

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 10Sžk/27/2020  
Identifikačné číslo spisu: 5020200073  
Dátum vydania rozhodnutia: 24. februára 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:5020200073.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: PHAREX, s.r.o., so sídlom Prieložtek č. 1, Martin, IČO: 44 073 437, právne zastúpený Advokátskou kanceláriou Hronček & Partners, s.r.o., so sídlom Kálov č. 1, Žilina, proti žalovanému: Daňový úrad Žilina - pobočka Martin, so sídlom Jesenského 23, Martin, v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Žiline sp.zn. 28Sa/4/2020 z 2.7.2020, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

### Odôvodnenie

#### I.

##### Namietaný zásah

1. Žalobou proti inému zásahu z 10.2.2020 sa žalobca domáhal, aby správny súd uznesením zakázal žalovanému pokračovať v zatajovaní informácií a neposkytovaní žalobcovi relevantných odpovedí na jeho otázky, a to najmä v neprístupňovaní mien zamestnancov správcu dane, ktorí sa podieľali na príprave stanovísk a vyjadrení správcu dane v rámci prvostupňového konania vedeného Daňovým úradom Žilina, pobočka Martin proti kontrolovanému daňovému subjektu PHAREX, s.r.o., ako aj mien zamestnancov správcu dane, ktorí sa podieľali na príprave rozhodnutia č. 102925109/2019 vydaného v rámci tohto konania a mien zamestnancov správcu dane, s ktorými boli tieto stanoviská a vyjadrenia v rámci celého konania akýmkoľvek spôsobom konzultované a to tak po hmotnoprávnej ako aj procesnoprávnej stránke. Zároveň žiadal, aby správny súd uložil žalovanému povinnosť sprístupniť žalobcovi presný menovitý zoznam všetkých zamestnancov, ktorí sa akýmkoľvek spôsobom podieľali na príprave stanovísk a vyjadrení správcu dane v rámci daňového konania

vedeného Daňovým úradom Žilina, pobočka Martin ako prvostupňovým orgánom, v ktorom má žalobca procesné postavenie účastníka konania - kontrolovaného daňového subjektu, ako aj uviesť presné mená a priezviská všetkých zamestnancov, s ktorými boli tieto vyjadrenia a stanoviská správcu dane v rámci tohto konania akýmkoľvek spôsobom konzultované.

## II.

Konanie na krajskom súde

2. Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) uznesením sp.zn. 28Sa/4/2020 z 2.7.2020 žalobu zamietol a účastníkom konania náhradu trov konania nepriznal. Krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil predovšetkým tým, že:

- namietané konanie žalovaného nie je možné kvalifikovať ako iný zásah orgánu verejnej správy, pričom iným zásahom spočívajúcim vo faktickom postupe orgánu verejnej správy môže byť len aktívny postup a nie jeho opomenutie,
- namietaným konaním žalovaného nebol žalobca priamo dotknutý na svojich právach a právom chránených záujmoch alebo povinnostiach, pričom svoje námietky týkajúce sa zaujatosti zamestnancov správcu dane má žalobca uplatňovať v daňovo konaní, napr. v odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu,
- namietané konanie žalovaného možno preskúmať v rámci preskúmavania zákonnosti vo veci vydaného meritórneho rozhodnutia, keďže ochrana poskytovaná v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy je vo svojej podstate subsidiárna voči ochrane poskytovanej v konaní o správnej žalobe proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy.

## III.

Konanie na kasačnom súde

3. Proti uzneseniu krajského súdu sp.zn. 28Sa/4/2020 z 2.7.2020 podal žalovaný (ďalej len „sťažovateľ“) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP, v ktorej namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil žalobcovi uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základne nesprávneho právneho posúdenia veci.

