

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5SŽk/21/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017202136
Dátum vydania rozhodnutia: 12.09.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Milan Morava
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017202136.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Minister spravodlivosti Slovenskej republiky, so sídlom Župné námestie 13, Bratislava, proti žalovanému: Notárska komora Slovenskej republiky - Disciplinárna komisia, so sídlom Krasovského 13, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. DK 8/2017-70 zo dňa 19. júla 2017, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/310/2017-38 zo dňa 24. mája 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k.1S/310/2017-38 zo dňa 24. mája 2018 z a m i e t a .

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

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) uznesením č.k. 1S/310/2017-38 zo dňa 24. mája 2018 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. DK 8/2017-70 zo dňa 19.07.2017 vydaného vo veci disciplinárneho konania vedeného proti disciplinárne obvinenému notárovi O. K. B., S. S. E. Ú. K. G., Š. XX, ktorým bolo podľa č. 9 ods. 3 písm. a/ Disciplinárneho poriadku Notárskej komory Slovenskej republiky konanie zastavené.

2. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia vyplýva, že správny súd vychádzajúc z obsahu žaloby, jej predmetu a účelu najskôr posudzoval, či žalobkyňa v čase podania žaloby ministerka spravodlivosti Lucia Žitňanská je osobou oprávnenou na podanie žaloby v súlade s ust. § 178 ods. 1 S.s.p., ktoré upravuje aktívnu žalobnú legitimáciu. V tejto súvislosti uviedol, že aktívna procesná legitimácia žalobcu, ako procesná podmienka v zmysle § 178 ods. 1 S.s.p., ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby v sebe zahŕňa kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka v administratívnom konaní, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy a súčasne ukrátenie na subjektívnych právach spojené s vydaním napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Len samotné tvrdenia žalobkyne o nesprávnosti záverov rozhodnutia správneho orgánu a ich rozpor so zákonom nestačí. Správny súd preto v každej konkrétnej veci v

intenciách citovaných zákonných ustanovení jednotlivu posudzuje, či žalobca spĺňa zákonom stanovené podmienky procesnej aktívnej legitímácie na podanie žaloby v správnom súdnictve. Prenesene na daný preskúmaný prípad krajský súd považoval za nesporné, že žalobkyňa v čase podania žaloby - ministerka spravodlivosti bola účastníkom administratívneho konania, teda disciplinárneho konania, keďže na základe § 92 zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti bol orgánom oprávneným na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania vedeného proti disciplinárne obvinenému notárovi O. K. B. Uvedeným spĺňa prvú podmienku, resp. predpoklad aktívnej legitímácie žalobcu, avšak nespĺňa druhý predpoklad aktívnej procesnej legitímácie žalobcu, týmto je nesporné ukrátenie na subjektívnych právach, ktoré je nutné chápať v dvoch rovinách, a to v rovine subjektívneho práva a jeho ukrátenia. Subjektívnym právom je potrebné rozumieť vlastné práva alebo právom chránené záujmy žalobcu. Inými slovami povedané fyzická a právnická osoba sa nemôže všeobecnou správnu žalobou domáhať ochrany subjektívnych práv inej osoby, resp. pod jej subjektívne práva nemožno podriaďiť také účinky rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré neovplyvňujú jej právnu pozíciu, t.j. nezasahujú do jej právnej sféry, ani nespôsobujú zmenu jej právneho postavenia (v tejto súvislosti poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5SŽi/2/2011 zo dňa 24.02.2011). Skutočnosť, že musí ísť o vlastné subjektívne práva fyzickej alebo právnickej osoby súčasne vylučuje, aby pod tento druh aktívnej žalobnej legitímácie bolo možné podriaďiť prípad, keď fyzická alebo právnická osoba, ako účastník administratívneho konania v jeho rámci realizuje jeho verejno-mocenské oprávnenia. Prítom pod ukrátením subjektívneho práva je nutné rozumieť taký stav, keď žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy bolo priamo zasiahnuté do práv alebo právom chránených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby.

