

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Sžfk/23/2021
Identifikačné číslo spisu: 1018201365
Dátum vydania rozhodnutia: 27. februára 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Juraj Vačok
Funkcia: predseda senátu, sudca spravodajca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1018201365.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD. a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., JUDr. Mariána Trenčana, v právnej veci žalobcu: AUTO ROTOS - ROZBORA s.r.o., so sídlom: Račianska 184/B, 831 05 Bratislava, IČO: 35 918 519, zastúpený: LEGAL & CORP s. r. o., so sídlom: Gajova 11, 811 09 Bratislava, IČO: 47 237 325, voči žalovanému: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/157/2018-40, zo dňa 2. decembra 2020, takto

r o z h o d o l :

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

II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky účastníkom konania nepriznáva právo na náhradu trov kasačného konania.

O d ť v o d n e n i e

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (ďalej len „prvostupňový správny orgán“) na základe listu žalobcu zo dňa 8. januára 2018 vydalo rozhodnutie č. 219043/2018 zo dňa 17. apríla 2018 (ďalej len „rozhodnutie o obnove konania“), ktorým podľa § 76 ods. 2 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení (ďalej len „daňový poriadok“) zamietlo podnet-návrh na nariadenie obnovy konania z úradnej moci, ktoré bolo ukončené dňa 22. januára 2014 právoplatným rozhodnutím Daňového úradu Bratislava č. 9104405/5/4408886/2013/Sia zo dňa 1. októbra 2013. Žalobca sa voči rozhodnutiu o obnove konania odvolal.

2. Žalovaný rozhodnutím č. MF/014297/2018-77 zo dňa 9. júla 2018 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) podľa § 74 ods. 4 daňového poriadku rozhodnutie o obnove konania potvrdil.

II. Konanie pred správnym súdom

3. Žalobca podal voči rozhodnutiu žalovaného všeobecnú správnu žalobu na Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“). V žalobe zastal názor, že rozhodnutie žalovaného je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov, žalovaný nesprávne právne posúdil vec, rozhodnutie

žalovaného vydal neoprávnený orgán, je nepreskúmateľné, skutkový stav, ktorý vzal žalovaný za základ je v rozpore s administratívnym spisom, prípadne v ňom nemá oporu. Navrhol, aby správny súd zrušil rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie o obnove konania a vec vrátil prvostupňovému správneému orgánu na ďalšie konanie.

4. Správny súd rozsudkom č. k. 2S/157/2018-40, zo dňa 2. decembra 2020 (ďalej len „rozsudok správneho súdu“) žalobu ako nedôvodnú zamietol podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v účinnom znení (ďalej len „SSP“). V odôvodnení uviedol, že rozhodnutie žalovaného je zákonné, nakoľko návrh (podnet) žalobcu bol podaný po uplynutí objektívnej premlčacej lehoty na podanie obnovy konania. Orgány verejnej správy nezasiahli do práv žalobcu, nakoľko v prípade vybavenia podnetu mohli odpovedať neformálnym listom. Rozhodnutie zaručuje väčší rozsah práv. Trojročná objektívna prekluzívna lehota sa vzťahuje aj na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Správny súd tiež skonštatoval, že rozhodnutie žalovaného bolo dostatočným spôsobom odôvodnené.

III. Kasačná sťažnosť žalobcu, stanoviská účastníkov

5. Žalobca podal voči rozsudku správneho súdu kasačnú sťažnosť. Navrhol v nej, aby kasačný súd zmenil rozsudok správneho súdu tak, že zruší rozhodnutie žalovaného i rozhodnutie o obnove konania a vec vrátil prvostupňovému správneému orgánu na ďalšie konanie. Kasačnú sťažnosť odôvodnil tým, že správny súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. f), g) SSP). V kasačnej sťažnosti poukázal na to, že:

- správny súd sa nevenoval žalobnému bodu, podľa ktorého majú byť rozhodnutia orgánov verejnej správy nezákonné, ba až ničotné. Poukázal v tomto smere na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp. zn. 7Sžo/35/2016, z 26. októbra 2017 a sp. zn. 8Sžr/52/2016 z 12. decembra 2018), podľa ktorých je nutné vždy prihliadať na nulitu rozhodnutí,

- podanie žalobcu voči rozhodnutiam finančnej správy nebolo návrhom, ale podnetom, pričom k vyhodnoteniu charakteru tohto podania prišlo v rozpore s vôľou žalobcu, žalobca bol tak vtiahnutý do správneho konania bez svojej vôle.

6. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

IV. Právne posúdenie kasačným súdom

7. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v postavení kasačného súdu (ďalej aj „kasačný súd“) preskúmal rozsudok správneho súdu v rozsahu podanej kasačnej sťažnosti. Jeho pôsobnosť pre toto konanie a rozhodnutie je daná v § 11 písm. h) SSP a § 101e ods. 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a zmene a doplnení niektorých zákonov v účinnom znení.

8. Kasačný súd s ohľadom na § 455 SSP nepovažoval za potrebné nariadiť vo veci pojednávanie a rozhodol o kasačnej sťažnosti bez jeho nariadenia. Rozsudok bol vyhlásený verejne po oznámení dňa vyhlásenia v súlade s § 137 ods. 4 SSP.

9. Kasačný súd skonštatoval, že podaná kasačná sťažnosť smeruje proti rozsudku, voči ktorému je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), bola podaná oprávnenou osobou, (§ 442 ods. 1 SSP) a včas (§ 443 ods. 2 písm. a) SSP). Súdny poplatok za podanú kasačnú sťažnosť bol uhradený.

10. Po posúdení veci kasačný súd dospel k záverom, ktoré deklaroval vo výroku svojho rozsudku. Bližšie tieto závery odôvodňuje v nasledovnom texte.

IV.I. Vybrané ustanovenia, z ktorých kasačný súd vychádzal

Podľa § 13 ods. 3 prvej vety daňového poriadku podanie sa posudzuje podľa jeho obsahu.

Podľa § 75 ods. 1 daňového poriadku daňové konanie ukončené právoplatným rozhodnutím ... sa obnoví na návrh účastníka konania alebo z úradnej moci ...

Podľa § 76 ods. 1 prvej vety daňového poriadku obnovu konania povoľuje alebo nariaďuje správca dane.

Podľa § 117 ods. 1 SSP správnu žalobu sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

Podľa § 168 druhej vety SSP orgánu štátnej správy však náhradu trov právneho zastúpenia možno priznať len výnimočne.

Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

Podľa čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v účinnom znení (ďalej len „Ústava“) štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Podľa čl. 2 ods. 3 Ústavy každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá.

Podľa čl. 17 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok súd postupuje v konaní tak, aby vec bola čo najrýchlejšie prejednaná a rozhodnutá, predchádza zbytočným prietahom, koná hospodárne a bez zbytočného a neprimeraného zaťažovania strán sporu a iných osôb.

IV.II. Posúdenie kasačných námietok

11. Kasačný súd pri posudzovaní kasačných námietok si ako prvé ustálil, či list žalobcu z 8. januára 2018 je návrhom účastníka konania alebo podnetom, ktorým tretia osoba upozorňuje na existenciu skutočností, pre ktoré by mal obnoviť konanie príslušný orgán verejnej správy z úradnej moci (§ 75 ods. 1 daňového poriadku). Z listu žalobcu z 8. januára 2018 je zrejme, že tento list je podnetom na nariadenie obnovy konania z úradnej moci a nie návrhom na nariadenie obnovy konania.

12. Z § 76 ods. 1 prvej vety daňového poriadku je zrejme, že obnova konania môže začať dvoma spôsobmi. Prvým je, že obnovu konania povolí na to príslušný orgán na návrh účastníka konania. Druhým je, že obnovu konania z vlastnej iniciatívy nariadi na to príslušný orgán z úradnej moci.

13. Po posúdení listiny žalobcu z 8. januára 2018 je z jeho obsahu zrejme, že tento list nie je návrh účastníka konania, tak ako to predpokladá § 75 ods. 1 daňového poriadku. Žalobca v tomto liste a jeho doplnení zo 14. marca 2018 priamo uvádza, že podáva podnet na obnovu konania. Výslovne uvádza, že nepodáva návrh na obnovu konania, nakoľko je v súčasnosti po objektívnej trojročnej lehote, v ktorej môže podať návrh na obnovu konania (§ 75 ods. 4 daňového poriadku). V tomto liste je teda jasne deklarovaná aj vôľa, že žalobca podáva podnet a nie návrh.

14. Nariadenie obnovy konania z úradnej moci je oprávnením príslušného orgánu verejnej správy za predpokladu, že tento orgán zistí skutočnosti odôvodňujúce obnovu konania. Tieto skutočnosti môže zistiť buď vlastnou činnosťou, alebo môže byť na ne upozornený akoukoľvek osobou. Takéto upozornenie, ktoré môže mať formu podnetu, poskytuje informácie, na základe ktorých si príslušný orgán verejnej správy sám ustáli, či sú dôvody na nariadenie obnovy konania.

