

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1Stk/7/2021
Identifikačné číslo spisu: 5021200132
Dátum vydania rozhodnutia: 30. marca 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Fečík
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:5021200132.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, so sídlom Štúrova 2, 812 85 Bratislava, proti žalovanému: Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov, so sídlom Vysokoškolákov 8556/33B, 010 08 Žilina, za účasti ďalšieho účastníka: Smreport - MT, s.r.o., so sídlom Gogoľova 3938/10, 036 01 Martin, IČO: 46 360 875, v konaní o správnej žalobe na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného Číslo: OU-ZA-OOP-2018/029827/KUC zo dňa 30.7.2018, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline sp. zn. 30S/55/2021 z 19.7.2021, takto

r o z h o d o l :

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.
- II. Účastníkom konania právo na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Žalobca podal dňa 16.3.2021 na Krajskom súde v Žiline (ďalej len „krajský súd“) všeobecnú správnu žalobu, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného Číslo: OU-ZA-OOP-2018/029827/KUC zo dňa 30.7.2018 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.
2. Žalovaný týmto odvolacím rozhodnutím podľa § 59 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) zrušil rozhodnutie mesta Martin č. 29698/2018 z 12.4.2018 a vec sa vrátil mestu Martin na nové prejednanie a rozhodnutie. Zrušeným prvostupňovým rozhodnutím mesto Martin vo veci správneho deliktu podľa § 27b ods. 1 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) uznalo ďalšieho účastníka konania Smreport - MT, s.r.o. zodpovedným podľa § 27b ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení z porušenia zákazu daného § 8 ods. 2 Všeobecne záväzného nariadenia mesta Martin o verejnom poriadku v znení

neskorších dodatkov a uložilo mu pokutu 165,00 eur. Mesto Martin, viazané právnym názorom žalovaného, následne rozhodnutím sp. zn.č. 29698/2018 zo 10.12.2018 konanie vo veci vyššie uvedeného správneho deliktu zastavilo v zmysle § 30 ods. 1 písm. h) správneho poriadku.

3. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca protest prokurátora č. VI/2 Gd 80/19/1000-10 zo dňa 28.10.2020 z dôvodu porušenia príslušných ustanovení správneho poriadku. Okresný úrad Žilina, odbor opravných prostriedkov podanému protestu nevyhovel a listom č. OU-ZA-OOP6-2020/003025-019 z 30.11.2020 oznámil, že protest prokurátora spolu so spisovým materiálom predkladá na rozhodnutie bezprostredne nadriadenému orgánu - Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky. Rozhodnutím č. SVS-OVS2-2020/034168-002 z 29.12.2020 následne Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, sekcia všeobecnej vnútornej správy, odbor všeobecnej vnútornej správy nevyhovel o protestu prokurátora a toto rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť 22.1.2021.

4. Krajský súd uznesením sp. zn. 30S/55/2021 z 19.7.2021 (ďalej aj „preskúmané rozhodnutie“) žalobu odmietol ako neprípustnú s odkazom na § 98 ods. 1 písm. g) a § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“). V odôvodnení krajský súd poukázal na to, že rozhodnutie, ktorým bolo v odvolacom konaní zrušené prvostupňové rozhodnutie a vec bola vrátená prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie, nepredstavuje v zmysle ustálenej judikatúry spôsobilý predmet súdneho prieskumu na základe žaloby fyzickej alebo právnickej osoby a to vzhľadom na zásadu subsidiarity správneho súdnictva, podstatou ktorej je preferencia odstránenia nezákonnosti v administratívnom konaní. Pri žalobe prokurátora, účelom ktorej je ale ochrana zákonnosti, by však takéto odvolacie rozhodnutie mohlo byť preskúmateľné správnym súdom, avšak v danom prípade tomu bránila skutočnosť, že správne konanie už bolo následne ukončené. Podľa krajského súdu „aj v prípade úspechu prokurátora v správnom súdnom konaní by sa jednalo len o rozhodnutie teoretické, bez akéhokoľvek dopadu na administratívne konanie vo veci správneho deliktu, ktoré je právoplatne skončené a podľa vyjadrenia prokurátora protest proti rozhodnutiu Mesta Martin č. 29698/2018 zo dňa 10.12.2018 nebol podaný. Aj v prípade rozhodovania správneho súdu o prokurátorských žalobách, v rámci ktorých sa a priori poskytuje ochrana zákonnosti aj bez nadväznosti na ochranu konkrétnych subjektívnych práv, rozhodnutie správneho súdu nemá mať len akademický charakter, ale má reálne a efektívne viesť k náprave pochybení v administratívnom konaní.“

