

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 3Sžf/29/2013
Identifikačné číslo spisu: 1010202133
Dátum vydania rozhodnutia: 24.07.2013
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2013:1010202133.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: JUDr. Q. M., F. Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, Župné námestie 13, Bratislava, zastúpený: JUDr. Bohumil Novák, advokát so sídlom Horná 27, Banská Bystrica, proti žalovanému: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, so sídlom Štefanovičova 5, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. MF/23195/2010 zo dňa 29.09.2010, o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/348/2010 zo dňa 01.02.2013, jednomyseľne

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave
č. k. 4S/348/2010 zo dňa 01.02.2013 z r u š u j e a v e c v r a c i a krajskému súdu na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave zastavil konanie o žalobe žalobcu, ktorou sa domáhal zrušenia rozhodnutia č. MF/23195/2010 zo dňa 29.09.2010, ktorým žalovaný podľa § 30 ods. 1 písm. e/ a § 60a zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 71/1967 Zb.“) zastavil konanie vo veci uloženia pokuty žalobcovi rozhodnutím žalovaného č. MF/021571/2010-243 zo dňa 11.08.2010. Žalobca súčasne žiadal zrušenie aj uvedeného prvostupňového rozhodnutia žalovaného č. MF/021571/2010-243 zo dňa 11.08.2010, ktorým Ministerstvo financií SR uložilo JUDr. Q. M., ako zamestnancovi zodpovednému za riadenie a správu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa § 36 ods. 1 písm. b/ zákona č. 502/2001 Z.z. o finančnej kontrole a vnútornom audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 502/2001 Z.z.“), za porušenie povinnosti ustanovenej v § 14 ods. 2 písm. a/ v spojení s § 35d ods. 7 zákona č. 502/2001 Z.z. vo výške 995,81 € za opakované neumožnenie vykonať vládny audit na najvyššom súde. Pokutu bol JUDr. Q. M., zamestnanec Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, zodpovedný za riadenie a správu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky povinný zaplatiť na účet Ministerstva financií Slovenskej republiky do 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia.

Krajský súd zastavenie konania odôvodnil s poukazom na ust. § 250d ods. 3 O.s.p. tým, že obe žalobou napadnuté rozhodnutia nie sú spôsobilé zasiahnuť do sféry subjektívnych práv žalobcu, prípadne ho na týchto právach ukrátiť. Rozhodnutie, ktorým ministerstvo financií zastavilo konanie o uložení pokuty

žalobcovi nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo ruší právo alebo povinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ani sa priamo ich práv nedotýka (§ 244 ods. 3 O.s.p., § 247 ods. 1 O.s.p.). Týmto rozhodnutím nebola žalobcovi uložená sankcia. Nezasiahlo do sféry subjektívnych práv žalobcu, nie je preto spôsobilé byť predmetom súdneho preskúmavania v rámci správneho súdnictva (druhá hlava piatej časti O.s.p.). Prvostupňové rozhodnutie o uložení pokuty nenadobudlo právoplatnosť, z dôvodu podania riadneho opravného prostriedku žalobcom. Krajský súd v odôvodnení rozhodnutia konštatoval nulitosť prvostupňového rozhodnutia. Uviedol, že v prípadoch, ak správny orgán vydal rozhodnutie bez dostatku právomoci na jeho vydanie, ide o právny akt nulitný, pri ktorom sa pre účely konania neuplatňuje princíp jeho správnosti, ale naopak, má to za následok, že takéto rozhodnutie nie je možné vykonať. Nie je totiž aktom verejnej moci (aktom aplikácie práva). Nulitný akt nikoho nezaväzuje a hľadá sa na neho akoby neexistoval. Súdny príto nie sú oprávnené skúmať ich platnosť, či zákonnosť (nejde totiž o právny úkon). Také akty nevyžadujú zvláštny proces na odstránenie vady (aktov samotných), pretože nikto ich nemusí rešpektovať a od začiatku sa na ne hľadá ako na akty neexistujúce. Mimo povinnosť skúmať, či predpokladaný správny akt vôbec je správnym aktom (či nie je paktom) a či ide o akt vydaný v medziach právomoci príslušného orgánu, sú súdy rovnako povinné zaoberať sa tým, či správny akt nadobudol právoplatnosť a či je vykonateľný.

Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie. Navrhoval, aby odvolací súd uznesenie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Namietal, že rozhodnutie, ktoré je predmetom súdneho preskúmania ponecháva v platnosti nezákonné rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, ktorým bola žalobcovi protiprávne uložená pokuta a nie je rozhodnutím o celom podanom rozklade vo veci. Rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, ktorým sa ukladá postih žalobcovi za administratívny priestupok zostalo nezrušené a minister o ňom nerozhodol, preto aj rozhodnutie o zastavení konania v skutočnosti zachovalo žalobcovi povinnosť pokutu zaplatiť. Zastavujúce uznesenie správneho orgánu druhého stupňa sa preto minimálne môže dotknúť práv a povinností žalobcu, aj keď žalobca zastáva názor, že toto rozhodnutie mu povinnosť priamo ponecháva.

