

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 3Sfk/54/2021
Identifikačné číslo spisu: 1020201242
Dátum vydania rozhodnutia: 28. marca 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1020201242.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v právnej veci žalobcu (sťažovateľ): eustream, a.s., so sídlom Votrubova 11/A, 821 09 Bratislava, IČO: 35 910 712; proti žalovanému: Úrad pre vybrané hospodárske subjekty, so sídlom Radlinského 37, 817 73 Bratislava; o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia č. 101101563/2020 zo dňa 30. júna 2020, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/204/2020-180 zo dňa 22. júla 2021, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/204/2020-180 zo dňa 22. júla 2021 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d ě l š i e k o n a n i e .

O d ô v o d n e n i e

I.

Priebeh administratívneho konania a súdneho konania

1. Úrad pre vybrané hospodárske subjekty (ďalej len „prvostupňový orgán“) rozhodnutím č. 101101563/2020 zo dňa 30. júna 2020 (ďalej len „napadnuté rozhodnutie“), podľa § 9 ods. 5 zákona č. 235/2012 Z. z. o osobitnom odvode z podnikania v regulovaných odvetviach a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o osobitnom odvode“), určil žalobcovi nedoplatok zo zúčtovania odvodov vo výške 74.785.087,66 EUR za odvodové obdobia patriace do účtovného obdobia od 1. januára 2013 do 31. decembra 2013.

2. Vydaniu napadnutého rozhodnutia predchádzalo konanie pred Krajským súdom v Bratislave (ďalej aj ako „správny súd“), ktorý rozsudkom č. k. 2S 235/14-431, 2S 43/15-431 zo 14. októbra 2015 zrušil predchádzajúce rozhodnutie Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky č. 1100301/1/536424/2014/4985 zo dňa 5. decembra 2014 a rozhodnutie Daňového úradu pre vybrané daňové subjekty č. 9900399/5/4785973/2014/Ral zo dňa 30. októbra 2014 a vec vrátil žalovaným na ďalšie konanie. Následne Najvyšší súd SR rozsudkom sp. zn. 5Sžf/26/2016 zo dňa 26. januára 2017 zmenil rozsudok správneho súdu sp. zn. 2S 235/2014-431, 2S 43/15-431 zo dňa 14. októbra 2015 tak, že žalobu žalobcu zamietol. Na základe ústavnej sťažnosti žalobcu Ústavný súd SR nálezom č. IV. ÚS 416/2018-84 zo dňa 17. januára 2019 zrušil rozsudok Najvyššieho súdu SR a vec mu vrátil na ďalšie

konanie. Najvyšší súd SR v ďalšom konaní vydal rozsudok sp. zn. 5Sžf/1/2019 zo dňa 31. júla 2019, ktorým potvrdil rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S 235/14-431, 2S 43/15-431 zo 14. októbra 2015.

3. Žalobca sa správnu žalobou domáhal preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia, pričom žiadal, aby správny súd napadnuté rozhodnutie zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

4. Podľa žalobcu žalovaný svojvoľne odmietol rešpektovať záväzný názor Najvyššieho súdu SR a správneho súdu, postupoval svojvoľne a porušil princíp viazanosti rozsudkom súdu. Zotrval na tom, že určenie základu odvodu, výšky odvodu a výšky zúčtovania odvodov je v rozpore so Smernicou Rady 2009/133/ES o spoločnom systéme zdaňovania, uplatniteľnom pri zlučovaní, rozdeľovaní, čiastočnom rozdeľovaní, prevode aktív a výmene akcií spoločností rôznych členských štátov a pri premiestnení sídla SE alebo SCE medzi členskými štátmi (ďalej len „smernica o daňovej neutralite“) a žalovaný mal pri určení výšky odvodu a výkone zúčtovania odvodov ako základ použiť IFRS výsledok hospodárenia žalobcu. Žalobca v správnej žalobe popísal skutkový a procesný stav, pričom uviedol dôvody, pre ktoré rozhodnutie považuje za nezákonné. Vo vzťahu k prípustnosti žaloby uviedol, že napadnuté rozhodnutie je právoplatné už jeho doručením a nie je voči nemu prípustný žiadny riadny opravný prostriedok. Zákon o osobitnom odvode síce pripúšťa námietky proti napadnutému rozhodnutiu, avšak tieto nie sú plnohodnotným opravným prostriedkom, keďže dôvody na jej podanie sú v zmysle § 8 ods. 6 zákona o osobitnom odvode limitované. Zároveň námietka nie je ani riadnym opravným prostriedkom, nakoľko môže smerovať len voči právoplatnému rozhodnutiu. Iný opravný prostriedok proti napadnutému rozhodnutiu zákon o osobitnom odvode nepripúšťa.