15. Je nesporné, že žalobca má v predmetnom daňovom konaní postavenie účastníka konania. Z tohto postavenia mu vyplýva právo podať návrh na obnovu konania podľa § 75 ods. 1 daňového poriadku. Toto právo však nevyklučuje možnosť žalobcu zvoliť si aj inú cestu a podať príslušnému orgánu podnet na obnovu konania v snahe domôcť sa, aby príslušný orgán začal obnovu konania z vlastnej iniciatívy, teda z úradnej moci. V takomto prípade sa žalobca dostáva do pozície oznamovateľa skutočností zakladajúcich dôvody na obnovu konania. Je však na príslušnom orgáne verejnej správy, aby si sám posúdil, či tieto dôvody sú dostatočné na nariadenie obnovy konania, alebo nie.

16. V zmysle čl. 2 ods. 3 Ústavy sa žalobca môže v postavení súkromnoprávneho subjektu správať akýmkoľvek spôsobom, ktorý právny poriadok nezakazuje. Žiadna právna norma pritom nezakazuje žalobcovi, aby namiesto práva podať návrh na obnovu konania, ktoré patrí účastníkovi konania, využil možnosť podania podnetu orgánu verejnej správy v snahe, aby tento orgán verejnej správy začal konať z úradnej moci. Z tohto dôvodu bolo povinnosťou prvostupňového správneho orgánu a žalovaného túto vôľu žalobcu rešpektovať a posúdiť jeho list z 8. januára 2018 ako podnet na obnovu konania oznamujúci skutočnosti, ktoré môžu viesť k nariadeniu obnovy konania príslušným orgánom verejnej správy z úradnej moci.

17. Samotný podnet, teda oznámenie možných dôvodov pre nariadenie obnovy konania, nemá za následok začatie konania o obnove konania. To začína až uskutočnením prvého úkonu príslušným orgánom verejnej správy smerom k daňovému subjektu (§ 58 ods. 3 daňového poriadku). Z tohto dôvodu prvostupňový správny orgán pochybil, pokiaľ rozhodol o zamietnutí podnetu žalobcu zo dňa 8. januára 2018, nakoľko podaním podnetu neprišlo k začatiu konania o obnove konania. K začatiu konania o obnove konania by prišlo len v tej situácii, ak by žalobca nepodal podnet na obnovu konania, ale návrh na obnovu konania. Pokiaľ prvostupňový správny orgán chcel reagovať na podnet žalobcu zo dňa 8. januára 2018 vysvetlením, prečo ním uvádzané skutočnosti nie sú dostatočné na nariadenie obnovy konania, mohol tak spraviť oznámením v podobe vysvetľujúceho listu, ale nie v podobe rozhodnutia.

18. Kasačný súd zdôrazňuje, že prvostupňový správny orgán môže začať konanie o obnove konania z úradnej moci len na základe rozhodnutia o nariadení obnovy konania. Nemá oprávnenie vydávať

rozhodnutia voči podnetom osôb domáhajúcich sa, aby prvostupňový správny orgán z úradnej moci konal. Navyše za situácie, že takýto podnet môže podať akákoľvek osoba, bez ohľadu na skutočnosť, či má vzťah ku konkrétnemu daňovému konaniu.

19. Rovnako pochybil aj žalovaný, nakoľko preskúmal v odvolacom konaní a potvrdil rozhodnutie, ktoré vôbec nemalo byť vo forme rozhodnutia vydané. Z tohto dôvodu je námietka žalobcu uvedená v kasačnej sťažnosti, že orgány verejnej správy ho vtiahli do konania, ktoré sám nechcel, dôvodná.

20. V tejto časti neobstojí ani tvrdenie správneho súdu, že žalobcovi bolo poskytnutých viac práv. Konanie orgánov verejnej správy je viazané ústavným princípom zákonnosti vyjadreným v čl. 2 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého môžu konať len v rozsahu a spôsobom stanovenými právnymi predpismi. Z tohto dôvodu orgány verejnej správy nesmú vydať rozhodnutie v situáciách, v ktorých právny poriadok ich konania z vydaním rozhodnutia nespája.

21. Paragrafy 75 a 76 daňového poriadku neupravujú postup prvostupňového správneho orgánu po tom, ako je mu doručené konkrétnou osobou oznámenie skutočností, ktoré môžu zakladať nariadenie obnovy konania. Prvostupňový správny orgán samozrejme musí tieto skutočnosti vyhodnotiť, avšak predmetné ustanovenia neukladajú povinnosť dať oznamovateľovi priamu spätnú väzbu. Oznamovateľom totiž v súlade s vyššie uvedeným môže byť akákoľvek osoba aj bez vzťahu ku konaniu, a teda na obnovenie konania z dôvodu podania podnetu (oznámenia skutočností) nemá právny nárok. Pokiaľ sa teda aj účastník konania rozhodne namiesto návrhu na obnovu konania podať podnet, nevzniká mu právny nárok na rozhodnutie prvostupňovým správnym orgánom. Prvostupňový správny orgán nepochybí, pokiaľ podávateľovi podnetu odpovie listom (pozri bod 17 rozsudku), avšak daňový poriadok mu neprikazuje tak urobiť.

