

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky  
Spisová značka: 5Svk/12/2023  
Identifikačné číslo spisu: 1022200630  
Dátum vydania rozhodnutia: 22. júna 2023  
Meno a priezvisko: JUDr. Anita Filová  
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1022200630.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Anity Filovej (sudkyňa spravodajkyňa), zo sudkyne Mgr. Kristíny Babiakovej a zo sudcu JUDr. Rastislava Dluhoša, PhD., vo veci žalobcu (sťažovateľa): Nadácia SPP, so sídlom Mlynské nivy 44A, 825 11 Bratislava, IČO: 31 818 625, zastúpený advokátskou kanceláriou: Barger Prekop, s. r. o., so sídlom Mostová 2, 811 02 Bratislava, proti žalovanému: Štatistický úrad Slovenskej republiky, so sídlom Lamačská cesta 3C, 840 05 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. 10311-1963/2022 z 11. marca 2022, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 108/2022-57 z 27. septembra 2022, takto

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

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky z r u š u j e uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 108/2022-57 z 27. septembra 2022 a vec v r a c i a Správneho súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

### **O d ô v o d n e n i e**

1. Napadnutým opatrením, doručeným žalobcovi 15. marca 2022, žalovaný informoval žalobcu, že bol na základe § 21 ods. 4 zákona č. 540/2001 Z. z. o štátnej štatistike v znení neskorších predpisov vo februári 2022 zaradený v štatistickom registri organizácií do sektora S 13-Verejná správa (kód ESÚ 2010 = 13110-Miestna samospráva). Žalovaný uviedol, že postupoval v súlade s nariadením Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) č. 549/2013 z 21. mája 2013 o európskom systéme národných a regionálnych účtov v Európskej únii (Ú. v. EÚ L 174, 26. 6. 2013, s. 1).

2. Proti tomuto opatreniu podal 6. apríla 2022 žalobca sťažnosť z 5. apríla 2022 podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, v ktorej namietal zaradenie do sektoru verejná správa a subsektoru miestna samospráva. Argumentoval, že nie je kontrolovaný územnou samosprávou, ale spoločnosťou Slovenský plynárenský priemysel, a. s., ako zakladateľom a jeho činnosť nie je teritoriálne obmedzená na územie určitej územnej samosprávnej jednotky. Ďalej namietal, že nespĺňa podmienky podľa bodu 2.39 prílohy a nariadenia č. 549/2003 potrebné pre to, aby bol považovaný za subjekt verejnej správy, pretože vedenie žalobcu nie je vymenúvané orgánom verejnej správy, orgán verejnej správy nemá vplyv na riadenie a hospodárenie žalobcu, činnosť

žalobcu nie je financovaná z verejných prostriedkov a orgán verejnej správy nepreberá žiadne riziko za činnosť žalobcu.

3. Na uvedenú sťažnosť odpovedal žalovaný listom z 3. mája 2022 pod č. 9675/2022, v ktorom uviedol, že zaradenie žalobcu do sektora verejnej správy S 13 je správne. Uvedený záver má oporu v tej skutočnosti, že zakladateľ žalobcu (Slovenský plynárenský priemysel, a. s.) je subjektom verejnej správy, a keďže zakladateľ vymenúva správnu radu žalobcu, je žalobca kontrolovaným subjektom verejnej správy. Ďalej uviedol, že ak subjekt nie je schopný aspoň na 50 % pokryť svoje náklady tržbami, považuje sa za netrhového výrobcu a má byť klasifikovaný v rámci sektora verejnej správy S 13. Za roky 2019, 2020 a 2021 žalobca túto podmienku nespĺnil, pričom žiaden druh subvencií sa nepovažuje za tržbu vyprodukovanú spravodajskou jednotkou.