5. Žalovaný vo vyjadrení k správnej žalobe uviedol svoj postoj k namietanému skutkovému a procesnému stavu a k záverom žalobcu, týkajúcim sa nezákonnosti napadnutého rozhodnutia, pričom navrhol, aby správny súd žalobu zamietol. K prípustnosti správnej žaloby sa žalovaný nevyjadril.

II.

Rozhodnutie správneho súdu

6. Správny súd uznesením č. k. 1S/204/2020-180 zo dňa 22. júla 2021 podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) správnu žalobu odmietol.

7. Správny súd mal za preukázané, že žalobca v danej veci podal žalobu o preskúmanie rozhodnutia Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky č. 101286190/2020 zo dňa 10. augusta 2020, ktorým zamietol námietku žalobcu proti rozhodnutiu žalovaného č. 101101563/2020 zo dňa 30. júna 2020, a ktorá je vedená pod sp. zn. 2S/238/2020. Na základe vyššie uvedeného, správny súd dospel k záveru, že žalobca žalobou v konaní 1S/204/2020 napadol prvostupňové rozhodnutie, voči ktorému podal v zákonnej lehote námietku, o ktorej rozhodlo ako odvolací orgán Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky rozhodnutím č.101286190/2020 zo dňa 10. augusta 2020 tak, že námietku žalobcu zamietol.

8. Z uvedeného podľa správneho súdu vyplýva, že žalobca sa v tomto konaní domáhal preskúmania prvostupňového rozhodnutia, ktoré podľa § 8 ods. 5 zákona o osobitnom odvode nadobudlo právoplatnosť jeho doručením. Ako však vyplýva z poučenia uvedeného prvostupňového rozhodnutia, proti tomuto rozhodnutiu bolo možné podať námietku, ako opravný prostriedok písomne alebo ústne do zápisnice u správcu odvodu, a to do ôsmich dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia s tým, že podanie námietky nemá odkladný účinok.

9. Správny súd mal v konaní preukázané, že žalobca podal žalobu na preskúmanie napadnutého (prvostupňového) rozhodnutia dňa 2. septembra 2020, teda až v čase, keď už bolo rozhodnuté o podanom opravnom prostriedku Finančným riaditeľstvom Slovenskej republiky, ako odvolacím orgánom. Zákonnosť rozhodnutia odvolacieho orgánu je v súčasnosti predmetom súdneho prieskumu v konaní vedenom správnym súdom pod sp. zn. 2S/238/2020, pričom v tejto veci správny súd ešte

doteraz nerozhodol. Preto správny súd pri rozhodovaní vo veci sp. zn. 1S/204/2020 ani neprihliadal na argumenty žalobcu o prípustnosti žaloby voči napadnutému rozhodnutiu a skonštatoval, že v správnom súdnictve prvostupňové a druhostupňové konanie tvoria jeden celok (pozn. kasačného súdu: Správny súd mal zrejme na mysli prvostupňové a druhostupňové konanie pred správnymi orgánmi). Považoval za podstatné, že predmetom prieskumu v konaní sp. zn. 2S/238/2020 je napadnuté prvostupňové rozhodnutie spolu s druhostupňovým rozhodnutím.

III.