4. Sťažovateľ v sťažnostných bodoch namietal predovšetkým nasledovné:

- nesprávne právne posúdenie zo strany krajského súdu spočívalo najmä v tom, že súd nesprávne posúdil namietané konanie spočívajúce v zatajovaní informácií ako postup nemajúci povahu iného zásahu orgánu verejnej správy, na základe uvedeného bol potom nesprávny aj záver krajského súdu o tom, že ochrany sa možno domáhať až vo vzťahu k rozhodnutiu následne vydanému v daňovom konaní,
- neposkytnutie požadovaných informácií nenesie znaky nečinnosti, ako tvrdí krajský súd, pretože nemožno považovať „za výlučne pasívny postoj také konanie, ktoré spočíva v úmyselnom zatajovaní informácií“, v dôsledku čoho bola splnená aj podmienka priameho dotyku na subjektívnych právach,
- poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sžk/28/2018 z 31.1.2019, v zmysle ktorého „judikatúra považuje za zásah nezákonný resp. v širšom zmysle protiprávny útok orgánov verejnej moci proti subjektívnym verejným právam fyzickej alebo právnickej osoby spočívajúci v postupoch orgánu verejnej správy alebo v jeho činnosti, úkone, pokyne, prípadne nečinnosti“,
- v daňovom konaní bolo následne vydané aj odvolacie rozhodnutie zo strany Finančného rozhodnutia, pričom „existuje dôvodné podozrenie, že žalovaný a Finančné riaditeľstvo SR konajú vo vzájomnej súčinnosti, a že sa na vyhotovení vyjadrení, stanovísk, ako aj samotného rozhodnutia Žalovaného podieľali aj pracovníci Finančného riaditeľstva SR ako orgánu príslušného konať a rozhodovať v druhom stupni“, čím došlo k porušeniu princípu dvojinstančnosti daňového konania,
- porušenie práva na spravodlivý proces videl sťažovateľ v tom, že krajský súd žalobu zamietol z dôvodu, že nevyhodnotil ním namietané konanie žalovaného za iný zásah orgánu verejnej správy, podľa sťažovateľa o denegatio iusticie ide analogicky aj v takom prípade, ak krajský súd na základe

nesprávneho právneho posúdenia veci žalobu zamietne, hoci sa ňou mal z hľadiska hmotnoprávnej stránky riadne zaoberať a žalobcom namietaný zásah žalovaného preskúmať,

- k zásahu do subjektívnych práv sťažovateľa došlo aj tým, že rozhodnutím žalovaného v spojení s následným odvolacím rozhodnutím Finančného riaditeľstva SR bola sťažovateľovi vyrubená daň vo výške 2 494 931,35 eur na dani vyberanej zrážkou za rok 2015, pričom, ak by bol namietaný zásah žalovaného včas preskúmaný, ešte v priebehu daňového konania, odvolacie rozhodnutie by bolo vydané zákonným spôsobom.

5. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti v plnom rozsahu stotožnil s napadnutým rozhodnutím krajského súdu.

#### IV.

##### Právny názor kasačného súdu

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky začal vykonávať svoju činnosť od 1.8.2021 (§ 101e ods. 1 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Výkon súdnictva prešiel z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky od 1.8.2021 vo všetkých veciach, v ktorých je od 1.8.2021 daná právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (čl. 154g ods. 4 a 6 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Prejednávaná vec bola pôvodne predložená Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky a bola jej pridelená sp. zn. 10SŽk/27/2020. Od 1.8.2021 je na konanie v tejto veci príslušný Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Vec bola náhodným výberom pridelená kasačnému senátu 1S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozhodnutia pod pôvodnou spisovou značkou.

7. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP [<aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523438'&ucin-k-dni='30.12.9999'>](http://aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523438'&ucin-k-dni='30.12.9999'>)) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP [<aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523439'&ucin-k-dni='30.12.9999'>](http://aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523439'&ucin-k-dni='30.12.9999'>) preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal žalobca - sťažovateľ v lehote včas (§ 443 ods. 1 SSP [<aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523443'&ucin-k-dni='30.12.9999'>](http://aspi://module='ASPI'&link='162/2015%20Z.z.%2523443'&ucin-k-dni='30.12.9999'>)), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, pričom pri svojom rozhodovaní bol vedený nasledujúcimi právnymi úvahami.

8. Fundamentálnou právnou otázkou, na ktorú je potrebné zodpovedať zo strany kasačného súdu vzhľadom na formuláciu sťažnostných bodov, je otázka, či žalobcom (sťažovateľom) v žalobe vymedzené konanie žalovaného má alebo nemá povahu iného zásahu orgánu verejnej správy.

9. Iný zásah orgánu verejnej správy je normatívne vymedzený v § 3 ods. 1 písm. e) SSP ako „faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.“

10. Pre daný prípad je relevantná len „hlavná“ definícia iného zásahu v časti pred bodkočiarkou, keďže je zrejmé, že sa nejedná o výkon kontroly alebo inšpekcie.