3. Podľa názoru krajského súdu žalobkyňa, v čase podania žaloby ministerka spravodlivosti Slovenskej republiky, bola účastníkom administratívneho konania, teda disciplinárneho konania, ktorého výsledkom je rozhodnutie, ktoré sa správnu žalobou napáda. V rámci uvedeného konania však realizovala svoje verejno-mocenské oprávnenie vyplývajúce z ust. § 92 Notárskeho poriadku, t.j. oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania. Rozhodnutie, ktoré sa žalobou napáda, je výsledkom administratívneho konania, teda disciplinárneho konania, ktorého bývalá ministerka spravodlivosti bola účastníkom konania, v rámci ktorého však realizovala svoje verejno-mocenské oprávnenie, a preto sa uvedené rozhodnutie nemôže týkať jej subjektívnych práv a povinností ako fyzickej osoby, ktoré by vychádzali z konkrétneho právneho predpisu, ovplyvňovali by jej právnu pozíciu, alebo by zasiahli do jej právnej sféry, alebo spôsobili zmenu jej právneho postavenia, teda nespĺňa procesnú podmienku osoby oprávnenej na podanie žaloby, aktívnu procesnú legitímáciu žalobcu vyplývajúcu z ust. § 178 ods. 1 S.s.p., pre absenciu druhého predpokladu na splnenie podmienky aktívnej procesnej legitímácie, čím je nesporné ukrátenie na subjektívnych právach. Z uvedených dôvodov krajský súd žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. e/ S.s.p. ako podanú zjavne neoprávnenou osobou odmietol.

4. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca - sťažovateľ z dôvodov uvedených v ust. § 440 ods. 1 písm. f/, g/, j/ S.s.p. kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Sťažovateľ poukázal na to, že neexistencia subjektívnych práv alebo právom chránených záujmov, pre ktorú krajský súd žalobu odmietol, je v plnom rozpore so základnými princípmi konania v správnom súdnictve, ktoré Správny súdny poriadok vymenúva v ust. § 5. Ďalej zdôraznil, že krajský súd v rozpore so zásadou „iura novit curia“ absolútne opomenul znenie ustanovenia § 177 ods. 2 S.s.p., ktoré umožňuje podať správnu žalobu prokurátorovi a iným osobitným zákonom oprávneným subjektom aj v prípadoch, ak nedošlo k porušeniu subjektívnych práv. Z ust. § 93 ods. 3 Notárskeho poriadku je zrejmé, že špeciálny právny predpis určil *expressis verbis* možnosť podania správnej žaloby, pričom ministra spravodlivosti ako navrhovateľa disciplinárneho návrhu z okruhu oprávnených osôb výslovne nevylúčil. Doplnil tak právnu úpravu Správneho súdneho poriadku, ktorá tento vzťah neupravovala. I napriek tomu, že v posudzovanom prípade nebolo potrebné preukazovať porušenie alebo ohrozenie subjektívnych práv, sťažovateľ vyslovil názor, že minister spravodlivosti v postavení účastníka konania v disciplinárnom konaní je aj napriek výkonu svojich verejno-mocenských oprávnení nositeľom subjektívnych práv a povinností. V tejto súvislosti dodal, že minister spravodlivosti vystupuje v disciplinárnom konaní ako jeden z účastníkov konania a s disciplinárne obvineným nie je vo vzťahu nadriadenosti prípadne podriadenosti a preto by mal mať k dispozícii aj rovnaké procesné prostriedky obrany a ochrany. Do