Zastavujúce rozhodnutie žalovaného ponechalo nezrušené prvostupňové správne rozhodnutie o uložení pokuty, ktoré naďalej existuje a ktorého vecnú správnosť a súlad so zákonom skúmal žalovaný len ako predbežnú otázku, aj to spôsobom, ktorý nezodpovedá v celom rozsahu zákona. Zastavujúce uznesenie súdu nerieši otázku, aký osud stihne rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, ktoré nebolo zrušené, hoci sa tak v konaní o rozklade malo stať. Skutočnosť, že správny orgán v preskúmanom rozhodnutí posudzoval (a k tomu nesprávne) otázku potreby zrušiť rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, riešil aj otázku vzniku, zmeny, alebo zániku povinností žalobcu. Preto jeho záver, že nie sú splnené podmienky konania v dôsledku skutočnosti, že neexistuje rozhodnutie, ktoré sa priamo dotýka práv alebo povinností žalobcu, alebo ich zakladá, odoberá žalobcovi právo na spravodlivý súdny proces, lebo zastavujúcemu rozhodnutiu žalovaného malo predchádzať zrušenie rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu aj v záujme zachovania právnej istoty žalobcu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie súdu prvého stupňa v rozsahu a z dôvodov uvedených v odvolaní žalobcu (§ 212 ods. 1 O.s.p., § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 veta prvá O.s.p.) a podľa § 250ja ods. 3 druhá veta O.s.p. v spojení s § 221 ods. 1 písm. h/ O.s.p. napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a podľa § 221 ods. 2 O.s.p. vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Preskúmaním veci najvyšší súd zistil, že zásadná právna otázka spočíva v tom, či správny orgán (v danom prípade ministerstvo financií), ktorý až v štádiu rozkladového (druhostupňového konania) zistil nedostatok svojej právomoci vo veci konať môže nechať „nepovšimnuté“ prvostupňové rozhodnutie ukladajúce povinnosť fyzickej osobe, konajúc tak s odôvodnením, že ide o nulité rozhodnutie.

V prvom prípade je potrebné zdôrazniť, že i nulité rozhodnutie je nezákonným rozhodnutím, a preto podlieha súdnemu prieskumu zákonnosti s cieľom dosiahnuť jeho formálne odstránenie z konania. Napriek tomu, že nezákonnosť nulitných rozhodnutí nastáva ex lege, stav ich nezákonnosti a nulitosti nemusí byť zjavný. Musí byť preto deklarovaný rozhodnutím správneho orgánu alebo rozhodnutím správneho súdu o zrušení nulitého rozhodnutia.

Samotná otázka právomoci býva v právnej praxi totiž spornou a spravidla je záväzne riešená v sporoch o právomoc podľa § 8a Občianskeho súdneho poriadku. Právny systém vychádza z prezumpcie, že správne orgány vydávajú rozhodnutie iba v medziach svojej právomoci a ihneď ako zistia (a to aj po nadobudnutí právoplatnosti), že rozhodnutie vydali mimo svojej právomoci, musia ich systémom vlastných opravných prostriedkov zrušiť (na to existuje inštitút preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania). V danom prípade žalobca ponecháva v konaní nulité rozhodnutie, čo predstavuje takú vadu konania, ktorá vnáša prvok právnej neistoty do právnych vzťahov. Právne zaväzujúcou časťou rozhodnutia je výrok. Existencia tohto výroku preto musí byť odstránená. Senát zdôrazňuje, že ide o systémovú záležitosť, bez ohľadu na povahu účastníkov tohto konania. Pokiaľ by nulité rozhodnutia zo systému verejnej správy neboli odstraňované, postupne by bol systém zahľtený formálne existujúcimi rozhodnutiami, u ktorých by s odstupom času bolo nevyhnutné vykonávať náročnú analýzu, či ide alebo nejde o nulité rozhodnutie.

Preskúmaním veci najvyšší súd identifikoval v procesnom postupe žalovaného zásadnú vadu konania. Ak žalovaný mal za to, že prvostupňové rozhodnutie je pakt, ktorý je nulitý a na ktorý sa nahliada ako keby neexistoval, mal ho zrušiť z dôvodu právnej istoty, tak ako namietal žalobca. Ide o rozhodnutie sankčného charakteru, preto intenzita narušenia právnej istoty adresáta rozhodnutia je značná. Neposkytnutie súdnej ochrany proti nečinnosti orgánu verejnej správy je konfliktná s právnom na súdnu ochranu čl. 46 ods. 1 Ústavy SR a s právom na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru ECHR (Oznámenie čl. 209/1992 Zb.). Je potrebné zdôrazniť, že ukrátenie na právach spočíva vo formálnej existencii správneho rozhodnutia, ktoré ukladá sankčnú povinnosť fyzickej osobe, pričom takáto osoba bez primeraného zásahu zo strany nemá k dispozícii právne nástroje na obnovenie právneho stavu, reštitúciu do právneho stavu pred začatím správneho konania. Správny orgán nemôže zastaviť konanie, v ktorom ponecháva nezákonné prvky - procesné rozhodnutia, ktoré môžu byť oživené, keďže právne záväzným pre činnosť štátnych orgánov sú výroky a nie odôvodnenie rozhodnutí.

Z uvedeného dôvodu najvyšší súd zrušil rozhodnutie krajského súdu podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. v spojení s § 221 ods. 1 písm. h/ O.s.p. a vec mu vrátil na ďalšie konanie (§ 221 ods. 2 O.s.p.).

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodol pomerom hlasov členov senátu 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.