

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 4Sfk/18/2022
Identifikačné číslo spisu: 6021200146
Dátum vydania rozhodnutia: 26. apríla 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Peter Potásch
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:6021200146.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedu senátu prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD. a členiek senátu JUDr. Moniky Valašikovej, PhD. a JUDr. Zuzany Mališovej, v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): ENSOFT s.r.o., so sídlom Hviezdoslavova 927/25, 940 01 Nové Zámky, IČO: 46 386 394, právne zastúpený: Mgr. Elena Szabóová, advokátka so sídlom Hlavné námestie 7, 940 02 Nové Zámky, proti žalovanému: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, Štefanovičova 5, 817 82 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF/004190/2021-77 zo dňa 12.01.2021, konajúc o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 75S/25/2021-83 zo dňa 9. septembra 2021, takto

r o z h o d o l :

Kasačná sťažnosť sťažovateľa sa z a m i e t a .

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

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie na krajskom súde

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej aj ako „krajský súd“ alebo „správny súd“) uznesením č. k. 75S/25/2021-83 zo dňa 9. septembra 2021 (ďalej aj ako „napadnuté rozhodnutie“ alebo „uznesenie“) odmietol správnu žalobu žalobcu a zároveň rozhodol o tom, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania.

2. Odmietnutie správnej žaloby krajský súd v zásade odôvodnil tým, že predmetom prieskumu by malo byť rozhodnutie žalovaného, ktorým tento potvrdil rozhodnutie orgánu prvého stupňa o nevyhovení protestu prokurátora podaného proti oznámeniu správcu dane o zamietnutí odvolania žalobcu, a preto v tejto veci absentuje aktívna vecná legitimácia žalobcu na podanie žaloby. Krajský súd uviedol, že pre aktívnu vecnú legitimáciu fyzickej osoby alebo právnickej osoby v správnom súdnictve musia byť kumulatívne splnené dve podmienky, a to a) uvedenej osobe musí svedčiť postavenie účastníka administratívneho konania, v ktorom bolo vydané rozhodnutie napadnuté

správnou žalobou a b) u osoby, ktorá má byť žalobcom, muselo dôjsť k ukráteniu na subjektívnych právach, a to v súvislosti s vydaním napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy.

3. Vzhľadom na skutočnosť, že správna žaloba žalobcu smerovala proti rozhodnutiu vydanému v rámci konania o proteste prokurátora, krajský súd poukázal na ustanovenie § 178 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj ako „SSP“). Uviedol, že podľa citovaného zákonného ustanovenia má v súdnej veci aktívnu legitimáciu prokurátor, ako aj to, že rozhodnutie orgánu verejnej správy o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu.

4. Z materiálneho hľadiska krajský súd uviedol, že ak je vydané rozhodnutie, ktorým príslušný orgán protestu prokurátora nevyhovel, nedochádza k zmene v právnej sfére účastníka konania vo veci samej. Pôvodné práva a povinnosti vyplývajúce z rozhodnutia vo veci samej teda ostávajú zachované. V prípade, ak by protestu prokurátora vyhovené bolo, nasledovalo by vydanie nového rozhodnutia, čím by došlo k nahradeniu pôvodného rozhodnutia. Ak však k vyhoveniu protestu prokurátora nedošlo, právna sféra účastníka konania sa nemení (keďže vo veci nie je vydané nové rozhodnutie), a preto rozhodnutie o nevyhovení protestu prokurátora je vo svojej podstate vyjadrením postoja orgánu verejnej správy k dôvodom uplatneným prokurátorom v proteste. Správny súd následne odkázal na rozhodovaciu prax kasačného súdu (sp. zn. 5Sžf/27/2014, sp. zn. 1Sdo/6/2018, sp. zn. 2Sžo/72/2007 alebo sp. zn. 4Sž/95/03).

5. Práve z dôvodu, že žalobca žalobou napadol rozhodnutie žalovaného, ktorým tento potvrdil rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy o nevyhovení protestu prokurátora, nedošlo v jeho právnej sfére k žiadnym relevantným zmenám, a preto mu v tomto konaní nesvedčí účastníctvo (procesný status žalobcu). Na základe tohto záveru krajský súd podanú správnu žalobu žalobcu odmietol ako žalobu podanú neoprávnenou osobou (podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP).

II.

Kasačná sťažnosť

6. Proti rozhodnutiu krajského súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť (zo dňa 25. októbra 2021). V bodoch A) až C) tejto kasačnej sťažnosti reprodukoval konanie predchádzajúce kasačnej sťažnosti, bod D) obsahuje vlastnú kasačnú sťažnosť vo veci.

7. Formálne kasačnú sťažnosť žalobca (ďalej aj ako „sťažovateľ“) odôvodnil ustanovením § 440 ods. 1 písm. f) SSP (porušenie práva na spravodlivý proces - konkrétne odopretie spravodlivosti - denegationis iustitiae a § 440 ods. 1 písm. j) SSP - podanie bolo nezákonne odmietnuté.