pozornosti dal aj výklad pojmu „štátny dohľad“ v zmysle ust. § 89 ods. 1 Notárskeho poriadku. Taktiež poukázal na judikatúrny posun rozhodovacej praxe súdu, keď súd doposiaľ neuplatňoval preukazovanie porušenia subjektívnych práv zo strany sťažovateľa, hoci táto zákonná formulácia nie je nová v Správnom súdnom poriadku a existovala už v čase platnosti zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku. Vyjadril presvedčenie, že napádané rozhodnutie výrazným spôsobom vybočuje z doteraz stabilnej rozhodovacej praxe súdu, ktorú demonštratívne preukazoval viacerými rozhodnutiami krajského súdu, ktorý konal a rozhodol o žalobe sťažovateľa o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia v obdobných právnych veciach. Okrem uvedeného mal za to, že v prípade opravných prostriedkov proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov platí ust. § 250l ods. 2 O.s.p. a teda, že pokiaľ v tejto hlave nie je ustanovené inak, použije sa primerane ustanovenie druhej hlavy s výnimkou § 250a. Záverom poukázal na nejednotnosť rozhodovacej praxe okresných a krajských súdov, keď vo viacerých prípadoch o odvolaní sťažovateľa voči rozhodnutiam žalovaného rozhodovali, avšak nikdy nežiadali preukázanie toho, že sťažovateľ bol na svojich právach alebo právom chránených záujmoch ukrátený a to rozhodnutím alebo postupom správneho orgánu (napr. rozhodnutie Krajského súdu v Žiline sp.zn. 21So/1/2015).

5. Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti nebolo podané.

6. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 S.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1, 2 S.s.p.) a dospel k záveru, že podaná kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

7. V prejednávanej veci je nesporné, že sťažovateľ bol účastníkom administratívneho (disciplinárneho) konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči notárovi O. K. B., keďže v zmysle § 92 zákona č. 323/1992 Zb. bol orgánom oprávneným na podanie takéhoto návrhu, o ktorom bolo následne vedené riadne disciplinárne konanie zavŕšené vydaným rozhodnutím žalovaného. Spornou skutočnosťou ostalo, či sťažovateľ je v zmysle § 177 ods. 1 S.s.p. povinný preukázať splnenie druhej procesnej podmienky, a teda ukrátenie na jeho subjektívnych právach, alebo bol správnu žalobu oprávnený podať v zmysle § 177 ods. 2 S.s.p. v záujme ochrany zákonnosti a verejného záujmu.

8. Podľa § 177 ods. 1 S.s.p. správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

9. Podľa § 177 ods. 2 S.s.p. ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.

10. Podľa § 92 zákona č. 323/1992 Zb. návrh na začatie disciplinárneho konania môže podať minister, predseda krajského súdu a prezident komory (ďalej len „navrhovateľ“) do jedného roka odo dňa, keď sa dozvedel o disciplinárnom previnení, najneskôr do troch rokov odo dňa, keď k nemu došlo. Notár alebo kandidát si môže v disciplinárnom konaní zvoliť obhajcu z radov advokátov alebo notárov.

11. Podľa § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. proti rozhodnutiu o disciplinárnom opatrení nie je možné podať opravný prostriedok. Proti rozhodnutiu disciplinárnej komisie možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia o uložení disciplinárneho opatrenia.

12. Podľa § 89 ods. 1 zákona č. 323/1992 Zb. štátny dohľad nad činnosťou notárov podľa § 3 ods. 1 a komory vykonáva ministerstvo.

13. Ustanovenie § 177 ods. 2 S.s.p. vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv. Zákon ustanovuje, že to tak je pri všeobecnej správnej žalobe
- prokurátora
- iného subjektu výslovne na to oprávneného zákonom.

Všeobecná správna žaloba prokurátora podobne ako každá žaloba prokurátora v zmysle § 61 písm. b/ smeruje k ochrane zákonnosti. Táto žaloba pritom môže byť sekundárne spojená aj s ochranou subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy, ale