II.

Konanie na kasačnom súde

5. Proti uzneseniu krajského súdu o odmietnutí žaloby podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, teda preto, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Sťažovateľ svoju kasačnú sťažnosť odôvodnil predovšetkým poukázaním na skutočnosti, ktoré boli dôvodom pre podanie protestu prokurátora a správnej žaloby prokurátora a ku dôvodom, na ktorých krajský súd založil odmietnutie žaloby, uviedol, že rozhodnutie žalovaného nemá len čiastkový procesný charakter, keďže podľa žalobcu riešenou právnou otázkou presahuje aj „do hmotnoprávnej roviny a tým pádom je spôsobilé byť predmetom súdneho prieskumu“.

6. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti v plnom rozsahu stotožnil s preskúmaným rozhodnutím krajského súdu. Ďalší účastník konania sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

III.

Právne závery kasačného súdu

7. Kasačný senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov [§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP], pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 1 SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), bol pri rozhodovaní vedený nasledovnými právnymi úvahami.

8. Krajský súd v danej veci rozhodoval o tzv. prokurátorskej správnej žalobe. Táto žaloba predstavuje jeden prostriedkov právneho dozoru prokuratúry nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy (tzv. netrestný dozor prokuratúry) v zmysle § 22 ods. 1 písm. c) zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“).

9. Účasť prokuratúry na vonkajšej kontrole zákonnosti rozhodovania orgánov verejnej správy, realizovaná prostredníctvom netrestného dozoru, má nezastupiteľný charakter a spolu so správnym súdnictvom tvorí tandem zabezpečovania ochrany subjektívnych práv a zákonnosti v oblasti verejnej správy. Tomu zodpovedá aj zásada funkčnej súvislosti správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry vyjadrená v § 5 ods. 11 SSP a zrkadlovo v § 20 ods. 1 zákona o prokuratúre. Jej procesným vyjadrením je potreba splnenia osobitných procesných podmienok zo strany prokurátora predtým, než sa obráti na správny súd. Konkrétne ide o povinnosť vyčerpať (neúspešne) protest prokurátora alebo upozornenie prokurátora v závislosti od druhu žaloby.

10. Rozsah prieskumu zákonnosti v rámci správneho súdnictva a netrestného dozoru prokuratúry nie je úplne identický a teda zákonnosť niektorých správnych aktov alebo postupov môže byť preskúmaná len správnym súdom (napr. iný zásah orgánu verejnej správy) a naopak niektoré sú preskúmateľné len na poli netrestného dozoru prokuratúry (napr. opatrenie orgánu verejnej správy so všeobecnými účinkami).

11. Príkladom takejto asymetrie sú aj rozhodnutia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy. Zatiaľ čo v rámci netrestného dozoru prokuratúry sú tieto rozhodnutia v zásade preskúmané vo všeobecnosti, v rámci správneho súdnictva sú zaradené do kompetenčných výluk v zmysle § 7 písm. e) SSP a predpokladom ich preskúmateľnosti je súčasný dopad na subjektívne práva účastníka administratívneho konania (viď Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 83 s.).