8. Z vecného hľadiska sťažovateľ kasačnú sťažnosť koncipoval na tej argumentácii, že krajský súd v rámci konania a rozhodovania vo veci neprihliadal na čl. 2 ods. 2 a ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Uviedol, že žiadne ustanovenie Ústavy Slovenskej republiky, ústavných zákonov, ako ani SSP žalobcovi nezakazuje podať žalobu proti rozhodnutiu, ktorým príslušný orgán rozhodoval o proteste prokurátora. Následne sťažovateľ odkázal na poučenie v rozhodnutí, ktoré sa malo preskúmať, ako aj na § 99 písm. c) SSP, podľa ktorého správny súd konanie zastaví, ak „rozhodnutie o proteste prokurátora bolo následne napadnuté na správnom súde v inom konaní inou osobou“. Podľa názoru sťažovateľa z citovanej zákonnej normy vyplýva aj prípustnosť správnej žaloby proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sťažovateľom, keďže sa v nej upravuje možnosť podania žaloby vo veci protestu prokurátora aj „inou osobou“. Podľa sťažovateľa ustanovenie § 178 ods. 2 SSP síce určuje možnosť prokurátora podať v tomto druhu veci správnu žalobu, avšak nevyklučuje možnosť podania takejto žaloby aj inou osobou. Má za to, že ak by zákonodarca mal v úmysle obmedziť potenciálny okruh žalobcov, postupoval by rovnako ako to urobil, napr. v prípade § 350 SSP, a teda by vymedzil, že „Žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené.“, príp. § 359 SSP.

9. Sťažovateľ ďalej namietal, že by vo veci nebol ukrátený na svojich právach. Tvrdil, že postupom orgánov verejnej správy vo veci samej bol na svojich právach ukrátený, pričom jeho argumentáciu si následne osvojil aj prokurátor, ktorý ju implementoval do protestu a následne aj do opravného prostriedku proti rozhodnutiu, o ktorom bolo rozhodnuté rozhodnutím žalovaného.

10. Sťažovateľ poukázal na ustanovenie § 24 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej aj ako „zákon o prokuratúre“), z ktorého vyplýva, že účastníkmi konania o proteste prokurátora sú tí, ktorí boli alebo mali byť podľa osobitného predpisu účastníkmi konania pred orgánom verejnej správy, v ktorom bolo vydané protestom napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie. Ak protestom napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie bolo vydané v administratívnom konaní, v ktorom nebol osobitným predpisom výslovne ustanovený okruh účastníkov konania, účastníkmi konania o proteste prokurátora sú tí, ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti by mohli byť rozhodnutím o proteste priamo dotknuté. Podľa názoru sťažovateľa nie je možné - pre účely správneho súdneho konania - rozlišovať medzi jednotlivými účastníkmi konania tak, že kým prokurátor by postavenie žalobcu mať mohol, účastník konania (podľa citovaného zákonného ustanovenia) by toto procesné právo mať nemohol. Sťažovateľ ďalej poukázal na to, že konanie o proteste prokurátora v súdnej veci nebolo začaté ex offo, ale na podnet sťažovateľa, ktorým tento namietal porušenie svojich práv v administratívnom konaní. Ak by protestu prokurátora vyhovené bolo, bolo by potrebné zrušiť aj rozhodnutie vo veci samej, ktoré do právnej sféry sťažovateľa zasahuje, a preto nie je možné prijať právny názor krajského súdu, že konaním o proteste prokurátora práva sťažovateľa nie sú dotknuté.

11. Podľa názoru sťažovateľa, ani rozhodnutia, na ktoré krajský súd odkázal ako na právny základ svojho rozhodnutia, nie sú vo veci použiteľné, keďže boli vydané na základe inej - skoršej právnej úpravy. Tvrdil, že žiadne ustanovenie SSP nevyklučuje právo žalobcu - sťažovateľa podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktorým sa rozhodovalo o proteste prokurátora, ani v takýchto konaniach neoznačuje za žalobcu výlučne prokurátora. Odkazom na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp. zn. 5Cdo 236/2009) sťažovateľ odkázal na zásadu in dubio mitius, t.j. na to, že v prípade, ak prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, je potrebné uprednostniť výklad, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb a právnických osôb.

12. V ďalších častiach kasačnej sťažnosti sťažovateľ poukázal na rôzne ustanovenia SSP, od ktorých odvíja svoj právny názor, podľa ktorého, ak zákon možnosť podania správnej žaloby sťažovateľom nevyklučil, má sa mať za to, že takáto žaloba podaná sťažovateľom (resp. osobou odlišnou od prokurátora) je prípustná. V predmetnom kontexte poukázal na § 45 ods. 2 SSP, § 242 SSP, ale napr. aj na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky - sp. zn. II. ÚS 796/2016 a sp. zn. II. ÚS 244/2009 týkajúcich sa interpretácie právnych noriem (ústavne konformný výklad, sledovanie zmyslu právnych noriem pri ich výklade a pod.).

13. Sťažovateľ v závere kasačnej sťažnosti replikuje, že prokurátor podaním protestu potvrdil, že do práv sťažovateľa bolo nezákonne zasiahnuté orgánmi verejnej správy, a preto má oprávnený záujem na tom, aby sa rozhodnutie žalovaného o proteste prokurátora stalo predmetom súdneho prieskumu.