4. Žalobca podal žalobu proti napadnutému opatreniu, kde namietal, že:

a. žaloba je prípustná, pretože podľa judikatúry (napr. vec sp. zn. 6 Sžrk 7/2018) vykonanie zápisu do určitého verejného registra sa považuje za opatrenie orgánu verejnej správy);

b. žalobca bol napadnutým opatrením ukrátený na svojich právach, pretože zo zaradenia do registra organizácií žalovaného ako subjekt verejnej správy vyplývajú pre žalobcu viaceré právne povinnosti, napr. podľa zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (§ 14 ods. 5, § 19 ods. 5, § 19 ods. 12), pričom žalobcu už medzičasom kontaktovalo Ministerstvo financií Slovenskej republiky, aby predkladal finančné výkazy do systému Štátnej pokladnice;

c. podobne ako v sťažnosti žalobca spochybňoval splnenie podmienok podľa nariadenia č. 549/2013;

d. k tomu žalobca doplnil, že jeho zakladateľ (Slovenský plynárenský priemysel, a. s.) je v registri organizácií žalovaného vedený ako verejná nefinančná korporácia, nie ako subjekt verejnej správy, pričom akcionárom zakladateľa síce je Ministerstvo hospodárstva Slovenskej republiky, ale samotný zakladateľ subjektom verejnej správy nie je;

e. napadnuté opatrenie vôbec neobsahuje bližšie odôvodnenie;

f. podobné nadácie, ako je žalobca (napr. Nadácia Slovenskej pošty) nie sú vedené v registri organizácií žalovaného ako subjekty verejnej správy;

g. zákon č. 540/2001 Z. z. nevyklučuje pri svojom postupe použitie Správneho poriadku, no napriek tomu žalovaný nedodrжал § 33 ods. 2 Správneho poriadku a neumožnil žalobcovi pred vydaním napadnutého opatrenia vyjadriť sa k relevantným podkladom preň.

5. Žalovaný sa k žalobe vyjadril v tom smere, že o. i. je potrebné žalobu odmietnuť, pretože úkon zápisu žalobcu do registra organizácií žalovaného ako subjektu verejnej správy je iným zásahom, a nie opatrením, pretože sa o ňom nevedie administratívne konanie, pričom iba zápisy subjektov ako subjektov verejnej správy do registra organizácií žalovaného podľa § 21 ods. 4 zákona č. 540/2001 Z. z. sa na rozdiel od iných zápisov oznamujú dotknutému subjektu. Žalovaný zdôraznil, že mu zákon neukladá povinnosť viesť administratívne konanie o takýchto zápisoch, pričom sa uvedené zápisy môžu dotýkať a dotýkajú sa aj tisícok subjektov.

6. Napadnutým uznesením krajský súd žalobu odmietol. Uviedol, že v predmetnej veci sa nevedelo žiadne administratívne konanie, išlo o faktický úkon (zmenu zápisu v registri organizácií), preto mal žalobca podať žalobu proti inému zásahu, čo však neurobil. Žalobca rovnako nebol napadnutým listom ukrátený na svojich právach: uvedený list mu len oznamoval faktický úkon zmeny zápisu v registri organizácií, ale iba týmto faktickým úkonom mohlo dôjsť k zásahu do práv žalobcu.

7. Žalobca podal proti napadnutému uzneseniu kasačnú sťažnosť. Uplatňoval v nej dôvody podľa § 440 ods. 1 písm. f), g), h) a j) Správneho súdneho poriadku.

8. Uviedol, že žaloba smerovala proti zápisu do registra organizácií ako takému, a nie čisto proti listu, ktorým mu tento zápis bol oznámený. Zápis do verejného registra je následne potrebné považovať za opatrenie orgánu verejnej správy. Aj podľa judikatúry (napr. veci sp. zn. 6 Sžrk 7/2018 či 4 Sžrk 4/2020) je zápis do verejného registra opatrením, ak v spojitosti s ním prebehlo administratívne (registračné či evidenčné) konanie. Žalovaný potom nespochybnil, že v súvislosti so zmenou zápisu v

registri organizácií preveroval konkrétne skutkové okolnosti spojené s daným subjektom. Zákon pritom rozlišuje zmeny zápisov týkajúce sa subjektov verejnej správy a také zmeny netýkajúce sa subjektov verejnej správy. Iba v prvom uvedenom prípade sa zmena zápisu dotknutému subjektu oznamuje, a to vzhľadom na vznik právnych povinností podľa osobitných predpisov, ktoré sú s ňou spojené. Predmetná zmena zápisu nie je iným zásahom orgánu verejnej správy, keďže nejde o bezprostredné faktické uplatnenie oprávnenia žalovaného na mieste samom.

