

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 3Asan/17/2019  
Identifikačné číslo spisu: 1017200117  
Dátum vydania rozhodnutia: 25.09.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017200117.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Minister spravodlivosti Slovenskej republiky, so sídlom Župné námestie 13, 813 11 Bratislava, proti žalovanému: Slovenská komora exekútorov-Disciplinárna komisia, Odvolací disciplinárny senát, so sídlom Šustekova 49, 851 04 Bratislava, za účasti: Mgr. Dušan Čerešňa - súdny exekútor, so sídlom Exekútorový úrad Trnava, Andreja Hlinku 3858/1, 917 01 Trnava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia odvolacieho disciplinárneho senátu Slovenskej komory exekútorov č. k.: ODK 25/2015 (pôvodné č. k.: DK 1/2013) zo dňa 25.10.2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/15/2017-30 zo dňa 12.07.2018, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľky proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/15/2017-30 zo dňa 12.07.2018 z a m i e t a.

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

### Odôvodnenie

I.

1. Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave podľa § 98 ods. 1 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) odmietol žalobu žalobkyne z dôvodu, že žalobca nemá žalobnú legitimáciu v zmysle § 178 ods. 1 SSP na podanie predmetnej žaloby a taktiež nijako nepreukázal ukrátenie na jeho subjektívnych právach a právom chránených záujmoch.

2. Podanou žalobou sa žalobkyňa (v uvedenom čase ministerka spravodlivosti SR Lucia Žitňanská) domáhala preskúmania rozhodnutia žalovaného č. k.: ODK 25/2015 vydaného vo veci disciplinárneho konania vedeného proti disciplinárne obvinenému súdnemu exekútorovi Mgr. Dušanovi Čerešňovi - súdny exekútor, so sídlom Exekútorový úrad Trnava, Andreja Hlinku 3858/1, 917 01 Trnava (ďalej aj len „súdny exekútor“), ktorým bolo zamietnuté odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu žalovaného č. k.: DK - 1/2013 zo dňa 09.07.2013 a potvrdené rozhodnutie disciplinárneho senátu č. k.: DK - 1/2013.

3. Krajský súd napadnuté uznesenie odôvodnil tým, že aktívna procesná legitimácia žalobcu, ako procesná podmienka v zmysle § 178 ods. 1 SSP, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, v sebe zahŕňa kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka v administratívnom konaní, ktoré bolo zavržené vydaním rozhodnutia, alebo opatrenia orgánu verejnej správy, za súčasného splnenia predpokladu - ukrátenie na subjektívnych právach žalobcu, spojené s vydaním napadnutého rozhodnutia, alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Je nesporné, že žalobca bol účastníkom administratívneho konania, keďže na základe § 223 ods. 2 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) (ďalej aj len „Exekučný poriadok“) bol orgánom oprávneným na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania vedeného proti súdному exekútorovi. V rámci administratívneho konania žalobkyňa realizovala svoje verejno-mocenské oprávnenie vyplývajúce z § 223 ods. 2 Exekučného poriadku, a preto sa uvedené rozhodnutie nemohlo týkať subjektívnych práv fyzickej osoby Lucie Žitňanskej, ministersky spravodlivosti, ktoré by vychádzali z konkrétneho právneho predpisu, ovplyvňovali by jej právnu pozíciu, zasiahli by do jej právnej sféry, alebo spôsobili zmenu jej právneho postavenia. Potom bolo potrebné prijať záver, že žalobkyňa nespĺňala procesnú podmienku osoby oprávnenej na podanie predmetnej žaloby, aktívnu procesnú legitimáciu, vyplývajúcu z § 178 ods. 1 SSP.

## II.

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g/ a j/ SSP, v ktorej navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

5. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti poukázal na ustanovenia § 243b ods. 15 a § 228 ods. 5 a ods. 6 Exekučného poriadku a skonštatoval, že gramatickým výkladom možno dospieť k záveru, že podľa Exekučného poriadku je rozhodnutie v disciplinárnom konaní začatým pred 31. októbrom 2013 preskúmateľné súdom podľa osobitného zákona. Keďže rozhodnutie sa doručuje účastníkom konania, a tí sú oprávnení na podanie správnej žaloby. Zákon teda explicitne neoznačuje osoby oprávnené na podanie správnej žaloby, avšak aplikáciou jazykového a logického výkladu na zákonný text nesporne došiel k dedukcii, že žalobu je oprávnený podať účastník disciplinárneho konania. Tým je okrem exekútora aj žalobca, ktorým môže byť aj minister spravodlivosti, analogicky sa aktívna legitimácia na podanie správnej žaloby aplikuje aj na osobu v postavení ministra spravodlivosti.