14. Podľa názoru sťažovateľa je rozhodnutie krajského súdu v rozpore nielen s Ústavou Slovenskej republiky, ale aj s čl. 47, 52 a 41 Charty základných práv Európskej únie, ako aj v rozpore s čl. 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

15. Odkazujúc na vyššie uvedenú argumentáciu sťažovateľ žiadal, aby kasačný súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti

16. K podanej kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalovaný podaním zo dňa 4. januára 2022. Podľa jeho názoru je rozhodnutie krajského súdu zákonné, sťažovateľovi nesvedčilo postavenie žalobcu v rámci

konania pred krajským súdom, keď rozhodnutím orgánov verejnej správy o proteste prokurátora nedošlo k zmene v právnej sfére sťažovateľa. Žalovaný na podporu svojich tvrdení odkázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky - sp. zn. 6Sžrk/1/2020

IV.

Konanie na Najvyššom správne súde Slovenskej republiky, súvisiaca právna úprava, právne posúdenie veci kasačným súdom

17. Kasačná sťažnosť bola dňa 1. marca 2022 predložená na rozhodnutie Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“), kde technickými a programovými prostriedkami schválenými Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky bola náhodným spôsobom pridelená na rozhodnutie senátu 4S. Tento po preskúmaní procesných podmienok kasačného konania zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná včas, oprávnenou osobou a proti rozhodnutiu, proti ktorému kasačná sťažnosť prípustná je, túto meritórne preskúmal a bez nariadenia pojednávania o nej rozhodol tak, že je nedôvodná (§ 461 SSP), a preto ju zamietol.

18. Z vyššie uvedených bodov tohto odôvodnenia je zrejmé, že krajský súd odmietol správnu žalobu sťažovateľa s tvrdením, že tento nemôže mať postavenie žalobcu v správnom súdnom konaní, v ktorom sa preskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktorými nebolo vyhovené protestu prokurátora (podľa zákona o prokuratúre).

19. Podľa § 2 ods. 1 SSP; v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

20. Podľa § 6 ods. 1 SSP; správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

21. Podľa § 32 ods. 1 SSP; účastníkmi konania sú žalobca, žalovaný a ďalší účastníci, ak tento zákon neustanovuje inak.

22. Podľa § 97 SSP; ak tento zákon neustanovuje inak, správny súd kedykoľvek počas konania prihliada na to, či sú splnené podmienky, za ktorých môže správny súd konať a rozhodnúť (ďalej len „procesné podmienky“).

23. Podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP; správny súd uznesením odmietne žalobu, ak bola podaná zjavne neoprávnenou osobou.

24. Podľa § 177 ods. 1, ods. 2 SSP; (1) Správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy. (2) Ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.

25. Podľa § 178 ods. 1, ods. 2, ods. 3 SSP; (1) Žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. (2) Prokurátor môže podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak orgán verejnej správy nevyhovel jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie. (3) Zainteresovaná verejnosť je oprávnená podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak tvrdí, že tým bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

26. Podľa § 350 SSP; žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti, prípadne nevykonanie zmeny uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.

27. Podľa § 359 ods. 1 SSP; žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti všeobecne záväznému nariadeniu obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti, nevykonanie zmeny všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.

28. Podľa § 99 písm. c) SSP; správny súd konanie uznesením zastaví, ak preskúmané rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy bolo medzitým zrušené na základe protestu prokurátora; ak rozhodnutie o proteste prokurátora bolo následne napadnuté na správnom súde v inom konaní inou osobou, správny súd uznesením konanie zastaví len so súhlasom žalobcu.

29. Podľa § 242 ods. 2 SSP; odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy spočívajúcej v porušení povinnosti začať administratívne konanie z úradnej povinnosti sa žalobou môže domáhať len prokurátor.

30. Podľa § 45 ods. 1, ods. 2, ods. 3, ods. 4 SSP; (1) Prokurátor je oprávnený podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a) až d) proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené. (2) Prokurátor je oprávnený podať žalobu proti nečinnosti, ak orgán verejnej správy ostal nečinný aj po upozornení prokurátora. (3) Prokurátor je oprávnený podať žalobu proti uzneseniu zastupiteľstva, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené. (4) Prokurátor je oprávnený podať žalobu proti všeobecne záväznému nariadeniu, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené.

31. Podľa § 24 ods. 2 zákona o prokuratúre; účastníkmi konania o proteste prokurátora sú tí, ktorí boli alebo mali byť podľa osobitného predpisu účastníkmi konania pred orgánom verejnej správy, v ktorom bolo vydané protestom napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie. Ak protestom napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie bolo vydané v administratívnom konaní, v ktorom nebol osobitným predpisom výslovne ustanovený okruh účastníkov konania, účastníkmi konania o proteste prokurátora sú tí, ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti by mohli byť rozhodnutím o proteste priamo dotknuté.