12. Podmienka ujmy na subjektívnych právach, ako predpoklad preskúmateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, obsiahnutá v § 7 písm. e) SSP, však v rámci správneho súdneho prieskumu dopadá na akéhokoľvek žalobcu. Rozdiel je (len) v tom, že fyzická a právnická osoba musia preukázať ujmu na vlastných právach, zatiaľ čo prokurátor objektívnu možnosť ujmy na právach niektorého z účastníkov administratívneho konania. Inak povedané, hoci je prokurátor vždy oprávnený podať protest prokurátora proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak sa domnieva, že ním bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, v prípade nevyhovenia takémuto protestu môže (s úspechom) podať proti takémuto rozhodnutiu správnu žalobu, len ak preukáže možnosť jeho dopadu na oblasť subjektívnych práv niektorého z účastníkov administratívneho konania.

13. Rozhodnutie, ktorým bolo v odvolacom konaní v zmysle § 59 ods. 3 správneho poriadku zrušené prvostupňové rozhodnutie a vec bola vrátená prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie, sa v zmysle ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. sp.zn. 4Sžo/30/2009 z 25.6.2009, R 51/2009) ako i Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (napr. uznesenie sp. zn. 1Sžrk/2/2020 z 31.3.2022) nepovažuje za spôsobilý predmet správneho súdneho prieskumu v zmysle kompetenčnej výluky danej § 7 písm. e) SSP. Takýmto rozhodnutím sa totiž vo veci meritorne nerozhoduje a ani sa ním administratívne konanie nekončí. Účinkami takéhoto rozhodnutia nedochádza ani k priamemu zásahu do subjektívnych práv účastníka správneho konania, pretože sa zrušuje prvostupňové rozhodnutie, ktorým bolo vo veci rozhodnuté len neprávoplatne. Odvolanie má pritom v zásade odkladný účinok (§ 55 ods. 1 správneho poriadku), v dôsledku čoho účinky odvolaním napadnutého rozhodnutia nenastali a teda sa ani nemohli prejaviť v rovine subjektívnych práv účastníka konania. Vylúčenie rozhodnutia odvolacieho orgánu o zrušení prvostupňového rozhodnutia a vrátení veci na nové prejednanie a rozhodnutie spod správneho súdneho prieskumu je v danom prípade (nepriamo) aj realizáciou princípu subsidiarity správneho súdnictva. Tento princíp spočíva v následnej kontrole zákonnosti zo strany správneho súdnictva a prednosti odstraňovania nezákonnosti v rámci administratívneho konania (viď Baricová, J., Fečík, M., Števček,

M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 65 s.). Ekvivalentne je pritom subsidiarita prieskumu vnímaná aj vo vzťahu k analogickým právnym inštitútom, ako je dovolanie v civilnom procese či ústavná sťažnosť (porovnaj napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 3 Cdo 157/2017 z 11.10.2017, R 21/2018, uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. III. ÚS 367/2016 z 7.6.2016).

14. V rozsahu naznačených východísk posudzoval kasačný súd preskúmané rozhodnutie krajského súdu.

15. V danej veci sťažovateľ podal protest prokurátora, ktorému však rozhodnutím Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, sekcia všeobecnej vnútornej správy, odbor všeobecnej vnútornej správy SVS-OVS2-2020/034168-002 z 29.12.2020 nebolo vyhovené. Proti tomuto rozhodnutiu síce sťažovateľ nepodal odvolanie (§ 24 ods. 11 zákona o prokuratúre), avšak podmienka vyčerpania odvolania stanovená v § 7 písm. a) SSP sa vzťahuje len na odvolanie podávané v administratívnom konaní, v ktorom sa rozhoduje vo veci samej a nedopadá na konanie o proteste prokurátora.