Kasačná sťažnosť

10. Proti uzneseniu správneho súdu podal žalobca (sťažovateľ) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a j) SSP a navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

11. Sťažovateľ mal za to, že v 5. časti správnej žaloby vysvetlil dôvody, pre ktoré je žaloba prípustná, t. j. že napadnuté rozhodnutie bolo právoplatné jeho doručením a pred jeho právoplatnosťou nebol voči nemu prípustný žiaden riadny opravný prostriedok. Správny súd nekonkretizoval ustanovenie, v zmysle ktorého považoval žalobu za neprípustnú a na odmietnutie žaloby pre tvrdenú neprípustnosť nebol zákonný dôvod. Napadnuté uznesenie odporuje doterajšej rozhodovacej praxi správneho súdu, pričom správny súd tento odklon nevysvetlil, v dôsledku čoho je rozhodnutie v rozpore s princípom právnej istoty a porušuje sťažovateľovo právo na súdnu ochranu a spravodlivý proces.

12. Správny súd zrejme považoval správnu žalobu za neprípustnú pre nevyčerpanie riadnych opravných prostriedkov pred právoplatnosťou napadnutého rozhodnutia, alebo z dôvodu litispendencie, pričom v tomto prípade mohol urobiť chybu v písaní, keď nesprávne poukázal na § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Ako už sťažovateľ uviedol v správnej žalobe, napadnuté rozhodnutie bolo v zmysle § 8 ods. 5 zákona o osobitnom odvode právoplatné jeho doručením. Sťažovateľ nemal pred právoplatnosťou napadnutého rozhodnutia k dispozícií žiaden riadny opravný prostriedok, keďže námietku v zmysle § 8 ods. 6 zákona o osobitnom odvode nemožno považovať za riadny opravný prostriedok podľa § 7 písm. a) SSP, nakoľko sťažovateľ ju mal k dispozícií až po právoplatnosti napadnutého rozhodnutia. Riadne opravné prostriedky smerujú zásadne proti neprávoplatným rozhodnutiam a slúžia na odstraňovanie väd prvostupňových rozhodnutí, opravné prostriedky smerujúce proti právoplatným rozhodnutiam treba považovať za mimoriadne. Podanie mimoriadneho opravného prostriedku nespôsobuje neprípustnosť všeobecnej správnej žaloby proti tomu istému rozhodnutiu, pričom uvedené platí aj pre prípad, ak už bolo o tomto mimoriadnom opravnom prostriedku rozhodnuté. Rovnako riadne opravné prostriedky umožňujú štandardne prieskum rozhodnutia v celom jeho rozsahu, vrátane postupu, ktorý predchádzal jeho vydaniu, avšak námietka v zmysle § 8 ods. 6 zákona o osobitnom odvode nepripúšťa úplný prieskum zákonnosti rozhodnutia a postupu, ktorý predchádzal vydaniu rozhodnutia, a teda jej dôvody sú striktne limitované.

13. K argumentácií, že v správnom súdnictve je prvostupňové a druhostupňové správne konanie vnímané ako jeden celok sťažovateľ uviedol, že uvedené nie je možné aplikovať na tento prípad, nakoľko medzi štandardným správnym konaním a konaním podľa zákona o osobitnom odvode existujú zásadné rozdiely. Zákon o osobitnom odvode limituje prieskum na základe podanej námietky len na základ odvodu, výšku odvodu, prípadne výšku zúčtovania odvodu. Nie je možné namietat' (ani skúmať) napríklad zákonnosť a správnosť postupu správneho orgánu, ani prípadné porušenia procesných práv regulovaného subjektu. Súčasne, námietka je k dispozícií až po právoplatnosti, pričom nemá žiaden odkladný účinok a zákon o osobitnom odvode nepripúšťa žiaden opravný prostriedok pred právoplatnosťou rozhodnutia o zúčtovaní. Zároveň je nespochybniteľné, že výsledkom konania o zúčtovaní odvodov a nadväzujúceho konania o námietke proti tomuto rozhodnutiu sú právoplatné rozhodnutia dve, pričom každé z nich nadobudlo právoplatnosť v iný deň. Sťažovateľ vníma tieto rozhodnutia ako navzájom závislé. Ak by napríklad došlo k zrušeniu rozhodnutia o námietke, právoplatnosť napadnutého rozhodnutia tým nebude dotknutá. Inými slovami, nedôjde k opätovnému otvoreniu celého správneho konania, ako je to štandardné v správnom konaní.