32. Ako to vyplýva aj z čl. II. tohto odôvodnenia, sťažovateľ vo všeobecnosti vo vzťahu k napadnutému uzneseniu krajského súdu namietať najmä to, že:

a) vzhľadom na skutočnosť, že zákonná právna úprava nevyklučuje, aby žalobu podal v súdnej veci aj niekto iný ako prokurátor, aj sťažovateľovi musí byť priznané postavenie žalobcu v predmetnom konaní. Vychádza to z ústavného princípu zakotveného v čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky („Každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.“). V tomto kontexte poukázal na to, že ustanovenie § 178 ods. 2 SSP síce určuje, že žalobu vo veciach, v ktorých sa nevyhovelo protestu prokurátora môže podať prokurátor, avšak toto ustanovenie zároveň nevyklučuje, aby žalobu v takýchto veciach podal aj iný subjekt. Ilustračne sťažovateľ poukázal aj na iné ustanovenia SSP, v ktorých je explicitne uvedené, že v daných konaniach má žalobnú legitimáciu prokurátor (§ 350 - Konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva a § 359 - Konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy). Odkázal tiež na vybrané ustanovenia SSP oprávňujúce prokurátora na podanie žaloby (napr. § 45 ods. 2 SSP - Prokurátor je oprávnený podať žalobu proti nečinnosti, ak orgán verejnej správy ostal nečinný aj po upozornení prokurátora.). Tvrdil, že ak by mal zákonodarca v úmysle obmedziť okruh aktívne legitimovaných žalobcov aj v prípade rozhodnutí, ktorými došlo k nevyhovaniu protestu prokurátora, postupoval by rovnako a toto by výslovne vymedzil.

b) nie je pravda, že rozhodnutím žalovaného nebol dotknutý na svojich právach. Prokurátor sa stotožnil s jeho podnetom, na základe čoho následne začalo konanie o proteste prokurátora, ktorého účastníkom bol aj sťažovateľ (§ 24 ods. 2 zákona o prokuratúre). Za daných okolností potom musí - podľa názoru sťažovateľa - platiť, že je oprávneným na podanie žaloby proti rozhodnutiu žalovaného, ktorým došlo k zamietnutiu odvolania prokurátora, proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu verejnej správy o nevyhovení jeho protestu.

c) je potrebné vychádzať z princípu, že ak je prípustných niekoľko štandardných výkladov súvisiacich právnych noriem, je potrebné aplikovať takú interpretáciu, ktorá zabezpečí plnohodnotnejšiu realizáciu základných práv sťažovateľa (v tomto prípade - prístup k súdu).

d) rozhodovacia prax, na ktorú krajský súd odkazuje v napadnutom uznesení, nie je na vec použiteľná, keďže vychádza z inej právnej úpravy, keď odkazované rozhodnutia boli vydané počas účinnosti zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok - (ďalej aj ako „Občiansky súdny poriadok“ alebo „OSP“). Mal za to, že právne úpravy správneho súdneho konania podľa OSP a SSP sú odlišné, keďže OSP bolo všeobecným procesným predpisom, kým správne súdne konanie podľa SSP je novou, osobitnou a od ostatných typov súdnych konaní oddelenou úpravou súdnych konaní s novým vymedzením účasti konania. Vychádzajúc z toho, že SSP neobsahuje ustanovenie, ktoré by vylučovalo postavenie sťažovateľa ako účastníka konania v rámci konania pred krajským súdom, mal za to, že nemôže byť vylúčený z podania správnej žaloby v tejto veci.

33. Kasačný súd bude v prvom rade reagovať na tú námietku sťažovateľa, ktorá sa týka odkazu na čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a jednotlivých - podľa názoru sťažovateľa - súvisiacich ustanovení SSP, z ktorých odvíja sťažovateľ právny záver, že aktívnu legitimáciu vo veci má.

34. Ustanovenie čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky nie je „procesným ustanovením“ a už vôbec nie ústavnoprávnym základom, od ktorého by žalobca mohol odvíjať svoje právo podať správnu žalobu vo veci, v ktorej mu toto právo zákon (SSP) nepriznáva. Sťažovateľ mohol hypoteticky a priliehavejšie argumentovať článkom 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky - „Každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.“ (ak už v kasačnej sťažnosti namietol „denegationis iustitiae“, ktorého sa mal krajský súd dopustiť), ale aj v tomto prípade by ho kasačný súd odkázal na čl. 46 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého „Podmienky a podrobnosti o súdnej a inej právnej ochrane ustanoví zákon.“. Prístup k súdu nie je absolútnym právom. Naopak, aj toto právo má svoje limity, ktoré sa odrážajú v konkrétnych procesných kódexoch upravujúcich konanie pred príslušnými súdmi.

35. Jedným z týchto procesných kódexov je aj SSP, ktorého jednotlivé ustanovenia sa sťažovateľ snaží interpretovať tak, aby to umožnilo záver, ktorý sám sleduje (t.j. záver, že bol oprávnený podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktorým protestu prokurátora nebolo vyhovené, resp. proti rozhodnutiu potvrdzujúcemu odmietnutie protestu prokurátora) - [pozn.: vybrané zákonné ustanovenia, na ktoré sťažovateľ odkazuje, cituje kasačný súd v tomto uznesení i keď tieto priamo netvorili základ pre jeho rozhodnutie vo veci]. Podľa názoru kasačného súdu však táto snaha sťažovateľa trpí viacerými logickými nedostatkami, ktoré následne negujú jeho celkovú argumentáciu.