6. V posudzovanom prípade Exekučný poriadok účinný do 31. októbra 2013 v § 228 ods. 6 Exekučného poriadku umožňoval podať účastníkom disciplinárneho konania správnu žalobu, z čoho vyplýva, že boli naplnené podmienky § 177 ods. 2 SSP, a teda ministerka spravodlivosti bola oprávnená prostredníctvom správnej žaloby žiadať preskúmanie zákonnosti disciplinárneho rozhodnutia. Sťažovateľ mal zároveň za to, že v prípade, ak osobu aktívne legitimovanú na podanie správnej žaloby označí osobitný predpis podľa ustanovenia § 177 ods. 2 SSP, tak v súlade so zásadou *lex specialis derogat legi generali* sa na daný subjekt už neuplatňujú ďalšie podmienky procesnej aktívnej legitimácie stanovené v § 178 ods. 1 SSP.

7. Ak Exekučný poriadok umožňuje podať ministerke spravodlivosti disciplinárny návrh, je nutné považovať túto možnosť za výkon jej subjektívneho práva reprezentujúceho právom chránený záujem na riadnom výkone funkcie exekútora. Znamená to, že ak zákon dáva ministerke spravodlivosti právo disciplinárnej iniciatívy, tak tomuto právu zodpovedá aj náležitá ochrana a možnosť jej uplatnenia v právnom štáte. Toto právo garantované Ústavou Slovenskej republiky v článku 46 ods. 1 bolo v danom prípade porušené, keďže krajský súd odňal ministerke spravodlivosti možnosť domáhať sa uplatnenia svojho práva v jeho konečnej podobe. Ministerka spravodlivosti vystupuje v disciplinárnom konaní ako jeden z účastníkov konania, a preto by mala mať k dispozícii aj rovnaké procesné prostriedky obrany a ochrany.

8. Sťažovateľ tiež vyjadril presvedčenie, že napádané rozhodnutie výrazným spôsobom vybočilo z

doteraz stabilnej rozhodovacej praxe správneho súdu. Poukázal na rozhodnutia Krajského súdu v Banskej Bystrici, z ktorých vyplýva inkonzistentnosť rozhodovania, keďže súd rozhoduje v obdobných veciach odlišne. Stav, keď v rozhodovacej praxi jedného súdu, dokonca v rozhodovaní rovnakého senátu, dochádza v skutkovo podobných prípadoch k neodôvodneným rozdielom, považoval za neudržateľný.

### III.

9. Žalovaný sa k podanej kasačnej sťažnosti vyjadril podaním zo dňa 05.11.2018 a uviedol, že považuje rozhodnutie krajského súdu za vecne právne, vychádzajúce z platného právneho stavu a navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

10. Ku kasačnej sťažnosti sa dňa 08.11.2018 vyjadril súdny exekútor a navrhol, aby kasačný súd napadnuté uznesenie v celom rozsahu potvrdil. V prípade, ak napadnuté uznesenie zruší, navrhol, aby kasačný súd konanie zastavil, keďže žaloba nie je dôvodná a treba ju zamietnuť.

11. K spomenutým rozhodnutiam v kasačnej sťažnosti uviedol, že k meritu posudzovanej veci sú úplne irelevantné, nakoľko majú iný skutkový základ. Namietal nedostatok pasívnej vecnej legitímácie z dôvodu nesprávne označeného žalovaného, ktorým mala byť podľa Exekučného poriadku platného do 31.10.2013 disciplinárna komisia a nie Slovenská komora exekútorov. Žalovaný označený ako „Slovenská komora exekútorov - disciplinárna komisia, odvolací senát“ nie je identifikovateľný podľa § 182 ods. 1 písm. b/ SSP, a teda žaloba nemala predpísané náležitosti.

12. Súdny exekútor sa stotožnil s napadnutým rozhodnutím disciplinárnej komisie a poukázal na § 4 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy. V tomto zmysle mal za to, že štátna tajomníčka nie je oprávnená podpisovať za ministerku odvolanie voči rozhodnutiu disciplinárneho senátu Slovenskej komory exekútorov, a to ani na základe poverenia. Štátna tajomníčka môže vykonávať úkony za ministerku len v rámci riadiacej činnosti ministerstva a len za ministerkinej neprítomnosti. Ak bola však žalobkyňa presvedčená o oprávnenosti štátnej tajomníčky podpisovať všetky dokumenty za ministerku počas jej neprítomnosti, bola potom žalobkyňa povinná v konaní preukázať, že štátna tajomníčka konala v neprítomnosti ministerky.