Teória o jednote správneho konania v podmienkach zákona o osobitnom odvode je celkom zjavne neaplikovateľná, a teda obe rozhodnutia spĺňajú podmienky na súdny prieskum.

14. Správny súd opakovane poukazoval na skutočnosť, že v súčasnosti prebieha pred správnym súdom konanie o žalobe proti rozhodnutiu o námietke. Z uvedeného tak nemožno vylúčiť, že správny súd žalobu odmietol z dôvodu litispendencie. Ani tento dôvod podľa sťažovateľa neobstojí, nakoľko konanie vedené pred správnym súdom pod sp. zn. 2S/238/2020 sa týka rozhodnutia o námietke, ktoré vydalo Finančné riaditeľstvo SR, a ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 13. augusta 2020. Pre úplnosť, podmienky pre odmietnutie žaloby podľa § 98 písm. b) SSP neboli splnené aj z dôvodu, že v prípade konania sp. zn. 2S/238/2020 nešlo o skôr začaté konanie. Rovnako neboli dané iné dôvody pre odmietnutie žaloby.

15. Sťažovateľ rovnako poukázal na to, že napadnuté uznesenie odporuje doterajšej praxi správneho súdu, ktorý v predošlom konaní žalobu neodmietol, ale meritórne o nej rozhodol, čím potvrdil jej prípustnosť. Navyše správny súd tento odklon od svojej rozhodovacej praxe riadne nevysvetlil. V tejto súvislosti sťažovateľ poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 192/06 a nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 289/17. Správny súd odmietnutím žaloby v rozpore s jeho doterajšou praxou a neodôvodnením tohto odklonu postupoval v zrejmom rozpore s princípom právnej istoty, vrátane princípu ochrany legitímnych očakávaní, čím porušil právo sťažovateľa na súdnu ochranu. Napadnuté uznesenie je aj týchto dôvodov nezákonné, neudržateľné a nemôže obstať.

IV.

Posúdenie kasačným súdom

16. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“, alebo „kasačný súd“) konajúci, ako súd kasačný zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP) a smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná.

17. Úlohou kasačného súdu bolo posúdiť zákonnosť postupu správneho súdu, ktorý odmietol správnu žalobu sťažovateľa z dôvodu, že žalobca sa ňou domáhal preskúmania prvostupňového rozhodnutia.

18. Podľa § 8 ods. 5 zákona o osobitnom odvode, rozhodnutie o určení odvodu podľa odseku 4 a rozhodnutie o zúčtovaní odvodov podľa § 9 nadobúdajú právoplatnosť ich doručením regulovanej osobe.

19. Podľa § 8 ods. 6 zákona o osobitnom odvode, proti rozhodnutiu o určení odvodu podľa odseku 4 alebo zúčtovaniu odvodov podľa § 9 môže regulovaná osoba podať do ôsmich dní odo dňa doručenia rozhodnutia námietku písomne, alebo ústne do zápisnice u správcu odvodu. Námietka môže smerovať len proti základu odvodu, výške odvodu, alebo výške zúčtovania odvodov. Podanie námietky nemá odkladný účinok. Správca odvodu môže do 15 dní rozhodnúť o námietke, ak jej v plnom rozsahu vyhovie, inak v tejto lehote postúpi námietku na rozhodnutie Finančnému riaditeľstvu Slovenskej republiky (ďalej len „finančné riaditeľstvo“), o čom bez zbytočného odkladu upovedomí regulovanú osobu.

20. Podľa § 8 ods. 7 zákona o osobitnom odvode, finančné riaditeľstvo rozhodne o námietke do 15 dní odo dňa, keď mu bola námietka, postúpená podľa odseku 6, doručená. Finančné riaditeľstvo napadnuté rozhodnutie v odôvodnených prípadoch zmení, inak námietku zamietne.