9. Krajský súd rovnako porušil pravidlá spravodlivého procesu, keď vyjadrenie žalovaného nedoručil žalobcovi, hoci sa stotožnil s jeho argumentáciou o neprípustnosti žaloby. V tomto smere odkázal na závery uvedené vo veci sp. zn. 5 Sžk 10/2019.

10. Žalobca požaduje zrušenie napadnutého uznesenia a vrátenie veci na ďalšie konanie na správny súd nižšej inštancie.

11. Žalovaný považoval kasačnú sťažnosť za nedôvodnú. Zákon č. 540/2001 Z. z. neustanovuje žalovanému žiadnu povinnosť viesť administratívne konanie o zmene zápisu týkajúceho sa subjektov verejnej správy ani túto zmenu odôvodňovať. Ide teda skôr o jeho faktický postup. Zároveň žalovaný vykonáva tisíce takýchto zmien zápisov, ak by mal teda postupovať tak, ako žiada sťažovateľ, bola by jeho činnosť paralyzovaná.

12. Vec bola predložená Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky dňa 24. marca 2023.

13. Ku dňu 22. júna 2023 je žalobca stále vedený v registri organizácií žalovaného v sektore 13110-Ústredná štátna správa. K rovnakému dňu je Slovenský plynárenský priemysel, a. s., IČO: 35 815 256 vedený v registri organizácií žalovaného v sektore 11001-Verejné nefinančné korporácie.

14. Vec bola náhodným spôsobom pridelená do piateho senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky («Najvyšší správny súd» alebo «kasačný súd») a v tomto senáte bola pridelená ako sudkyni spravodajkyni sudkyni JUDr. Anite Filovej. Na základe § 27a ods. a rozvrhu práce Najvyššieho správneho súdu v znení jeho opatrenia č. 5 bola vec prerozdelená do ôsmeho senátu Najvyššieho správneho súdu, ktorý o nej rozhodol v zložení uvedenom v záhlaví tohto uznesenia pod pôvodnou spisovou značkou.

15. Najvyšší správny súd, po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 Správneho súdneho poriadku), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 Správneho súdneho poriadku), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 Správneho súdneho poriadku), a má predpísané náležitosti (§ 57 Správneho súdneho poriadku a § 445 Správneho súdneho poriadku), preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

16. Najvyšší správny súd uvádza, že zápis zmeny v registri organizácií žalovaného podľa § 21 ods. 4 zákona č. 540/2001 Z. z. je potrebné považovať za opatrenie podľa § 3 písm. c) Správneho súdneho poriadku. V tomto smere Najvyšší správny súd súhlasí s názorom sťažovateľa, že list napadnutý žalobou len materializoval, zhmotnil v reálnom svete pre adresáta zmeny zápisu v registri organizácií žalovaného tento zápis, no tento nie je od neho oddeliteľný.

17. Pokiaľ ide o povahu vykonania zápisu zmeny v registri organizácií žalovaného podľa § 21 ods. 4 zákona č. 540/2001 Z. z., je potrebné poukázať na doktrínálne pramene, ktoré uvádzajú:

Samotná formálna štruktúra opatrení je v aplikačnej praxi rôznorodá, pretože nie je vo všeobecnosti normatívne upravená.