36. Sťažovateľ, napr. ako na „modelovú situáciu“ odkazuje na vymedzenie žalobnej legitimácie v iných druhoch správnych žalôb - správny súdny prieskum uznesení zastupiteľstva (§ 350 SSP) a správny súdny prieskum vybraných všeobecne záväzných právnych predpisov (§ 359 SSP). Obe tieto konania sa však typovo líšia od súdneho konania, v ktorom má dôjsť k prieskumu individuálneho správneho aktu, ktorým sa vstúpilo do právnej sféry konkrétneho subjektu - žalobcu. Žaloby, na ktoré sťažovateľ odkazuje, sú žalobami vo verejnom záujme, v ktorých žalobca (prokurátor) nezabezpečuje ochranu svojich subjektívnych práv, ale poskytuje ochranu zákonnosti nadväzujúcu na právomoci prokuratúry podľa osobitných právnych predpisov. Nie je preto správny predpoklad sťažovateľa, že ak mal zákonodarca v úmysle vylúčiť možnosť podania žaloby (v súdnej veci) aj niekým iným ako prokurátorom, vymedzil by to rovnako ako to urobil v prípade § 350 a § 359 SSP.

37. Tento názor sťažovateľa kasačný súd nezdieľa, keď sťažovateľ vychádzal z nesprávneho predpokladu, že predmetné žaloby sú typovo identické. Nie je tomu tak. Naopak, uvedené vymedzenie žalobnej legitímácie v odkazovaných zákonných ustanoveniach (§ 350 a § 359 SSP) má osobitné postavenie vo vzťahu k vymedzeniu účastníkov konania v konaní o všeobecnej správnej žalobe, ktorou je aj žaloba sťažovateľa pred krajským súdom (§ 178).

38. Rozdiel medzi jednotlivými druhmi konania a súvisiacej aktívnej vecnej legitímácie je pritom vo všeobecnej rovine obsiahnutý aj § 177 SSP, kde podľa ods. 1 „Správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.“ a podľa ods. 2 „Ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.“.

39. Ustanovením § 178 ods. 2 SSP sa prokurátorovi umožňuje, aby na správnom súde napadol rozhodnutie, ktoré prostredníctvom jeho protestu vydaného, podľa osobitných právnych predpisov nebolo zrušené. Týmto zákonným ustanovením sa mu teda umožňuje, aby všeobecnou správnu žalobou na správnom súde napadol opatrenie alebo rozhodnutie orgánu verejnej správy, hoci predmetným rozhodnutím sa nevstupuje do jeho subjektívnych práv. Ustanovenie § 178 ods. 2 je teda nadväzujúcim zákonným ustanovením k § 177 ods. 2 SSP (k tomu pozri napr. aj § 45 SSP, na ktoré ustanovenie odkazuje aj sťažovateľ v kasačnej sťažnosti).

40. Kasačný súd sa nemohol stotožniť ani s tou argumentáciou sťažovateľa, ktorou odkazuje na § 99 písm. c) SSP, v ktorom ustanovení sa uvádza slovné spojenie „inou osobou“, od čoho sťažovateľ odvíja svoj záver, že správnu žalobu proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora môže podať aj on (nielen prokurátor). Ustanovenie § 99 písm. c) SSP však rieši úplne iný právny stav ako je právny stav v súdnej veci. Dôvodová správa k SSP k ustanoveniu § 99 písm. c) uvádza: „Písmeno c) ako dôvod zastavenia nadväzuje na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. d). Ak orgán verejnej správy na základe protestu prokurátora zruší žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, správny súd konanie zastaví. Ak však rozhodnutie o vyhovení protestu bolo následne napadnuté na správnom súde správnu žalobou inej osoby, bude môcť byť konanie o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu alebo opatreniu vydanému vo veci samej zastavené správnym súdom len so súhlasom žalobcu (ktorý napadol rozhodnutie alebo opatrenie vydané vo veci samej). Takýto režim má žalobcu chrániť, pretože, ak by sa konanie o jeho správnej žalobe automaticky zastavilo a následne by správny súd v inom konaní zrušil rozhodnutie o proteste, zo zákona by sa obnovilo rozhodnutie orgánu verejnej správy vo veci samej, ktorého zákonnosť by už žalobca v dôsledku uplynutia prekluzívnej lehoty na podanie správnej žaloby nemohol opakovane napadnúť na správnom súde.“ - pozn. zvýraznenie textu a podčiarknutie do citovaného textu pridané kasačným súdom.