### IV.

13. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1, 2 SSP) a dospel k záveru, že podaná kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

14. Na úvod kasačný súd dáva do pozornosti, že správny súdny prieskum je nevyhnutne spojený s prepojením dopadu rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy na subjektívne práva žalobcu. Týmto je vymedzený aj účel ochrany, ktorú poskytuje správne súdnictvo pri správnej žalobe v zmysle ustanovenia § 177 ods. 1 SSP. Ochrany subjektívnych práv sa môžu dovoľávať len tie subjekty, o ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti ide. Správna žaloba fyzickej alebo právnickej osoby slúži na ochranu jej subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy. Ustanovenie § 177 ods. 2 SSP vymedzuje výnimky, keď správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv. Správnu žalobou sa žalobca buď domáha ochrany svojich subjektívnych práv (§ 177 ods. 1 SSP), alebo sa domáha ochrany zákonnosti (§ 177 ods. 2 SSP), pričom ochrany zákonnosti sa môžu domáhať len prokurátor, alebo subjekt na to výslovne oprávnený zákonom. Takýto subjekt, ktorý je na podanie správnej žaloby výslovne oprávnený zákonom, je zainteresovaná verejnosť v oblasti životného prostredia a subjekty uvedené v ustanovení § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z. z.

15. Už zo zbežného porovnania demonštrovanej právnej úpravy možno uzavrieť, že § 228 ods. 6

Exekučného poriadku neobsahuje osobitnú úpravu na podanie správnej žaloby v zmysle § 177 ods. 2 in fine SSP. Ide len o všeobecné znenie právnej úpravy, týkajúcej sa možnosti preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy v správnom súdnictve, aká sa vyskytuje aj v iných právnych predpisoch. Nepredstavuje tak *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnej úprave aktívnej procesnej legitímácie, ako sa nesprávne domnieva sťažovateľ.

16. Možno preto uzavrieť, že pre naplnenie znenia § 177 ods. 2 SSP in fine je potrebné, aby bol v právnom predpise uvedený identifikovateľný subjekt, ktorý je na podanie všeobecnej správnej žaloby oprávnený. Nestačí všeobecná formulácia, že proti rozhodnutiu možno podať správnu žalobu (resp., že rozhodnutie je preskúmateľné súdom podľa osobitného predpisu) bez výslovného uvedenia subjektu na to oprávneného.

17. Z právnej úpravy vyplýva, že správne súdnictvo slúži predovšetkým na ochranu tých osôb, ktoré boli rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátené na svojich právach. Zákonodarcia ustanovil obmedzenia a podmienky súdnej kontroly v správnom súdnictve v SSP. Na aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy na základe správnej žaloby nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania (alebo sa s ním v správnom konaní malo ako s účastníkom konať), ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania rozhodnutím, preskúmania zákonnosti ktorého sa domáha, ako aj postupom správneho orgánu na svojich právach ukrátený. Správne súdnictvo tak nie je založené na verejnej žalobe (*actio popularis*), ktorá by umožnila komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu. Ukrátenie práv žalobcu musí byť v žalobe vyjadrené a podložené a aspoň potenciálne možné. Na uvedenom nič nemení ani odpoveď na otázku, či právo iniciovať disciplinárne konanie spadá pod rozsah ochrany článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Článok 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky však negarantuje ani výsledok disciplinárneho konania v súlade s podaným návrhom a ani negarantuje osobe, ktorá disciplinárne konanie iniciovala, možnosť podrobiť administratívne rozhodnutie, vydané v disciplinárnom konaní súdnemu preskúmaniu žalobou v rámci správneho súdnictva.