Keďže aj na vydávanie opatrení orgánov verejnej správy sa podľa § 3 ods. 7 Správneho poriadku podporne vzťahujú základné pravidlá správneho konania, malo by byť z ich obsahu zrejmé, ktorý orgán verejnej správy ich vydal a čoho sa týkajú.

Opatrenia môžu mať aj povahu vykonania zápisu do určitého verejného registra. I keď sa takýto zápis sám osebe môže javiť ako faktický úkon, ak je tento výsledkom administratívneho (registračného, evidenčného) konania, je potrebné považovať ho za opatrenie.

Nevyhovujúce opatrenia by mali zároveň obsahovať aj odkaz na príslušné zákonné ustanovenie alebo stručné odôvodnenie, tak aby bolo možné zistiť, prečo nebolo návrhu vyhovené, pretože v opačnom prípade by sa nedalo zabrániť arbitrárnosti orgánu verejnej správy pri ich vydávaní.

Právne účinky opatrení orgánov verejnej správy môžu byť rôzne a podobajú sa na právne účinky rozhodnutí. Pri opatreniach vyhovujúcich návrhom je ich právnym následkom najčastejšie vznik určitého právneho stavu (napr. registráciou pozemkového spoločenstva v registri pozemkových spoločenstiev dochádza k jeho vzniku) alebo jeho deklarácia (napr. vykonaním záznamu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností sa deklaruje vlastníctvo nehnuteľností u príslušnej osoby).

(FEČÍK, Marián. § 3 [Administratívne pojmy]. In: BARICOVÁ, Jana, FEČÍK, Marián, ŠTEVČEK, Marek, FILOVÁ, Anita a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 36.)

18. Na uvedené pramene nadviazala i judikatúra, ktorá si ich závery osvojila. Najvyšší správny súd poukazuje na svoje uznesenie z 26. januára 2022 sp. zn. 5 Svk 6/2021 a jeho bod 42, ako aj na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. marca 2019 sp. zn. 6 Sžrk 7/2018 a jeho bod 42. Rovnako staršia judikatúra uznala, že vykonanie výmazu z verejného registra (v konkrétnostiach výmazu zo zoznamu periodickej tlače), ktorý sa oznamuje listom, nie je vylúčený zo súdneho prieskumu a preskúmava sa ako rozhodnutie (keď Občiansky súdny poriadok kategóriu „opatrenie“ nerozlišoval), a to v rozsudku z 29. mája 2013 sp. zn. 6 Sžo 25/2012.

19. Na charaktere opatrenia ako individuálneho správneho aktu preskúmateľného žalobou proti opatreniu, a nie žalobou proti inému zásahu orgánu verejnej správy, nič nemení skutočnosť, že prípadné administratívne konanie alebo jeho výstup sú menej formalizované alebo že zákon na ne nekladie požiadavky, ktoré sa spájajú s (typickým) administratívnym konaním. Ani v prípade konania o zázname podľa katastrálnych predpisov (rozhodnutia sp. zn. 5 Svk 6/2021 a sp. zn. 6 Sžrk 7/2018), ani v prípade výmazového konania podľa § 13 ods. 2 zákona č. 167/2018 Z. z. periodickej tlače a agentúrnem spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (a podobne i podľa § 11 ods. 5 a 12) (vec sp. zn. 6 Sžo 25/2012) dotknuté zákony neupravujú vedenie administratívneho konania v úplnom rozsahu predpokladanom Správnym poriadkom, ale ho istým spôsobom zjednodušujú a urýchľujú.

