná štatutárnym zástupcom sťažovateľa, avšak v kasačnej sťažnosti uvedené (v kolónke „vybavuje/linka“, resp. v päte dokumentu je uvedená jej e-mailová adresa) meno

zamestnankyne sťažovateľa - JUDr. S. P., s prihladením na doloženie poverenia na podanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie v kasačnom konaní, vrátane diplomu o absolvovaní vysokoškolského štúdia v odbore právo, podľa predkladajúceho senátu dôvodne nasvedčuje záveru, že uvedená zamestnankyňa sa reálne podieľala na vyhotovení/spísaní kasačnej sťažnosti svojim odborným vkladom, t. j. nešlo len o akési administratívne spracovanie už spísanej kasačnej sťažnosti. Zároveň možno len ťažko predpokladať, že v prípade zamestnanca sťažovateľa (odboru legislatívneho a právneho) s vysokoškolským právnickým vzdelaním by išlo iba o kontaktnú osobu sťažovateľa, resp. jeho pracovná náplň by spočívala len v administratívnom spracovaní dokumentov bez nutnosti určitého osobného/právneho vkladu v súvislosti s vyhotovením kasačnej sťažnosti, ktorý by bol prenesený na samotný štatutárny orgán sťažovateľa.

12. Senát 5S kasačného súdu poukázal aj na čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a zaujal názor, že senáty kasačného súdu (pri posudzovaní splnenia podmienky v zmysle § 449 ods. 2 písm. a/ S.s.p. sťažovateľom) v skoršej rozhodovacej činnosti nezohľadnili účel sledovaný dotknutou právnou úpravou a postupovali prísne formálne. V dôsledku toho nezhliadol v okolnostiach prípadu existenciu procesnej prekážky, ktorá by bránila vecnému prejednávaniu a rozhodnutiu o kasačnej sťažnosti, resp. ktorá by mala vyústiť do odmietnutia kasačnej sťažnosti ako neprípustnej pre nesplnenie podmienok podľa § 449 S.s.p.

## II.

Právne posúdenie a rozhodnutie veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

13. Veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky po zistení, že postup predkladajúceho senátu bol súladný s ustanovením § 22 ods. 1 písm. a/ S.s.p., sa oboznámil so spisovým materiálom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Asan/18/2020, súčasť ktorého tvoril súdny spis Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2S/46/2017 s pripojeným administratívnym spisom žalovanej - Štátnej veterinárnej a potravinovej správy Slovenskej republiky, a na svojom neverejnom zasadnutí dospel dňa 29. septembra 2022 k záveru, v ktorom sa stotožnil s názorom predkladajúceho senátu 5S k nastolenej právnej otázke prezentovanej v uznesení o postúpení veci.

14. Veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverenú právomoc a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi. Správny súd v správnom súdnictve poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 2 ods. 1 SSP). Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP).

Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

15. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivec musí konať tak, ako určuje právny poriadok.

16. Ústavný súd SR princíp materiálneho právneho štátu prezentoval v právnom názore: „V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasť okrem iných stelesnené princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodit' z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôkaz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy. Povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorými boli priznané“ (ÚS 17/1999, nález z 22. septembra 1999, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 365; zhodne I. ÚS 44/1999, nález z 13. októbra 1999, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 1999, s. 382, I. ÚS 54/02, nález z 13. novembra 2002, Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu SR 2002 - II. polrok, s. 750). Judikatúra ústavného súdu tiež kladie dôraz na to, že v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy s uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem; medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m. m. PL.ÚS 1/04).

Podľa § 442 ods. 1 S.s.p. kasačnú sťažnosť môže podať účastník konania, osoba zúčastnená na konaní podľa § 41 ods. 2, ak bolo rozhodnuté v ich neprospech, a generálny prokurátor za podmienok ustanovených v § 47 ods. 2 (ďalej len „sťažovateľ“).

Podľa § 449 ods. 1 S.s.p. sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ musí byť v konaní o kasačnej sťažnosti zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom.

Podľa § 449 ods. 2 S.s.p. povinnosti podľa odseku 1 neplatia, ak

a) má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa,

b) ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d),

c) je žalovaným Centrum právnej pomoci.

Podľa § 459 písm. d) S.s.p. kasačný súd uznesením odmietne kasačnú sťažnosť ako neprípustnú, ak neboli splnené podmienky podľa § 449.

17. Kasačný súd pripomína, že pre potreby výkladu ustanovenia § 449 ods. 2 písm. a) S. s. p. sa za vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa - v spojení s § 489 S. s. p. a § 53 ods. 1 a ods. 2 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov - považuje vysokoškolské vzdelanie magisterského stupňa v študijnom odbore „právo“.