tiež nemusí, ak nezákonný stav vyvolaný týmto rozhodnutím či opatrením vyhovuje všetkým dotknutým osobám, a tak absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd. Pod iným subjektom, ktorý sa všeobecnou správnu žalobou môže domáhať ochrany iných než subjektívnych práv, je nutné de lege lata rozumieť zainteresovanú verejnosť (§ 42). Všeobecná správna žaloba zainteresovanej verejnosti sa totiž týka ochrany porušeného verejného záujmu v oblasti životného prostredia. Nejde teda o porušenie individuálneho subjektívneho práva na úseku životného prostredia u konkrétnej fyzickej alebo právnickej osoby, prípadne i člena zainteresovanej verejnosti, ale o porušenie práva na zdravé životné prostredie ako celku. Opätovne takéto vymedzenie korešponduje s definíciou žaloby zainteresovanej verejnosti v § 61 písm. c/ ako procesného úkonu na uplatnenie práva na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia. Špecifickým prípadom, v ktorom je v zmysle zákonného odkazu v § 177 ods. 2 S.s.p. pri všeobecnej správnej žalobe ochrana iných než subjektívnych práv zverená aj inému subjektu než prokurátorovi, je aktívna žalobná legitimácia upravená v § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z.z. Uvedené zákonné ustanovenie totiž oprávňuje na podanie všeobecnej správnej žaloby proti rozhodnutiu Rady Úradu pre verejné obstarávanie

- riadiaci orgán, ktorým je v zmysle § 7 ods. 1 daného zákona orgán štátnej správy alebo orgán územnej samosprávy určený vládou na realizáciu operačného programu alebo Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR v zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 543/2007 Z.z. o pôsobnosti orgánov štátnej správy pri poskytovaní podpory v pôdohospodárstve a rozvoji vidieka,

- orgán auditu, ktorým je v zmysle § 10 zákona č. 292/2014 Z.z. Ministerstvo financií SR okrem orgánu auditu určeného vládou a orgánu auditu pre Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka,

- certifikačný orgán, ktorým je v zmysle § 9 zákona č. 292/2014 Z.z. Ministerstvo financií SR okrem certifikačného orgánu pre Európsky poľnohospodársky fond pre rozvoj vidieka.

Opísaný účel ochrany spojený so všeobecnou správnu žalobou ako základným žalobným typom v správnom súdnictve súčasne koreluje s dvomi zásadami správneho súdneho konania obsiahnutými v § 5 ods. 2 a 3 S.s.p., ktoré vo svojej podstate vymedzujú podstatu správneho súdnictva. Ochrana základných ľudských práv a slobôd a ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2) je totiž signifikantne spojená s aktívnou žalobnou legitimáciou fyzickej a právnickej osoby a ochrana zákonnosti a verejného záujmu sa prejavuje pri rozhodovaní správneho súdu o žalobách prokurátora a zainteresovanej verejnosti. (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M. Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, C.H.Beck, 2018, s. 869).

14. Súdny prieskum pri všeobecnej správnej žalobe je nevyhnutne spojený s prepojením dopadu rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy na subjektívne práva žalobcu. Týmto je vymedzený aj účel ochrany, ktorú poskytuje správne súdnictvo pri všeobecnej správnej žalobe v zmysle § 177 ods. 1 S.s.p.. Ochrany subjektívnych práv sa môžu dovolávať len tie subjekty, o ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti ide. Všeobecná 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 S.s.p. vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv, ku ktorým kasačný súd uviedol citáciu z komentára k Správnemu súdnemu poriadku, s ktorým sa v plnej miere stotožňuje.

15. Všeobecnou správnu žalobou sa žalobca buď domáha ochrany svojich subjektívnych práv (§ 177 ods. 1 S.s.p.), alebo sa domáha ochrany zákonnosti (§ 177 ods. 2 S.s.p.), pričom ochrany zákonnosti sa môžu domáhať len prokurátor, alebo subjekt na to výslovne oprávnený zákonom. Takýto subjekt, ktorý je na podanie všeobecnej správnej žaloby výslovne oprávnený zákonom je zainteresovaná verejnosť v oblasti životného prostredia a subjekty uvedené v § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z.z. Pojem „výslovne“ uvedený v § 177 ods. 2 S.s.p. znamená, že takýto subjekt musí byť v právnom predpise uvedený konkrétne. Z ustanovenia § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. jednoznačne vyplýva, že takéto výslovné zmocnenie v tejto právnej norme absentuje. Aj z porovnania § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z.z. s § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. možno badať rozdiel vo výslovnom oprávnení na podanie správnej žaloby. Formuláciu uvedenú v § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. nemožno chápať ako výslovné splnomocnenie na podanie správnej žaloby, keďže obdobná formulácia sa nachádza takmer vo všetkých právnych predpisoch, ktoré obsahujú možnosť preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy prostredníctvom správneho súdnictva. Napr. § 64 ods. 6 zákona č. 308/2000