41. Obdobne uvedené popisuje aj doktrína - napr.: „Ak pritom dôjde k zrušeniu žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy rozhodnutím o vyhovení protestu prokurátora, zaniká aj predmet prieskumu v správnom súdnom konaní. Logickým následkom tohto zániku je potom zastavenie konania. Veta za bodkočiarkou v § 99 písm. c) však prináša zásadné novum a zabezpečuje materiálnu ochranu žalobcu v rámci správneho súdnictva, pretože upravuje „poistku“ pre prípad, že rozhodnutie o vyhovení protestu a zrušení rozhodnutia alebo opatrenia bolo následne napadnuté na správnom súde všeobecnou správnu žalobou inej osoby než žalobcu v pôvodnom správnom súdnom konaní. V dôsledku tejto všeobecnej správnej žaloby môže totiž dôjsť k tomu, že správny súd zruší rozhodnutie o vyhovení protestu prokurátora, čím sa obnoví predchádzajúci právny stav a „obživne“ aj rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ktoré bolo napadnuté prvou žalobou. Ak by sa teda automaticky, resp. bez ďalšieho v dôsledku zrušenia rozhodnutia alebo opatrení na základe protestu prokurátora vždy zastavilo správne súdne konanie o žalobe podanej proti takto zaniknutému rozhodnutiu, dostal by sa pôvodný žalobca do „procesnej pasce“, pretože po prípadnom zrušení rozhodnutia o vyhovení protestu prokurátora by už voči obživnutému a ním pôvodne aj žalovanému rozhodnutiu alebo opatreniu nemohol podať novú žalobu v dôsledku uplynutia prekluzívnej lehoty na jej podanie. Účelom „poistky“ normatívne upravenej vo vete za bodkočiarkou v § 99 písm. c) je zabrániť vzniku takejto situácie tým, že ak dôjde k zrušeniu žalovaného rozhodnutia alebo opatrenia na základe protestu prokurátora a rozhodnutie o vyhovení protestu bude napadnuté na správnom súde

všeobecnou správnu žalobou inej osoby, bude môcť správny súd konanie zastaviť len so súhlasom žalobcu.“ (FEČÍK, Marián. § 99 [Zastavenie konania]. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ, Anita a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 548.) - pozn. zvýraznenie textu a podčiarknutie do citovaného textu pridané kasačným súdom.

42. Sťažovateľ sa teda nesprávne domnieva, že pojem „iná osoba“ použitý v § 99 písm. c) indikuje, že aj on bol oprávnený na podanie správnej žaloby v súdnej veci, t.j. že bol oprávnený podať správnu žalobu proti rozhodnutiu, ktorým bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie orgánu verejnej správy o nevyhovení protestu prokurátora. Ako to vyplýva z vyššie citovaných ustanovení dôvodovej správy k SSP, resp. z doktrínálnych prameňov, účel a kontext spojená „iná osoba“ použitý v uvedenom zákonom ustanovení (§ 99 písm. c) SSP) je úplne iný, ako to prezentuje sťažovateľ.

43. V súhrne preto kasačný súd uvádza, že tak čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, ako ani iné ustanovenia SSP, na ktoré sťažovateľ odkazuje v kasačnej sťažnosti (napr. § 350, § 359, § 177, § 178, príp. § 99 písm. c) SSP), nepodporujú výklad, ku ktorému sa sťažovateľ snažil dospieť cez zásadu „in dubio mitius“. Všetky vyššie uvedené zákonné ustanovenia sú jednoznačné, logické, reagujú na partikulárnu právnu úpravu a konkrétne procesné situácie. Nie je možné tieto heterogénne zložky zákonnej právnej úpravy vnímať cez jednu prizmu, úplne opomenúť ich systematiku v zákone a účel, ktorý sa nimi sleduje - a následne tvrdiť, že právna úprava je neurčitá, nejasná, pochybná, a preto je potrebné uplatniť výklad „in dubio mitius“. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu je zákonné vymedzenie účasti konania v súdnej veci (v rámci konania pred krajským súdom) dostatočne jasné - a aj keď toto nesvedčí účasti sťažovateľa v konaní pred krajským súdom - nie je možné ho extenzívne rozširovať len preto, aby mu toto právo mohlo byť priznané (bez opory v zákone).

44. Ak sťažovateľ v texte kasačnej sťažnosti tvrdil, že predchádzajúce rozhodnutia kasačného súdu nie sú v súdnej veci uplatniteľné z dôvodu, že medzičasom došlo k zmene právnej úpravy, podľa názoru najvyššieho správneho súdu ani zmena v právnej úprave nemusí vždy a bez ďalšieho predstavovať irelevanciu skôr vyslovených - súvisiacich právnych názorov. Ani zmena procesných kódexov (OSP c/a SSP) nemusí znamenať, že vo všeobecnej rovine je skoršia rozhodovacia prax en bloc na neskoršie situácie nepoužiteľná. Naopak, práve v prípade, ak ku zmene všeobecných princípov a pravidiel nedošlo (a to ani v dôsledku zmeny súvisiacej právnej úpravy), javí sa ako opodstatnené uplatňovať ustálený výklad. Takýto postup je dôvodný práve preto, aby sa do rozhodovacej praxe súdov riadne materializovali princípy právneho štátu (napr. právna istota a i.). Navyše, sťažovateľ žiadne materiálne rozdiely v právnej úprave OSP a SSP, ktoré by mali negovať opodstatnenosť skoršej rozhodovacej praxe súdov v spornej otázke - neprezentuje. Je nesporné, že poukázanie na všeobecné východiská, podľa ktorých v minulosti konanie pred civilnými súdmi bolo upravené jedným procesným kódexom, kým v súčasnosti je postup civilných, resp. správnych súdov upravený v osobitných právnych predpisoch, v tomto zmysle pre nekonkrétnosť a abstraktnosť nepostačuje. Otázke toho, že SSP nevyklučuje, aby žalobu v predmetnej veci podal sťažovateľ, čo podľa jeho názoru vedie k záveru, že toto právo má, sa kasačný súd detailne venuje v tomto odôvodnení so záverom, že tento predpoklad sťažovateľa je nesprávny a nemá oporu v zákone.