16. Vzhľadom na to, že sťažovateľ podal správnu žalobu proti rozhodnutiu žalovaného, ktorým bolo v odvolacom konaní zrušené prvostupňové rozhodnutie a vec bola vrátená prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie, už len táto samotná skutočnosť bola dôvodom pre odmietnutie žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, keďže žaloba smerovala proti rozhodnutiu vylúčenému spod správneho súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP. Táto kompetenčná výluka pritom nebola negovaná tým, že žalobu podal prokurátor. Na tomto závere nič nemení ani sťažnostná námietka prokurátora spočívajúca v tom, že rozhodnutie žalovaného malo presah aj do hmotnoprávnej roviny. Je totiž bez právneho významu, aká okolnosť (procesná alebo hmotnoprávna) bola dôvodom pre vydanie rozhodnutia, ktorým bolo v odvolacom konaní zrušené prvostupňové rozhodnutie a vec bola vrátená prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie. Rozhodujúcou je procesná a nemeritórna povaha tohto odvolacieho rozhodnutia spojená s absenciou jeho priameho dopadu na subjektívne práva účastníkov konania.

17. Pokiaľ ide o záver krajského súdu, že rozhodujúcou skutočnosťou pre odmietnutie žaloby, bolo následné zastavenie konania a nepodanie protestu prokurátora proti zastavujúcemu rozhodnutiu, možno v rámci obiter dictum skonštatovať, že táto úvaha správneho súdu nemá priamo oporu v znení § 7 písm. e) SSP a i keď sa javí ako správna, týka sa účinnosti ingerencie prokuratúry (§ 3 ods. 2 zákona o prokuratúre), ktorú však správne súdy nie sú oprávnené posudzovať. V zásade ale platí, že ak po rozhodnutí, ktorým bolo v odvolacom konaní zrušené prvostupňové rozhodnutie a vec bola vrátená prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie, nanovo rozhodol prvostupňový orgán, boli týmto rozhodnutím konzumované účinky predchádzajúceho odvolacieho rozhodnutia. Pokiaľ toto prvostupňové rozhodnutie následne nadobudlo aj právoplatnosť a došlo ním ku skončeniu správneho konania, mal by túto skutočnosť zohľadniť aj prokurátor pri výkone netrestného dozoru. Ak by totiž podal protest prokurátora proti odvolaciemu rozhodnutiu, v prípade jeho vyhoveniu a zrušení odvolacieho rozhodnutia by tým neboli dotknuté účinky následne vydaného prvostupňového rozhodnutia. Z procesnej logiky je pritom zrejmé, že v prípade skončeného správneho konania má ingerencia prokurátora smerovať voči tomu rozhodnutiu, ktorým bolo toto konanie ukončené. Inými slovami v skončenom konaní nemožno v zásade zrušovať skôr vydané procesné rozhodnutia. Opísaný záver nie je pritom spôsobilé negovať ani zdanlivé pnutie pri rozhodovaní prvostupňového orgánu, ktorý je na jednej strane viazaný právnym záverom odvolacieho orgánu (§ 59 ods. 3 správneho poriadku) a na strane druhej povinnosťou rozhodnúť zákonne (§ 46 správneho poriadku). Porušenie zákona alebo iného všeobecne záväzného právneho predpisu nie je totiž sanované tým, že prvostupňový orgán bol pri svojom rozhodovaní viazaný právnym názorom odvolacieho orgánu.

18. Na základe uvedeného kasačný súd konštatuje, že rozhodnutie žalovaného bolo v rámci správneho súdnictva s odkazom na znenie § 7 písm. e) SSP nepreskúmateľné a preto odmietnutie žaloby ako neprípustnej podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP bolo zo strany krajského súdu namieste i keď kasačný súd čiastočne modifikoval dôvod odmietnutia žaloby.

19. Zo strany kasačného súdu nebolo zistené naplnenie sťažovateľom namietaného dôvodu kasačnej sťažnosti.

20. Kasačný súd preto kasačnú sťažnosť sťažovateľa (žalobcu) podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

21. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 170 písm. c) SSP tak, že žiadnemu účastníkovi konania nepriznal náhradu trov konania.

22. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kasačnom senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.