Z.z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z.z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov „Proti rozhodnutiu o uložení sankcie podľa odseku 1 písm. c/ až e/ možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia rady.“ Ďalej napr. § 10 ods. 5 zákona posledná veta č. 327/2005 Z.z. „Proti rozhodnutiu o nepriznaní nároku na poskytnutie právnej pomoci možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia.“ Zákon č. 757/2004 Z.z. ustanovenie § 38 ods. 5 veta posledná „Proti rozhodnutiu ministra podľa prvej vety možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia ministra o odvolaní z funkcie predsedu súdu.“

16. Už zo zbežného porovnania citovanej právnej úpravy možno uzavrieť, že § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. neobsahuje osobitnú úpravu na podanie správnej žaloby v zmysle § 177 ods. 2 in fine S.s.p.. Ide len o všeobecné znenie právnej úpravy, týkajúcej sa možnosti preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy v správnom súdnictve so stanovením osobitnej lehoty na podanie správnej žaloby, aká sa vyskytuje aj v iných právnych predpisoch. Nepredstavuje tak lex specialis vo vzťahu k všeobecnej úprave aktívnej procesnej legitímácie, ako sa nesprávne domnieva žalobca.

17. Pre naplnenie znenia § 177 ods. 2 S.s.p. 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 bez výslovného uvedenia subjektu na to oprávneného.

18. V otázke ukrátenia na subjektívnych právach sťažovateľa možno poukázať na doterajšiu ustálenú rozhodovaciu prax najvyššieho súdu, ktorá prešla aj následným testom ústavnosti viacerými rozhodnutiami Ústavného súdu SR. Išlo o rozhodnutia týkajúce sa správnej žaloby, ktorú podal subjekt, ktorý podal návrh na prejednanie priestupku. Čiže ide o obdobný subjekt, ako je v prejednávanom prípade, a teda navrhovateľ disciplinárneho konania, a preto je táto ustálená judikatúra analogicky aplikovateľná aj na prejednávaný prípad. Pre úplnosť kasačný súd v nasledujúcom bode cituje aj doktrínálne závery pre oblasť správneho súdnictva a v ďalších bodoch poukazuje na doterajšiu judikatúru najvyšších súdnych autorít.

19. Pokiaľ pritom judikatúra akceptovala takýto prístup žiadateľa o informáciu, pri ktorom možno aspoň vo vzťahu k poskytovaniu informácií, ktoré je spojené s priestupkovým konaním, hovoriť o ukrátení na subjektívnych právach, je nesporné, že rovnaký záver sa vzťahuje aj na všetky tie konania o priestupku alebo o inom správnom delikte (kárne a disciplinárne konania), v ktorých „proti sebe“ procesne stoja osoba navrhovateľa trestania a osoba, ktorá má byť potrestaná. V takýchto konaniach má totiž návrh na potrestanie charakter buď realizácie

- verejnomočenského oprávnenia (napr. u navrhovateľa disciplinárneho konania proti sudcovi podľa § 120 ods. 2 zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a príseďiacich a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, u navrhovateľa disciplinárneho konania proti prokurátorovi podľa § 197 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakatel'och prokuratúry v znení neskorších predpisov, u ministra spravodlivosti podľa § 92 zákona č. 323/1992 Zb., u ministra spravodlivosti a predsedu súdu podľa § 223 ods. 2 zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov

- kontrolnej činnosti v rámci záujmovej samosprávy (napr. u predsedu revíznej komisie podľa § 58 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z.z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, u prezidenta Slovenskej komory exekútorov a predsedu kontrolnej komisie podľa § 223 ods. 2 zákona č. 233/1995 Z.z., alebo

- súkromnoprávnej ochrany (napr. návrh postihnutej osoby na prejednanie priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. a/ zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov alebo poškodenej osoby na prejednanie priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. g/ zákona č. 372/1990 Zb.