22. Prvostupňový správny orgán reagoval na podnet žalobcu zo dňa 8. januára 2018 prvostupňovým rozhodnutím. Napriek tomu, že prvostupňový správny orgán zvolil zlú formu právneho aktu, vysvetlil žalobcovi ako podávateľovi podnetu, prečo nevidel dôvody na obnovu konania z úradnej moci. Z materiálneho hľadiska tak prvostupňový správny orgán vyhodnotil, že nie sú dôvody na nariadenie obnovy konania podľa § 76 ods. 1 daňového poriadku. S ohľadom na túto skutočnosť, aj v prípade zrušenia rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu a rozhodnutia žalovaného, by sa právna situácia žalobcu nijakým spôsobom nezmenila.

23. Pokiaľ niekto podáva podnet na konanie orgánu verejnej správy z úradnej moci, vystupuje pri podávaní tohto podnetu vo vzťahu k daňovému konaniu ako tretia osoba. Nemá preto právny nárok, aby odpoveď na tento podnet (pokiaľ sa príslušný orgán verejnej správy rozhodne odpovedať) podliehala ďalšiemu prieskumu.

24. So zreteľom na všetky skutočnosti by tak zrušením napádaných rozhodnutí orgánov verejnej správy neprišlo k zmene právneho postavenia žalobcu. V tomto smere je potrebné súhlasiť so správnym súdom, že aj napriek vydaniu rozhodnutí prvostupňovým správnym orgánom a žalovaným, žalobca nebol ukrátený na svojich právach. Zrušenie predmetných rozhodnutí by tak bolo len formálnym deklarováním pochybení prvostupňového správneho orgánu a žalovaného, ktoré by však nemali žiaden dopad na práva a povinnosti žalobcu.

25. Kasačný súd pripomína, že v zmysle § 177 ods. 1 SSP účelom všeobecnej správnej žaloby je domôcť sa ochrany subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy. Vydaním rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa obnovy konania, aj napriek ich nezákonnosti však nebolo zasiahnuté do žalobcových práv. Z uvedeného dôvodu preto kasačný súd považuje aj v súlade s predchádzajúcou judikatúrou za krajne nehospodárne, aby rušil rozhodnutia, ktoré vo svojej podstate nespôsobujú žiadne reálne negatívne právne účinky (porovnaj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2Sžf/18/2014, z 23. marca 2016). Takýto postup by bol čisto formalistický a zbytočne by len zvyšoval trovy všetkých subjektov. Kasačný súd by tak konal v rozpore s princípom hospodárnosti konania vyjadreným v čl. 17 CSP, ktorý sa primerane vzťahuje aj na konania podľa SSP (§ 5 ods. 1 SSP).

26. V tejto súvislosti kasačný súd zdôrazňuje, že všeobecná správna žaloba účastníka konania nie je všeobecným prostriedkom kontroly zákonnosti. V zmysle § 177 ods. 1 SSP je potrebný zásah nezákonnosti do subjektívneho práva účastníka konania (v tomto prípade žalobcu), k čomu však nedošlo. Žalobca podal podnet prvostupňovému správnemu orgánu, aby začal konanie o obnove konania z úradnej moci. Ten tento podnet vyhodnotil a konanie, na ktoré žalobca z pozície podávateľa podnetu nemá právny nárok, nezačal.

IV.III. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie rozsudku v časti trov

27. Kasačný súd s ohľadom na všetky skutočnosti nezistil dôvodnosť kasačnej sťažnosti, a preto podľa § 461 SSP rozhodol spôsobom, ktorý je uvedený vo výroku tohto rozsudku.

28. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. (1) v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 druhej vety SSP spôsobom uvedeným vo výroku rozsudku. Kasačný súd žalobcovi náhradu trov konania nepriznal, nakoľko v kasačnom konaní nebol úspešný. Kasačný súd nepriznal trovy konania ani žalovanému. Ten bol síce v konaní úspešný, avšak má postavenie orgánu štátnej správy a kasačný súd nevzhladol žiadne výnimočné dôvody, pre ktoré by mu mali byť trovy konania v zmysle § 168 druhej vety SSP priznané.

29. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd jednomyseľne.

P o u č e n i e :

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