45. Ak potom v ďalšom sťažovateľ tvrdí, že rozhodnutím žalovaného, resp. prvostupňového orgánu verejnej správy, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora, došlo k zásahu do jeho subjektívnych práv, kasačný súd sa s týmto názorom nestotožňuje. Postupom podľa § 464 ods. 1 SSP odkazuje pritom napr. na body 36 až 39 uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky - sp. zn. 6Sžrk/1/2020 zo dňa 24. marca 2020 (v ktorom sa v zmysle bodu 43 vyššie odkazuje aj na rozhodnutia najvyšších súdnych autorít z obdobia pred účinnosťou SSP):

„36. Protest prokurátora je teda právnym aktom, na základe ktorého môže orgán, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo nevyhovieť. Rozhodnutie tohto orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálnoprávnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia, t.j. rozhodnutia vo veci samej. Z tohto

dôvodu účastník nie je aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby proti rozhodnutiu, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora (viď napr. nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 17/1998 zo dňa 04.03.1998). Aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby v správnom súdnictve je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu; pričom takéto rozhodnutie správneho orgánu zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo týmto rozhodnutím sú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.“

37. Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovel protestu prokurátora má len procesný charakter a samo o sebe nie je spôsobilým predmetom súdneho prieskumu (napr. uznesenie Najvyššieho súdu SR sp.zn. 5Sžf/27/2014 zo dňa 25.04.2015, sp.zn. 2Sžo/72/2007 zo dňa 31.01.2008, sp.zn. 4Sž/95/03 zo dňa 30.10.2003, sp.zn. 2Sžo/109/2008, sp.zn. 8Sžo/155/2008 zo dňa 29.04.2009, sp.zn. 5Sžo/219/2015 zo dňa 22.03.2016).

38. Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovel, nie je teda samo o sebe rozhodnutím vo veci samej. Ak správny orgán protestu vyhovie, nasleduje vydanie rozhodnutia, ktorým je nahradené pôvodné právoplatné rozhodnutie; ak však správny orgán protestu nevyhovie, pôvodné právoplatné rozhodnutie, a teda aj práva a povinnosti ním založené, zostávajú nedotknuté. Rozhodnutím o nevyhovení protestu prokurátora teda správny orgán vyjadril svoj procesný postoj k dôvodom uplatneným v proteste. V dôsledku toho zostalo pôvodné právoplatné rozhodnutie nezmenené. Vychádzajú z vyššie uvedených skutočností, kasačný súd sa stotožnil s právnym názorom Krajského súdu v Bratislave vysloveným v napadnutom uznesení.

39. Najvyšší súd SR uzatvára, že fyzické a právnické osoby nie sú aktívne legitimované na podanie žaloby na preskúmanie zákonnosti a postupu správneho orgánu v prípade rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora. Aktívna legitimácia na podanie žaloby v tomto prípade patrí iba prokurátorovi.“

46. Pre úplnosť kasačný súd dopĺňa, že sťažovateľ kasačnú sťažnosť odôvodnil aj ustanovením § 440 ods. 1 písm. j) SSP („podanie bolo nezákonne odmietnuté“), ktorý kasačný dôvod však v texte sťažnosti nekonkretizoval. Bez ohľadu na uvedené, tento kasačný dôvod na súdenu vec nie je vôbec použiteľný. V súdnej veci totiž nedošlo k odmietnutiu „podania“ sťažovateľa, ale k riadnemu odmietnutiu žaloby pre nedostatok aktívnej legitimácie na jej podanie na strane sťažovateľa. Dôvod kasačnej sťažnosti vymedzený v § 440 ods. 1 písm. j) SSP dopadá na prípady, keď žalobca (sťažovateľ) nesúhlasí s procesným rozhodnutím krajského súdu, ktorým odmietol jeho podanie, ktoré sťažovateľ ako podávateľ v správnom súdom stanovenej lehote neopravil ani nedoplnil a pre tento nedostatok nie je možné v konaní pokračovať (ide teda o osobitný dôvod kasačnej sťažnosti - nesprávne odmietnutie podania podľa § 59 ods. 3 SSP - veta pred bodkočiarkou). Tento dôvod ako jediný z dôvodov kasačnej sťažnosti je vyhradený iba pre určitý typ rozhodnutia, a to pre nemeritorne uznesenie o odmietnutí podania. V súdnej veci však došlo k odmietnutiu žaloby sťažovateľa pre nedostatok jeho aktívnej legitimácie, nie k odmietnutiu jeho podania z dôvodov uvedených v tomto bode, a preto je tento kasačný bod sťažovateľa bez ďalšieho irelevantný.