Pre všetkých týchto navrhovateľov ako nesporných účastníkov administratívneho konania totiž platí, že potrestaním alebo nepotrestaním osoby, voči ktorej ich návrh smeroval, nemôžu byť priamo dotknutí na svojich subjektívnych právach v tom zmysle, že by to ovplyvnilo ich právnu pozíciu alebo spôsobilo zmenu ich vlastného právneho postavenia. (Baricová, J., Fečík, M., Števíček, M. Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, C.H.Beck, 2018, s. 878, 879).

20. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp.zn. I. ÚS 166/2011 zo dňa 09.06.2011 „Rozhodnutie o priestupku sa týka iba osoby obvinenej z priestupku, a teda nezasahuje do právnej sféry sťažovateľa a ani nespôsobuje zmenu jej jeho právneho postavenia.“

21. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 3SŽi/1/2011 zo dňa 31.05.2011 „Ak určité osoby majú možnosť vyvolať priestupkové konanie svojim návrhom, tak potom prejednanie priestupku je výlučne v záujme týchto osôb. Avšak tento ich záujem na potrestaní páchatel'a nie je také právo, ktorého ochrany by sa mohli domáhať podľa druhej hlavy piatej časti OSP.“ Toto rozhodnutie prešlo testom ústavnosti, keď Ústavný súd SR v rozhodnutí sp.zn. IV. ÚS 143/2012 zo dňa 15.03.2012 uviedol, že v danom prípade najvyšší súd náležite vysvetlil, prečo sťažovateľ, na základe návrhu ktorého bolo začaté konanie o priestupku, aj keď bol účastníkom tohto konania, nemohol byť rozhodnutím ministerstva vnútra ukrátený na svojich právach a podanú ústavnú sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

22. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 3SŽi/10/2009 zo dňa 21.04.2010 „Aktívna procesná legitimácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 OSP, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, v sebe zahŕňa kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím, vydaným v správnom konaní.

V priestupkovom konaní sa rozhoduje o obvinení z priestupku a uložení sankcie inej osobe ako navrhovateľovi priestupkového konania a týmto rozhodnutím nemôže byť navrhovateľ priestupkového konania ukrátený na právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami nezasahuje do právnej sféry navrhovateľa priestupkového konania ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.

Osoba by sa dopustila priestupku v prípade, ak by ani po vydaní rozhodnutia, ktorým bolo vyhovené rozkladu žalobcu, neposkytla informácie.“

23. Voči tomuto rozhodnutiu najvyššieho súdu bola podaná ústavná sťažnosť, ktorá bola rozhodnutím Ústavného súdu SR sp.zn. IV. ÚS 242/2011 zo dňa 09.06.2011 odmietnutá ako zjavne neopodstatnená. „Na aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti OSP (Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) 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. Postavenie účastníka v správnom konaní ešte nevedie k naplneniu podmienky dotknutosti, resp. ukrátenia práv žalobcu.“

24. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 5SŽi/2/2011 zo dňa 24.02.2011 „V konaní pred správnymi orgánmi žalobca nebol účastníkom správneho konania, ale vystupoval ako oznamovateľ spáchania priestupku konkrétnymi, ním označenými osobami. Žalobca potom nemohol byť rozhodnutím správnych orgánov nijako ukrátený na svojich právach, nebola mu týmito rozhodnutiami uložená žiadna sankcia, povinnosť, oprávnenie. Taktiež neboli dotknuté žiadne jeho právom chránené záujmy, nebol ani poškodený. Rozhodnutím o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, nemohol byť žalobca ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu žalobcu, t.j. nezasahuje do právnej sféry žalobcu ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.“