18. Podľa názoru kasačného súdu tak krajský súd svojím postupom naplnil všetky princípy správneho súdneho konania, rozhodoval v súlade s platnou právnou úpravou a ustálenou judikatúrou. Nositeľom subjektívnych práv je konkrétna fyzická alebo právnická osoba a nie funkcia ministra spravodlivosti, preto sa nemožno stotožniť s názorom sťažovateľa, že bol ukrátený na jeho subjektívnych právach. Predmetom tohto súdneho konania nebolo to, či minister spravodlivosti vykonáva svoju právomoc, či je vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti s exekútormi, otázky dozoru, či dohľadu, ale to, či má na podanie takejto žaloby aktívnu procesnú legitímáciu. Právo na rovnosť zbraní, kontradiktórnosť konania, odôvodnenie rozhodnutia boli dodržané, keďže žalobcovi boli dané na vedomie všetky podania druhého účastníka konania, mal k dispozícii všetky zákonom stanovené prostriedky v predmetnom konaní a rozhodnutie správneho súdu bolo riadne odôvodnené. To, že sa s ním sťažovateľ nestotožňuje, neznamena, že nebolo vydané v súlade so zákonom. Argumentácia krajského súdu o nedostatku aktívnej procesnej legitímácie ministra spravodlivosti sa nezakladala na jeho verejno-mocenskom postavení, ale na tom, že napadnutým disciplinárnym rozhodnutím nebol ukrátený na svojich subjektívnych právach, tak ako je to v prípade navrhovateľa priestupkového konania, ktorý tiež nemá aktívnu procesnú legitímáciu na podanie správnej žaloby voči rozhodnutiu o priestupku a na tom, že podľa ustanovenia § 177 ods. 2 SSP nie je osobitným subjektom na podanie správnej žaloby.

19. Napokon sťažovateľ poukazoval aj na rozdielne rozhodnutia iných krajských súdov. Po oboznámení sa s uvedenými rozhodnutiami kasačný súd konštatuje, že vo väčšine sa sudy nezaoberali aktívnou procesnou legitímáciou v správnom súdnictve a neodôvodnili svoj zámer odchyliť sa od existujúcej ustálenej judikatúry najvyšších súdnych autorít. Krajský súd v Banskej Bystrici v rozsudku, ktorý dal sťažovateľ do pozornosti, sp. zn. 24S/46/2018 v bode 25 uviedol, že na podanie správnej žaloby ministra spravodlivosti oprávňovala skutočnosť, že bol účastníkom administratívneho konania, ktoré bolo začaté na jeho podnet. Podľa názoru Krajského súdu v Banskej Bystrici, ak má nejaký subjekt právo podať návrh na začatie administratívneho konania, súvisí s tým jeho právo, aby bolo v administratívnom konaní vydané zákonné rozhodnutie. Ďalej Krajský súd v Banskej Bystrici uviedol, že v tejto otázke existuje

nejednotná rozhodovacia činnosť a zjednocujúce stanovisko doposiaľ nebolo vydané. Krajský súd v Banskej Bystrici sa však nezaoberal druhou podmienkou aktívnej procesnej legitímácie - a teda ukrátením na právach. Neuviedol, z akého dôvodu sa nemá na predmetné konanie aplikovať táto podmienka, ktorá je jednou zo základných. Kasačný súd uvádza, že vyššie uvedený záver o práve ministra spravodlivosti podať správnu žalobu je v rozpore s tak s judikatúrou najvyššieho súdu, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Uvedené rozhodnutia najvyšších súdnych autorít je možné považovať už za ustálenú judikatúru, ktorá nebola ani najvyšším súdom a ani Ústavným súdom prekonaná. Odlišné rozhodnutia nižších súdov možno chápať len ako pokus o zmenu tejto judikatúry, ktorý sa im však nepodarilo zatiaľ dostatočne odôvodniť.

20. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaniu nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, voči ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná (sp. zn. III. ÚS 502/2015, sp. zn. IV. ÚS 596/2012).

21. Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalobcu vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

22. Kasačný súd si je vedomý, že ide o zásadnú právnu otázku výkladu pojmu „verejné subjektívne právo“. Kasačný senát zvažoval, či v danom prípade nie sú splnené dôvody na extenzívny výklad pojmu „subjektívne právo“ podľa ustanovenia § 177 ods. 2 SSP v spojení s ust. § 2 ods. 2 SSP“ za účelom zabezpečenia rovnosti prístupu účastníkov disciplinárneho konania k možnosti súdneho prieskumu zákonosti. Minister spravodlivosti SR v tomto prípade nemohol realizovať právomoc mocenským spôsobom, pretože je iba v horizontálnom postavení účastníka disciplinárneho konania. Za tým účelom by mu mali byť priznané právne prostriedky ochrany ako ktorémukoľvek inému účastníkovi horizontálneho vzťahu.

23. Vzniknutú asymetriu v prístupe k ochrane v správnom súdnictve podľa názoru kasačného súdu je možné odstrániť iba legislatívne. Minister spravodlivosti je členom vlády, ktorá disponuje právom legislatívnej iniciatívy. Kasačný senát súčasne prihliadol na skutočnosť, že Minister spravodlivosti nie je subjektom práva na podanie ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy SR, a to ani pri prípadnom porušení jeho práva na súdnu ochranu ako navrhovateľa a účastníka disciplinárneho konania pred Disciplinárnou komisiou Slovenskej komory exekútorov.

24. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

25. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.