21. Úvodom kasačný súd sumarizuje, že napadnuté rozhodnutie (o zúčtovaní odvodov) bolo vydané v zmysle § 9 ods. 5 zákona o osobitnom odvode, pričom uvedeným rozhodnutím žalovaný určil nedoplatok zo zúčtovania odvodov. Vzhľadom na osobitosť zákonnej úpravy vyhodnotenie takéhoto rozhodnutia správnym súdom, ako prvostupňové (len z dôvodu, že je voči nemu prípustný opravný prostriedok), nie je celkom opodstatnené. Treba zdôrazniť, že na jednej strane toto rozhodnutie nadobúda právoplatnosť doručením regulovanej osobe (§ 8 ods. 5 zákona o osobitnom odvode), na

druhej strane zákon voči nemu pripúšťa možnosť podania námietok, ktoré však môžu smerovať len proti základu odvodu, výške odvodu, alebo výške zúčtovania odvodov (§ 8 ods. 6 zákona o osobitnom odvode) a nemajú odkladný účinok. Námietkami teda nemožno napadnúť všetky aspekty spochybňujúce zákonnosť rozhodnutia. Za tejto situácie je na mieste sťažovateľom použitý argument o nemožnosti vylúčenia rozhodnutia zo samostatného prieskumu, nakoľko podanie námietky nemôže privodiť úplný prieskum zákonnosti rozhodnutia a postupu, ktorý predchádzal jeho vydaniu. S touto námietkou sa správny súd nevysporiadal.

22. Kasačný súd konštatuje, že hoci sťažovateľ prezentoval v žalobe podrobnú argumentáciu, prečo rozhodovanie o námietkach predstavuje špecifický prípad prieskumu rozhodnutia, odlišného od spravidla plnohodnotného prieskumu prvostupňového rozhodnutia v správnom konaní, z čoho vyvodil dôvodnosť prípustnosti súdneho prieskumu rozhodnutia o zúčtovaní odvodov v rozsahu prevyšujúcom rozsah námietok prípustných v zmysle § 8 ods. 6, nedostal v tejto otázke od správneho súdu presvedčivú odpoveď.

23. Na potrebu riadneho a presvedčivého odôvodnenia súdneho rozhodnutia poukazoval už kasačný súd v mnohých rozhodnutiach, napr. v rozhodnutí sp. zn. 2Sžfk/35/2017 zo dňa 5. júna 2017 cit:

„31. Právo na spravodlivý proces zahŕňa právo na prístup k súdu, právo na nezávislý a nestranný súd, právo na verejnosť konania a rozhodnutia, právo na rozhodnutie v primeranej lehote a právo na spravodlivé prejednanie veci, do ktorého okrem iného patrí aj právo na riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia. Rozhodnutie súdu musí byť odôvodnené a musí byť z neho dostatočne zrejmé, na základe čoho súd dospel k svojmu rozhodnutiu. Aj keď nie je nevyhnutné, aby sa súd vysporiadal s úplne všetkými argumentmi účastníkov, vyjadrenie, ktoré bolo akceptované a malo rozhodujúci vplyv na výsledok sporu, musí byť zdôvodnené jasne a nepochybné.

...

33. Kasačný súd poukazuje na to, že odôvodnenie je časťou rozsudku, v ktorej správny súd vysvetľuje, akým spôsobom a z akých dôvodov dospel ku konkrétnemu rozhodnutiu. Preto zákon ustanovuje konkrétne zákonné požiadavky na obsah odôvodnenia rozsudku tak, aby z neho bola zrejmá jeho opodstatnenosť, zákonnosť a spravodlivosť. Zatiaľ čo vo výroku správny súd vyslovuje, ako rozhodol, z odôvodnenia musí vyplynúť, prečo tak rozhodol. Správny súd dbá, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé a taktiež preskúmateľné z pohľadu kasačného súdu (Baricová J. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava. C.H.BECK, 2018.s. 720)12.

...

35. Náležitosti odôvodnenia rozsudku sa odlišujú od spôsobu, akým správny súd o podanej správnej žalobe meritorne rozhodne. V prípade, ak správny súd žalobu zamietne tak, ako tomu bolo v prejednávanej veci, nepostačuje, aby sa obmedzil na konštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia správneho orgánu, ale je povinný sa náležite venovať všetkým podstatným tvrdeniam účastníkov konania a následne sa nimi aj vysporiadať v odôvodnení svojho rozhodnutia.

36. Podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky predstavuje požiadavka riadneho odôvodnenia rozhodnutia jeden zo základných atribútov spravodlivého procesu. Dodržanie povinnosti odôvodniť rozhodnutie má zaručiť transparentnosť a kontrolovateľnosť rozhodovania súdov a vylúčiť ľubovôľu, nakoľko iba vecne správne a náležité, t. j. zákonom predpísaným spôsobom odôvodnené rozhodnutie, je spôsobilé napĺňať ústavné kritériá vyplývajúce pre neho jednak z Ústavy Slovenskej republiky, ako aj z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“

24. Kasačný súd súhlasí s námietkou sťažovateľa, podľa ktorej sa správny súd odklonil od svojej doterajšej rozhodovacej praxe, keď žalobu proti napadnutému rozhodnutiu odmietol. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na to, že správny súd v obdobnej veci (sp. zn. 1S/179/2019 A.En.Slovensko s.r.o proti 1/ Úrad pre vybrané hospodárske subjekty, 2/ FR SR) postupoval tak, že žaloby proti rozhodnutiu žalovaného a rozhodnutiu Finančného riaditeľstva SR, postupom podľa § 65 ods. 1 SSP, spojil do jednej veci. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia nie je zrejmé, prečo v prípade konania sp. zn. 1S/204/2020 správny súd postupoval odlišne a žalobu odmietol. Za danej situácie je obzvlášť potrebné presvedčivo vysvetliť a odôvodniť vydanie rozhodnutia o neprípustnosti žaloby. Už samotný nedostatok odôvodnenia by bol preto podľa kasačného súdu postačujúci na rozhodnutie o vrátení veci správneho súdu na riadne rozhodnutie o žalobe.

25. Vzhľadom na kasačnú argumentáciu však kasačný súd považoval za potrebné formulovať právny názor k prípustnosti žaloby a usmerniť správny súd v ďalšom konaní. Vychádzal pritom z dostupnej rozhodovacej praxe, týkajúcej sa prístupu k súdu:

26. Otázke práva na prístup k súdu sa vo svojej judikatúre viackrát venoval aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý uviedol: „Právo na súd, zakotvené v článku 6 Dohovoru, ktorého jedným z aspektov je právo na prístup (pozri Golder proti Spojenému kráľovstvu, 21. februára 1975, § 36, séria A č. 18), nie je absolútne; môže podliehať obmedzeniam povoleným implicitne, najmä pokiaľ ide o podmienky prípustnosti odvolania. Tieto obmedzenia však nesmú obmedzovať výkon práva takým spôsobom alebo do takej miery, aby bola narušená samotná podstata práva. Musia sledovať legitímny cieľ a musí existovať primeraná proporcionalita medzi použitými prostriedkami a cieľom, ktorý sa má dosiahnuť (pozri Guérin proti Francúzsku, 29. júla 1998, § 37, Správy 1998-V; pozri tiež v občianskoprávnom kontexte, Zubac proti Chorvátsku [GC], č. 40160/12, § 76-78, 5. apríla 2018, a Nicolae Virgiliu Tănase proti Rumunsku [GC], č. 41720/13, § 192 a 195, 25. júna 2019).“

27. Podľa konštantnej judikatúry Ústavného súdu SR k porušeniu základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny by došlo vtedy, ak by komukoľvek bola odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, predovšetkým, ak by všeobecný súd odmietol konať a rozhodovať o podanom návrhu fyzickej osoby alebo právnickej osoby (II. ÚS 8/2001), alebo v prípade opravných konaní by všeobecný súd odmietol opravný prostriedok alebo zastavil o ňom konanie bez toho, aby ho meritórne preskúmal a rozhodol o ňom v spojitosti s napadnutým súdnym rozhodnutím.