18. Účelom ustanovenia § 449 S. s. p., ktoré upravuje otázku právneho zastúpenia kasačného sťažovateľa, je predovšetkým zabezpečiť kvalifikované podanie kasačnej sťažnosti a kvalifikované zastupovanie sťažovateľa v kasačnom konaní, a zároveň určiť prípady, kedy sa povinné právne zastúpenie nebude vyžadovať. Uvedená „kvalifikovanosť“ ako súčasť právnej služby môže byť v zmysle tohto ustanovenia garantovaná buď prostredníctvom zastúpenia sťažovateľa advokátom, alebo prostredníctvom sťažovateľovho člena alebo zamestnanca s požadovaným právnickým vzdelaním. Pri postupe podľa § 449 ods. 1 S. s. p. (zastúpení sťažovateľa advokátom) ako aj pri postupe podľa § 449 ods. 2 písm. a) SSP (konaní člena alebo zamestnanca sťažovateľa s požadovaným právnickým vzdelaním) je za použitia naznačeného teleologického výkladu na mieste vyžadovať jednak kvalifikované spísanie kasačnej sťažnosti (advokátom alebo členom, resp. zamestnancom sťažovateľa), ako i kvalifikované zastupovanie sťažovateľa v kasačnom konaní (advokátom alebo členom, resp. zamestnancom sťažovateľa). V tomto kontexte možno preto napriek rozdeleniu ustanovenia § 449 S. s. p. na odseky 1 a 2, vidieť deliacu čiaru vo vzťahu k požiadavke na kvalifikované podanie kasačnej sťažnosti medzi § 449 ods. 1 a ods. 2 písm. a) na jednej strane a § 449 ods. 2 písm. b) a c) na strane druhej.

19. To znamená, že uvádzaciu vetu § 449 ods. 2 znejúcu „Povinnosti podľa odseku 1 neplatia, ak“ nemožno vo vzťahu k písm. a) gramaticky vykladať spôsobom, že kasačná sťažnosť nemusí byť kvalifikovane spísaná, resp. sťažovateľ nemusí byť v kasačnom konaní kvalifikovane zastúpený členom alebo zamestnancom s požadovaným právnickým vzdelaním. V opačnom prípade by totiž prítomnosť takéhoto zastupujúceho člena alebo zamestnanca u sťažovateľa nemala na účel kasačného konania právny význam a negovala by vyššie uvedenú požiadavku kvalifikovaného obsahu kasačnej

sťažnosti a kvalifikovaného zastupovania kasačného sťažovateľa. Absenciu takejto kvalifikovanosti je totiž potrebné stiahnuť len na prípady uvedené v § 449 ods. 2 písm. c) a d) S. s. p., t. j. na správne žaloby v sociálnych veciach a vo veciach azylu, zaistenia a administratívneho vyhostenia, a (správne) žaloby, v ktorých je žalovaným Centrum právnej pomoci.

20. Posudzovaný prípad sa týka interpretácie ustanovenia § 449 ods. 2 písm. a) S. s. p. v súvislosti s preukazovaním právneho zastúpenia sťažovateľa pri spísaní a podaní kasačnej sťažnosti. Veľký senát po preskúmaní veci v rozsahu vymedzenom predkladajúcim senátom zastal názor, že výklad predmetného ustanovenia, ktorý viedol senáty kasačného súdu v skôr vydaných rozhodnutiach (sp. zn. 10Asan/11/2019 zo dňa 25. augusta 2020 a sp. zn. 5Asan/7/2019 zo dňa 25. januára 2021) k odmietnutiu kasačnej sťažnosti sťažovateľa ako neprípustnej, je nielen zbytočne formalistický, ale i odporujúci spomenutému účelu zákona, ktorým je zabezpečenie účinného prístupu oprávnených subjektov ku kasačnému súdu prostredníctvom kvalifikovaného zastúpenia sťažovateľa v kasačnom konaní. V okolnostiach prípadu totiž nebolo rozumne spochybnené, že v mene sťažovateľa konal zamestnanec s požadovaným právnickým vzdelaním, ktorý bol sťažovateľom písomne poverený na podanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie v kasačnom konaní.

21. Senáty kasačného súdu v skôr vydaných odlišných rozhodnutiach opreli svoj skutkový záver o nesplnení podmienky povinného právneho zastúpenia sťažovateľa aj o skutočnosť, že kasačná sťažnosť nebola podpísaná zamestnancom sťažovateľa s požadovaným právnickým vzdelaním (ale jeho štatutárnym orgánom). K tomu veľký senát podotýka, že požiadavka na podpísanie kasačnej sťažnosti povereným zamestnancom alebo členom sťažovateľa s právnickým vzdelaním nevyplýva z § 449 S.s.p. a preto jej splnením nemožno podmieňovať prístup sťažovateľa ku kasačnému súdu. Samotné podpísanie kasačnej sťažnosti štatutárnym orgánom sťažovateľa, resp. osobou oprávnenou konať v jeho mene, je z hľadiska požiadaviek na kvalifikovanosť zastúpenia sťažovateľa pri podaní kasačnej sťažnosti v súlade so zákonom.

22. Vzhľadom na uvedené veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v zmysle § 466 ods. 5 písm. b/ S.s.p. dal na otázku položenú predkladajúcim senátom odpoveď (v znení uvedenom vo výroku tohto rozhodnutia) v tom zmysle, že ak kasačná sťažnosť obsahuje údaj o konkrétnom zamestnancovi alebo členovi sťažovateľa (napr. meno a priezvisko v kolónke „vybavuje/linka“), ktorý má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa a tento zamestnanec alebo člen bol osobou oprávnenou konať za sťažovateľa písomne poverený na podanie kasačnej sťažnosti a zastupovanie sťažovateľa v kasačnom konaní, má sa za to, že sťažovateľ splnil podmienku povinného právneho zastúpenia podľa § 449 ods. 2 písm. a) S.s.p. Veľký senát súčasne podľa § 466 ods. 5 písm. b/ S.s.p. postúpil vec senátu 5S na ďalšie konanie vo veci a rozhodnutie v jej merite.

23. Toto rozhodnutie prijal veľký senát pomerom hlasov 7 : 0.

### **Poučenie :**

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