25. Aj toto rozhodnutie prešlo testom ústavnosti rozhodnutím Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 259/2011 zo dňa 04.07.2012 „Aktívna procesná legitimácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 OSP, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, zahŕňa v sebe kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka správneho konania, a súčasne ukrátenie na právach napadnutým rozhodnutím vydaným v správnom konaní. Rozhodnutím o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, nemohol byť sťažovateľ ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi

účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu sťažovateľa, teda nezasahuje do jeho právnej sféry a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.“

26. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 6SŽi/2/2011 zo dňa 30.03.2011 „Rozhodnutím o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, nemohol byť navrhovateľ priestupkového konania ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu navrhovateľa priestupkového konania, t.j. nezasahuje do právnej sféry navrhovateľa priestupkového konania ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.“ Aj toto rozhodnutie prešlo testom ústavnosti rozhodnutím Ústavného súdu SR sp.zn. IV. ÚS 228/2011 zo dňa 02.06.2011.

27. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 5SŽi/19/2012 zo dňa 30.05.2013 „Nie je osvedčené splnenie procesnej podmienky osoby oprávnenej na podanie odvolania - aktívnej procesnej legitímácie účastníka v druhom rade, keď táto nie je podložená žiadnym konkrétnym tvrdením o ukrátení na jeho právach, ktorému by korešpondovalo jeho subjektívne oprávnenie vychádzajúce z konkrétneho právneho predpisu, ktoré by ovplyvnilo právnu pozíciu účastníka v druhom rade a zasiahlo do jeho právnej sféry alebo spôsobilo zmenu jeho právneho postavenia. Výrokom rozhodnutia nebola žalobcovi spôsobená žiadna ujma, teda nie je osobou oprávnenou na podanie odvolania.“

28. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 8SŽi/21/2012 zo dňa 21.11.2013 „Len z postavenia navrhovateľa ako účastníka konania o priestupku, príp. jeho práva podať odvolanie proti tej časti rozhodnutia, ktorá sa týka vyslovenia viny obvineného z priestupku, nie je možné vyvodzovať jeho právo na preskúmanie rozhodnutia o priestupku súdom. Podmienky, ktoré musia byť splnené na to, aby súd mohol vec meritórne rozhodnúť, sú stanovené Občianskym súdnym poriadkom. Ak určité osoby majú možnosť vyvolať priestupkové konanie svojím návrhom, tak potom prejednanie priestupku je výlučne v záujme týchto osôb. Avšak tento ich záujem na potrestaní páchatel'a nie je také právo, ktorého ochrany by sa mohli domáhať podľa druhej hlavy piatej časti OSP. Správne súdnictvo slúži na ochranu tých osôb, ktoré boli rozhodnutím správneho orgánu ukrátené na svojich právach.“

29. Aj Ústavný súd SR nebol spočiatku v posudzovaní aktívnej procesnej legitímácie súvisiacej s preskúmaním rozhodnutia vydaného v rámci priestupkového konania jednotný. II. senát predložil plénu návrh na zjednotenie odchylných právnych názorov. Výsledkom podaného návrhu bolo prijatie uznesenia sp.zn. PLz. ÚS 1/2012 zo dňa 27.06.2012, ktorým bol návrh zamietnutý. Následne II. senát vydal uznesenie sp.zn. II. ÚS 259/2011 zo dňa 04.07.2012, v ktorom sa stotožnil s právnym záverom vyjadreným v rozhodnutiach I. a IV. senátu Ústavného súdu SR.

30. Z právnej úpravy, ako aj z vyššie uvedenej judikatúry najvyššieho a ústavného súdu vyplýva, že správne súdnictvo slúži predovšetkým na ochranu tých osôb, ktoré boli rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátené na svojich právach. Zákonodarca ustanovil obmedzenia a podmienky súdnej kontroly v správnom súdnictve v ustanoveniach Správneho súdneho poriadku. Na aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy na základe všeobecnej 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 čl. 46 ods. 1 Ústavy SR. Článok 46 ods. 1 Ústavy SR 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.