20. Uvedené zjednodušenie a zrýchlenie však neznamená, že nejde o administratívne (registračné, evidenčné) konanie. Zjednodušenosť a zrýchlenosť (sumárnosť) administratívneho konania nastupuje práve preto (a preto ju zákonodarcia volí), aby činnosť príslušných orgánov nebola „paralyzovaná“, ako sa toho obáva žalovaný. Až v prípade nespokojnosti dotknutej osoby s výsledkom takéhoto zjednodušeného a zrýchleného administratívneho konania nastupuje povinnosť žalovaného v konaní pred správnym súdom demonštrovať všetky skutkové a právne podklady pre ním vydané opatrenie, ako aj preukázať, že splnil i tie požiadavky kladené na ním vedené administratívne konanie, ktoré po zohľadnení potreby zjednodušenosti a zrýchlenosti konania musel aj tak naplniť (napr. požiadavku na minimálny skutkový základ pre vydanie opatrenia a potrebu vykonať ex ante príslušné šetrenia, požiadavku na doručovanie výstupu zjednodušeného a zrýchleného administratívneho konania dotknutým osobám).

21. Aj v prejednáwanej veci zákon č. 540/2001 Z. z. predpokladá, že žalovaný pred zmenou zápisu v registri organizácií podľa jeho § 21 ods. 4 posúdi splnenie podmienok podľa nariadenia č. 549/2013, na čo si nevyhnutne bude musieť zadovážiť aspoň minimálne skutkové podklady. Následne po vykonaní zmeny je žalovaný povinný výstup z ním vedeného zjednodušeného a zrýchleného administratívneho konania doručiť dotknutej osobe. Zákon teda aj na postup podľa § 21 ods. 4 zákona č. 540/2001 Z. z. kladie isté minimálne požiadavky, splnenie ktorých následne správny súd posúdi.

22. Napadnuté opatrenie má rovnako nesporný dopad do právnej sféry sťažovateľa, pretože ako tento sám výstižne uviedol, jeho zápis ako subjektu verejnej správy mu aktivuje povinnosti podľa zákona č. 523/2004 Z. z. (bod 4b tohto uznesenia), ako aj povinnosti podľa zákona č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a to konkrétne podľa § 2b ods. 2.

23. S poukazom na uvedené sú splnené obe podmienky uvedené v § 3 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku, a preto bolo kasačnej sťažnosti postupom podľa § 462 ods. 1 Správneho súdneho poriadku vyhovené.

24. Vec bola vrátená Správneému súdu v Bratislave ako súdu, na ktorý podľa § 3 ods. 1 a 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov prešiel od 1. júna 2023 výkon súdnictva vo veciach podľa Správneho súdneho poriadku z Krajského súdu v Bratislave.

25. Úlohou správneho súdu bude žalobu vecne prejednať. Správny súd rovnako bezodkladne rozhodne aj o návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žaloby.

26. Kasačný súd vec vyriešil na pôdoryse odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe [§ 440 ods. 1 písm. h) SSP] a následne už neskúmal námietku nesprávneho právneho posúdenia, keďže táto bola skôr uvedenou námietkou konzumovaná.

27. Pokiaľ ďalej ide o námietku týkajúcu sa nedoručenia vyjadrenia žalovaného, vzhľadom na úspech sťažovateľa, v kasačnom konaní už nie je potrebné sa touto námietkou zaoberať. Správny súd však pri nasledujúcom riadnom prejednaní veci zabezpečí doručenie tohto vyjadrenia žalovaného žalobcovi s výzvou na vyjadrenie sa k nemu.

28. Pokiaľ ide napokon o námietku sťažovateľa, že jeho podanie (žaloba) bolo nezákonné odmietnuté, kasačný súd uvádza, že tento kasačný dôvod mieri na odmietnutie z rôznych dôvodov formálne a obsahovo nekorektného podania postupom podľa § 59 ods. 3 Správneho súdneho poriadku, pričom ak bolo podanie (žaloba) odmietnuté napríklad pre neoprávnenosť osoby alebo vylúčenie napádaného aktu zo súdneho prieskumu, takéto odmietnutie sa skúma primárne ako otázka správneho právneho posúdenia, čo platí aj pre posudzovaný prípad (rozsudok z 30. septembra 2021 sp. zn. 2 Asan 25/2019, bod 37).

29. O trovách kasačného konania rozhodne správny súd podľa § 467 ods. 3 Správneho súdneho poriadku.

30. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

## **Poučenie :**

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