28. Ústavný súd SR v náleze sp. zn. III. ÚS 138/03 uviedol, že: „Napriek skutočnosti, že odopretie súdnej ochrany vo veciach preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy je dovolené v prípade, ak tak ustanoví zákon, tento postup nie je ale namieste v prípade, ak ide o rozhodnutia, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd. Posledná veta čl. 46 ods. 2 ústavy túto skutočnosť výslovne potvrdzuje, keď uvádza: „Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Citovaná ústavná norma žiadnym spôsobom neurčuje, v akom type súdneho konania a na základe akého návrhu majú sudy takéto rozhodnutia preskúmať, a ani sa nezmieňuje o druh rozhodnutí, ktoré by mohli byť vylúčené zo súdneho preskúmavania, pretože smeruje výlučne k ich obsahovej stránke a jej prostredníctvom k základným právam a slobodám. V dôsledku toho v prípade, keď sa rozhodnutie správneho orgánu (bez ohľadu na jeho druh či formálne označenie) dotýka niektorého zo základných práv a slobôd, z právomoci súdov nesmie byť vylúčené. Vylúčenie takéhoto rozhodnutia zo súdneho preskúmavania (v správnom súdnictve) môže signalizovať porušenie čl. 46. ods. 2 poslednej vety ústavy... Vychádzajúc z uvedeného je preto úlohou súdu aj pri uplatňovaní Občianskeho súdneho poriadku a v spojení s čl. 46 ods. 2 poslednou vetou ústavy zisťovať, či rozhodnutie správneho orgánu, zákonnosť ktorého má byť predmetom súdneho preskúmavania, je vzhľadom na jeho obsah spôsobilé týkať sa jeho základných práv alebo slobôd. V prípade, ak súd zistí, že tomu tak je, takéto rozhodnutie nesmie byť vylúčené zo súdneho preskúmania.“

29. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje aj na nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 3/01: „Navrhovateľky podali návrh na obnovu správneho konania podľa § 62 ods. 1 písm. c) správneho poriadku, podľa ktorého konanie pred správnym orgánom ukončené rozhodnutím, ktoré je právoplatné, sa na návrh účastníka konania obnoví, ak sa nesprávnym postupom správneho orgánu účastníkovi konania odňala možnosť zúčastniť sa na konaní, ak to mohlo mať podstatný vplyv na rozhodnutie a ak sa náprava nemohla urobiť v odvolacom konaní. Z rozhodnutia krajského súdu vyplýva, že navrhovateľky neboli účastníkmi správneho konania, v ktorom sa právoplatne rozhodlo o odstránení stavieb, ku ktorým navrhovateľky uplatňovali nájomné a užívacie práva, a že medzi nimi a správnym orgánom, ktorého rozhodnutie na krajskom súde napadli, vznikol spor o tom, či im tieto práva podľa príslušných hmotnoprávnych predpisov vznikli alebo nevznikli.

Podľa názoru ústavného súdu spor o existenciu práv z nájomného a užívacieho vzťahu, ktorý vznikol medzi navrhovateľkami a správnym orgánom, bol takým sporom, ktorý musí byť v konečnom

dôsledku prejednaný a rozhodnutý vo veci samej príslušným súdom. Požiadavka zakotvená v čl. 46 ods. 2, resp. v čl. 6 ods. 1 dohovoru, nemôže byť závislá od toho, v akom type (druhu) správneho konania (riadneho alebo mimoriadneho) sa rieši otázka, ktorá vzhľadom na svoju povahu nemôže byť vylúčená z právomoci súdu. Preto zo súdneho preskúmania nemôže byť vylúčené rozhodnutie o zamietnutí návrhu na obnovu konania o odstránení stavby, v ktorom sa navrhovateľky v dôsledku postupu správneho orgánu odporujúceho zákonu nemohli dovolať súdnej ochrany svojich práv k tejto stavbe. Tento prípad rozhodovania o návrhu na obnovu konania sa z hľadiska uvedených článkov ústavy a dohovoru podstatne odlišuje od prípadu rozhodovania o návrhu na obnovu konania, ktoré skončilo súdnym preskúmaním a rozhodnutím vo veci samej s poskytnutím všetkých záruk, s ktorým je právo na súdnu ochranu spojené.“