47. Pre úplnosť je potrebné uviesť, že i podporná argumentácia sťažovateľa Chartou základných práv Európskej únie (ďalej aj ako „Charta“) nie je vo veci relevantná, a to primárne odkazom na čl. 51 ods. 1 Charty „Ustanovenia tejto charty sú pri dodržaní zásady subsidiarity určené pre inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, a tiež pre členské štáty výlučne vtedy, ak vykonávajú právo Únie. V dôsledku toho rešpektujú práva, dodržiavajú zásady a podporujú ich uplatňovanie v súlade so svojimi príslušnými právomocami a pri zachovaní obmedzení právomocí Únie, ktoré boli na ňu prenesené zmluvami.“. Súdná vec predmetné podmienky rozsahu pôsobnosti Charty nespĺňa. Dozor prokurátora nad dodržiavaním zákonnosti orgánmi verejnej správy podľa zákona o prokuratúre nie je vykonávaním práva Európskej únie.

48. Rovnako nie je možné akceptovať ani tvrdenie sťažovateľa, že by bolo porušené jeho právo podľa článku 13 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („právo na účinný opravný prostriedok“) - ďalej aj ako „Dohovor“. Kasačný súd v tomto kontexte opätovne pripomína najmä to, že rozhodnutím žalovaného, ktorým bolo potvrdené rozhodnutie orgánu verejnej správy o nevyhovení protestu prokurátora, sa nevstupuje do právnej sféry sťažovateľa, jeho skôr nadobudnuté práva alebo

právoplatným rozhodnutím uložené povinnosti sa nevyhovením protestu prokurátora orgánom verejnej správy nemenia.

49. Zároveň je v tejto súvislosti potrebné doplniť, že samotný protest prokurátora je „nenárokovateľným“ právnym nástrojom, na aplikáciu ktorého síce sťažovateľ môže podať podnet (podľa zákona o prokuratúre), avšak ani uvedené nezakladá jeho nárok na to, že protest podaný bude a už vôbec nie na to, že ak je protest podaný, že mu bude aj vyhovené. I nadväzujúce postupy prokurátora vyvolané nevyhovením jeho protestu, sú vo svojej podstate mimo právnej sféry podávateľa podnetu v tom zmysle, že tento nemá nárok na to, aby prokurátor realizoval vo veci ďalšie - nadväzujúce - úkony (napr. podanie správnej žaloby, ak protestu prokurátora nebolo vyhovené).

50. Najvyšší správny súd záverom opätovne pripomína, že právo na opravný prostriedok, resp. prístup k súdu nie je absolútnym právom a nepochybne môžu existovať legitímne limity, ktoré uplatňovanie tohto práva - v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, príp. medzinárodnými dohovormi, ktorými je Slovenská republika viazaná - upravujú, príp. vylučujú. Podľa názoru kasačného súdu, právna úprava Slovenskej republiky v súdnej veci nevykazuje žiadny taký negatívny exces, ktorý by mohol byť vnímaný ako porušenie čl. 13 citovaného Dohovoru (v kontexte kasačných bodov sťažovateľa).

51. V súhrne je preto možné uviesť, že to, že sťažovateľ bol účastníkom konania v rámci konania o proteste prokurátora (§ 24 ods. 2 zákona o prokuratúre) automaticky neznamená, že je aktívne legitimovaný aj na podanie správnej žaloby proti právoplatnému rozhodnutiu, ktorým protestu prokurátora nebolo vyhovené. Zákonné predpoklady účasti konania (v rámci konania o všeobecnej správnej žalobe podľa SSP) totiž okrem postavenia účastníka administratívneho konania vyžadujú aj zásah do subjektívnych práv žalobcu žalobou napadnutým rozhodnutím, čo v súdnej veci splnené nebolo (ako to správne ustálil aj krajský súd). Je nesprávny predpoklad sťažovateľa, že v SSP by muselo existovať negatívne vymedzenie, ktoré by vylučovalo jeho možnosť žalobu podať, aby bol krajský súd oprávnený jeho žalobu v súdnej veci odmietnuť. Naopak, krajský súd správne postupoval, keď splnenie podmienok účasti konania na strane sťažovateľa testoval k splneniu tzv. pozitívnych kritérií účasti konania podľa SSP a dospel k správne záveru (súladnému aj s doterajšou rozhodovacou praxou kasačného súdu), že sťažovateľ tieto kritériá v súdnej veci nespĺňa.

52. Vzhľadom na všetky skutočnosti uvedené vyššie, kasačnú sťažnosť sťažovateľa najvyšší správny súd ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol tak, ako je to uvedené vo výroku I. tohto uznesenia.

53. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd (výrokom II.) tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní úspech nemal, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na jeho strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP - „Žalovanému prizná správny súd podľa pomeru jeho úspechu vo veci voči žalobcovi právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania iba, ak to možno spravodlivo požadovať. Orgánu štátnej správy však náhradu trov právneho zastúpenia možno priznať len výnimočne.“).

54. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP, § 463 SSP).

P o u č e n i e :

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