11. Zákonodarca vymedzil iný zásah orgánu verejnej správy prostredníctvom štyroch kritérií, ktoré musia byť kumulatívne spojené a ktorými sú:

- faktický postup,
- orgánu verejnej správy,
- pri plnení úloh v oblasti verejnej správy,

- s priamym dotykom na subjektívnych právach.

12. Faktický postup znamená, že sa jedná o priame bezprostredné konanie, ktoré jednak v procesnej rovine nemá povahu administratívneho konania a súčasne po formálnej stránke nemá charakter rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy.

13. Legálna definícia nespája iný zásah orgánu verejnej správy s administratívnym konaním tak, ako je tomu pri rozhodnutiach a opatreniach orgánov verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. b) a c) SSP. Dôvodom je skutočnosť, že iný zásah orgánu majúci povahu faktického postupu orgánu verejnej správy je praxi realizovaný hlavne mimo administratívneho konania, tak ako je toto vymedzené v § 3 ods. 1 písm. a) SSP. To súčasne znamená, že pokiaľ by aj bol prípadne v rámci administratívneho konania orgánom verejnej správy vykonaný postup majúci povahu iného zásahu, posudzovala by sa zákonnosť tohto postupu pri preskúvaní zákonnosti toho rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré bolo jeho výsledkom. Je to dané tým, že samotný postup orgánu verejnej správy de lege lata nie je spôsobilým predmetom prieskumu v rámci správneho súdnictva.

14. Inak povedané preskúvanie zákonnosti iného zásahu zo strany správneho súdu prichádza do úvahy len vtedy, ak sa ochrana subjektívnych práv nemožno domôcť inak, t.j. v rámci správnej žaloby proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Dôvodom je skutočnosť, že ochrana poskytovaná v rámci správneho súdnictva voči inému zásahu je vo svojej podstate subsidiárna vo vzťahu k ochrane poskytovanej voči rozhodnutiu orgánu verejnej správy (porovnaj Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 1253 s.).

15. V danom prípade podľa sťažovateľa mal iný zásah spočívať v tom, že žalovaný neoznámil sťažovateľovi mená príslušných zamestnancov žalovaného, ktorí participovali na postupe žalovaného v daňovom konaní.

16. Predovšetkým je potrebné zdôrazniť, že právny režim sprístupňovania informácií upravuje zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií). Ak sa preto sťažovateľ mienil relevantne domôcť poskytnutia určitej informácie, mal postupovať podľa tohto právneho predpisu. Prípadné neposkytnutie informácie je v tomto zákone spojené s inštančným postupom, ktorého vyčerpanie umožňuje následný správny súdny prieskum, ktorého efektívnosť zvyšuje znenie § 193 SSP umožňujúce správne súdu v rozhodnutí uložiť žalovanému povinnosť zverejniť požadovanú informáciu.

17. Už len takéto jednoznačné procesné vymedzenie znemožňuje, aby sa poskytovanie informácií spájalo s iným žalobným typom v rámci správneho súdnictva. Medzi správnu žalobu a žalobu proti inému zásahu sú totiž zásadné procesné rozdiely. Správny súdny poriadok je pritom budovaný na „princípe jednoznačného určenia procesného režimu prieskumu“, z ktorého potom vyplýva záver, že prípadná kumulácia viacerých žalobných typov vo vzťahu k tej istej činnosti alebo správne aktu orgánu verejnej správy je odpočiatku chybným konceptom.

18. Neposkytnutie požadovanej informácie žalovaným preto zo strany procesnej logiky nemohlo a ani nemalo povahu iného zásahu orgánu verejnej správy.

19. Iný zásah ako faktický postup súčasne v sebe implicitne zahrňuje aktívne konanie orgánu verejnej správy. Táto vlastnosť síce nevyplýva priamo z legálnej definície, ale možno ju odvodiť z procesnej úpravy konania o inom zásahu orgánu verejnej správy obsiahnutej v § 252 až 263 SSP.