30. Obdobne sa k problematike prieskumu rozhodnutí vyjadril aj Najvyšší správny súd Českej republiky v zbierkovom rozhodnutí č. 792/2006, podľa ktorého: „Kategorii rozhodnutí o zastavení řízení podle § 27 zákona ČNR č. 337/1992 Sb., o správě daní a poplatků, nelze paušálně vyloučit ze soudního přezkumu proto, že nenaplnuje znaky rozhodnutí ve smyslu § 65 odst. 1 s. ř. s. Soud je povinen v každém jednotlivém případě zkoumat, zda se takové rozhodnutí dotýká subjektivních práv či povinností žalobce, a to včetně těch, jež pramení v ústavním či v mezinárodním právu; v pochybnostech je na místě přijmout závěr ve prospěch soudního přezkumu.“

31. Kasačný súd ďalej poukazuje na subsidiaritu súdnej ochrany, ktorá je vyjadrená povinnosťou vyčerpať riadne opravné prostriedky. Zákonodarca v ust. § 7 písm. a) SSP jednoznačne zakotvil preferenciu odstránenia nezákonnosti prostriedkami administratívneho práva pred súdnym prieskumom, pričom stanovuje požiadavku na vyčerpanie riadneho opravného prostriedku. Riadnym opravným prostriedkom sa rozumie taký, ktorý sa podáva proti neprávoplatnému rozhodnutiu. V správnom a daňovom konaní je ním odvolanie. O riadnom opravnom prostriedku však možno hovoriť aj pri opatreniach a takúto povahu majú opravné prostriedky podávané proti prvostupňovým opatreniam, ktoré sú zväčša označené, ako námietky.

32. Na základe uvedeného kasačný súd sumarizuje, že v tomto prípade pri rozhodnutí o tom, či správny súd súdny prieskum rozhodnutia pripustí, alebo nie, bolo potrebné v prvom rade ustáliť, či dané rozhodnutie zasahuje do subjektívnych práv žalobcu (§ 2 SSP) a vyriešiť otázku „konečnosti“ rozhodnutia (subsidiarita súdnej ochrany).

33. Zo špecifickej právnej úpravy zákona o osobitnom odvode vyplýva, že proti rozhodnutiu o zúčtovaní odvodov, ktoré nadobúda právoplatnosť dorúčením regulovanému subjektu zákon síce pripúšťa podanie námietok, avšak ich rozsah je vecne limitovaný a podanie námietky nemá odkladný účinok (§ 8 ods. 6 tohto zákona).

34. Povinnosťou správneho súdu bolo v prvom rade oboznámiť sa podrobne s rozsahom námietok podaných proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu (vec 1S/204/2020), rozsahom žalobných dôvodov uvedených v žalobe proti rozhodnutiu FR SR vo vecne súvisiacom konaní 2S/238/2020 a s prihliadnutím na legitímnu požiadavku žalobcu na prístup k súdu (body 26 - 31 tohto rozhodnutia) vyhodnotiť ich obsah a rozsah a zvoliť ďalší procesný postup. Treba zdôrazniť povinnosť správneho súdu dôkladne vyhodnotiť možnosť dotknutia subjektívnych práv žalobcu v zmysle § 2 SSP a v prípade pozitívneho záveru následnú nemožnosť odmietnutia súdneho prieskumu. Výsledkom takéhoto postupu bude garantovanie práv účastníka správneho konania v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Zároveň bude povinnosťou správneho súdu v rozhodovaní v ďalšom konaní odôvodniť zákonnosť a účelnosť prijatého postupu.

35. Len pre úplnosť kasačný súd pripomína, že pre prípadné odmietnutie žaloby z dôvodu litispendencie podľa § 98 ods. 1 písm. b) SSP by bolo potrebné preukázať totožnosť veci a účastníkov konania a tiež ustáliť, ktoré z konaní bolo začaté ako prvé.

V.
Záver

36. Vychádzajúc z vyššie uvedených úvah sa kasačný súd stotožnil s názorom sťažovateľa, že správny súd postupoval nesprávne, keď správnu žalobu odmietol. Táto skutočnosť je zákonným dôvodom na zrušenie rozhodnutia správneho súdu podľa § 462 ods. 1 SSP a vrátenie veci na ďalšie konanie. V ďalšom konaní preto správny súd prejedná vec v zmysle vysloveného právneho názoru kasačného súdu a svoje rozhodnutie aj riadne a presvedčivo odôvodní.

37. V novom rozhodnutí vo veci správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

38. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

P o u č e n i e :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.