31. Krajský súd svojím postupom naplnil všetky princípy správneho súdneho konania, rozhodoval v

súlade s platnou právnou úpravou a ustálenou judikatúrou.

32. 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, či minister spravodlivosti vykonáva svoju právomoc, či je vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti s notármi, otázky dozoru, či dohľadu, ale to či má na podanie takejto žaloby aktívnu procesnú legitimáciu. Zásady správneho trestania vyplývajúce z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, na ktoré poukazuje sťažovateľ sa týkajú predovšetkým osoby obvineného. Právo na rovnosť zbraní, kontradiktórnosť konania, odôvodnenie rozhodnutia však boli dodržané, keďže sťažovateľovi boli dané na vedomie všetky podania druhého účastníka konania, mal k dispozícii všetky zákonom stanovené prostriedky v predmetnom konaní a rozhodnutie krajského súdu bolo riadne odôvodnené. To, že sa s ním sťažovateľ nestotožňuje neznamená, že nebolo vydané v súlade so zákonom.

33. Argumentácia krajského súdu o nedostatku aktívnej procesnej legitimácie ministra spravodlivosti sa nezakladala na jeho verejno-mocenskom postavení, ale 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 legitimáciu na podanie správnej žaloby voči rozhodnutiu o priestupku a na tom, že podľa § 177 ods. 2 S.s.p. nie je osobitným subjektom na podanie správnej žaloby.

34. Sťažovateľ tiež poukazoval na rozdielne rozhodnutia, konkrétne napr. rozhodnutie Krajského súdu v Žiline č.k. 21So/1/2015-162 zo dňa 17.06.2015. Kasačný súd konštatuje, že vo väčšine prípadov sa sudy nezaoberali aktívnou procesnou legitimáciou v správnom súdnictve a neodôvodnili svoj zámer odchyliť sa od existujúcej ustálenej judikatúry najvyšších súdnych autorít, na ktoré poukázal najvyšší súd v tomto uznesení. Najvyšší súd opätovne poukazuje na rozhodnutia najvyšších súdnych autorít uvedené vyššie, napr. rozhodnutie ústavného súdu sp.zn. IV. ÚS 242/2011 „Na aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti OSP (Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) 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. Postavenie účastníka v správnom konaní ešte nevedie k naplneniu podmienky dotknutosti, resp. ukrátenia práv žalobcu.“

35. Navrhovateľ tak disciplinárneho, či priestupkového konania nie je rozhodnutím orgánov verejnej správy dotknutý na svojich právach. Rozhodnutie či už o priestupku alebo o disciplinárnom previnení sa týka len obvineného a nezasahuje do právnej sféry navrhovateľa a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia. Uvedené rozhodnutia najvyšších súdnych autorít je možné považovať už za ustálenú judikatúru, ktorá nebola ani najvyšším a ani ústavným súdom prekonaná. Odlíšne rozhodnutia nižších súdov možno chápať len ako pokus o zmenu tejto judikatúry, ktorý sa im však nepodarilo zatiaľ dostatočne odôvodniť.

36. 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. (III. ÚS 502/2015, IV. ÚS 596/2012).

37. Z ustanovenia § 93 ods. 3 veta prvá zákona č. 323/1992 Zb. vyplýva, že disciplinárne konanie je jednostupňové, keďže proti rozhodnutiu o disciplinárnom opatrení nie je možné podať opravný prostriedok. Správne súdnictvo nemožno chápať ako pokračovanie administratívneho konania. Správny

súd nie je ďalším odvolacím orgánom ani ďalšou inštitúciou vo verejnej správe, ale je nezávislým orgánom súdnej moci rozhodujúcim o právach fyzických a právnických osôb. Konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy je samostatným sporom. Ak nie je tento stav žiadúci, je potrebné iniciovať zmenu predmetnej právnej úpravy.

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

39. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 S.s.p. 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.

40. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednohlasne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 S.s.p.).

Poučenie:

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