20. Znenie § 252 vymedzuje dva typy žalôb proti inému zásahu, pričom tá, ktorá sa týka trvajúceho alebo hroziaceho opakujúceho iného zásahu (§ 252 ods. 1 SSP), je doktrínálne označovaná ako negatívna (porovnaj Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 1227 s.). Práve takýto typ žaloby vo svojom obsahovom vyjadrení jednoznačne evokuje, že iný zásah má mať povahu aktívneho konania, keď napr. § 254, § 255 ods. 1, § 256 SSP hovorí o vykonaní iného zásahu. Rovnako úspešná negatívna žaloba má v

zmysle § 262 ods. 1 SSP za následok uloženie zákazu pokračovať v inom zásahu. Vykonanie (niečoho), resp. zákaz pokračovania (v niečom) pritom vyjadrujú konanie a nie jeho opomenutie. Aj z tejto skutočnosti je preto zrejmé, že sťažovateľom namietané neposkytnutie informácie zo strany žalovaného nemalo ani po formálnej stránke charakter iného zásahu orgánu verejnej správy.

21. Z vymedzenia sťažnostných bodov je súčasne zrejmé, že sťažovateľ si zamieňa pojmy opomenutie konania a nečinnosť. Na rozdiel od opomenutia, ktoré nemá v správnom súdnom procese legálnu definíciu, nečinnosť orgánu verejnej správy takúto definíciu nielenže má v § 3 ods. 1 písm. e) SSP, ale súčasne aj predstavuje samostatný predmet prieskumu na podklade žaloby proti nečinnosti upravenej v § 242 až § 251 SSP. S odkazom na vyššie uvedený „princíp jednoznačného určenia procesného režimu prieskumu“ je vylúčené, aby určitá činnosť mohla mať na poli správneho súdnictva súčasne charakter nečinnosti ako i iného zásahu orgánu verejnej správy. To znamená, že už samotná skutočnosť, že neposkytnutie požadovanej informácie bolo sťažovateľom označované za nečinnosť žalovaného, samo o sebe vylučovala, aby vo vzťahu k tejto „nečinnosti“ bola poskytovaná ochrana v rámci konania o inom zásahu orgánu verejnej správy.

22. V tomto smere neobstojí ani sťažovateľov odkaz na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sžk/28/2018 z 31.1.2019, pretože daná citácia jednak nepatrí najvyššiemu súdu a súčasne správny súdny prieskum v predmetnej veci začal ešte za účinnosti Občianskeho súdneho poriadku, v rámci ktorého bolo vymedzenie vtedajšieho tzv. nezákonného zásahu odlišné od súčasného vymedzenia iného zásahu orgánu verejnej správy v § 3 ods. 1 písm. e) SSP.

23. Dôkazom mylnej interpretácie zo strany sťažovateľa boli aj tie sťažnostné body, v ktorých namietal dotyk na svojich subjektívnych právach. Ten totiž vždy spájal s rozhodovaním finančných orgánov v daňovom konaní, čo len potvrdzuje už spomenutý charakter subsidiarity ochrany poskytovanej v rámci žaloby proti inému zásahu vo vzťahu k správnej žalobe proti rozhodnutiu, v danom prípade Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky. Zároveň námietky týkajúce sa zákonnosti v daňovom konaní vydaných rozhodnutí (napr. porušenie dvojínštančnosti konania) sú v rámci konania o inom zásahu orgánu verejnej správy právne irelevantné.

24. Na základe uvedeného kasačný súd nezistil, že by krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

25. Pokiaľ sťažovateľ namietal porušenie jeho práva na spravodlivý proces, tak nesprávny procesný postup, ktorým mu mal krajský súd znemožniť uskutočnenie jemu patriacich procesných práv v náležitej miere, opätovne spojil s tým, že krajský súd neposúdil namietané konanie ako iný zásah. To znamená, že sťažovateľ neuviedol žiadne také procesné pochybenie krajského súdu, ktorým by došlo k porušeniu jeho práva na spravodlivý proces, pretože nesprávne právne posúdenie veci, nepredstavuje takúto vadu konania ale samostatný dôvod kasačnej sťažnosti.

26. Kasačný súd sa preto v plnom rozsahu stotožnil s právnym posúdením krajského súdu a keďže dôvody kasačnej sťažnosti a s nimi spojené sťažnostné body vyhodnotil ako bezpredmetné, kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

27. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP (a contrario) a vzhľadom na neúspech sťažovateľa v kasačnom konaní mu nepriznal právo na náhradu trov vynaložených v tomto konaní; zároveň kasačný súd nevidel dôvod ani na postup podľa § 168 SSP.

28. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

**Poučenie :**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.