

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 10Sžfk/65/2018  
Identifikačné číslo spisu: 7017200245  
Dátum vydania rozhodnutia: 25.09.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Jana Hatalová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:7017200245.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci sťažovateľa (predtým žalobcu): Mesto Košice, IČO: 00 691 135, Trieda SNP 48/A, Košice, proti žalovanému: Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, IČO: 30 844 878, Priemyselná 2, Bratislava, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného - Protokolu o výsledku kontroly hospodárenia žalobcu č. Z-011327/2016/1090/PHA zo dňa 21.12.2016 v znení Dodatku č. 1 zo dňa 26.01.2017 a Dodatku č. 2 zo dňa 16.03.2017, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/161/2017-170 z 31.01.2018, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti z a m i e t a .

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

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

### Odôvodnenie

1. Krajský súd v Bratislave uznesením č. k. 2S/161/2017-170 z 31.01.2018 podľa § 98 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania Protokolu o výsledku kontroly hospodárenia žalobcu č. Z-011327/2016/1090/PHA z 21.12.2016 (ďalej aj „Protokol“) v znení Dodatku č. 1 zo dňa 26.01.2017 a Dodatku č. 2 zo dňa 16.03.2017. O trovách konania rozhodol tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na ich náhradu.

2. Predmetom kontroly, ktorú uskutočnila kontrolná skupina žalovaného u žalobcu v mesiacoch august 2016 až november 2016, bol rozpočet mesta, záverečný účet mesta, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladanie s majetkom mesta, plnenie opatrení z predchádzajúcich kontrol a vnútorný systém za rok 2015. Výsledkom kontroly bol Protokol, v ktorom žalovaný odporúčal žalobcovi (i) aktualizovať interné smernice s platnou legislatívou, (ii) dôsledne vykonávať kontrolu čerpania poskytnutých dotácií z rozpočtu mesta, (iii) pravidelne podávať informácie MZ o stave výstavby futbalového štadióna z návratnej finančnej výpomoci, (iv) zabezpečiť

pravidelnú kontrolu postupu vymáhania svojich pohľadávok v obchodnej spoločnosti - Bytový podnik mesta Košice, s.r.o., (v) uznesenia MZ o prevode nehnuteľného majetku formulovať tak, aby bolo jednoznačne zrejmé, podľa ktorých ustanovení zákona o majetku obcí sa prevod schvaľuje, (vi) každoročne vykonávať kontrolu futbalového klubu z dôvodu opakovaného nedodržania podmienok dotačnej zmluvy. Na základe námietok žalobcu žalovaný vypracoval dodatky k Protokolu Dodatok č. 1 zo dňa 26.01.2017 a Dodatok č. 2 zo dňa 16.03.2017, ktorými vypustil niektoré odesky Protokolu na stranách 5, 9, 25, 26 a 32.

3. Krajský súd po preskúmaní podmienok prípustnosti preskúmania žalobou napadnutého Protokolu dospel k záveru, že žalobu je potrebné odmietnuť pre jej neprípustnosť, keďže smeruje proti opatreniu predbežnej povahy, ktoré nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu.

4. Uviedol, že v systéme správneho súdnictva je právo na súdny prieskum rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy na základe správnej žaloby determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa zakladajú, menia, rušia alebo deklarujú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 SSP).

5. Poukázal na to, že žalovaný v predmetnej veci vykonal u žalobcu kontrolu zameranú na rozpočet mesta, záverečný účet mesta, dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení s verejnými prostriedkami, nakladanie s majetkom mesta, plnenie opatrení z predchádzajúcich kontrol a vnútorný systém za rok 2015. Žalovaný o výsledku kontroly vypracoval Protokol, ku ktorému sa žalobca písomne vyjadril a na základe jeho vyjadrení žalovaný spísal dva dodatky k Protokolu. Napadnutý Protokol je zhrnutím kontrolných zistení, ktoré viedli žalovaného k záveru o porušení zákonov a v ktorom žalovaný odporúčal žalobcovi podľa § 13 ods. 2 zákona č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (ďalej aj „zákon č. 39/1993 Z.z.“) (i) aktualizovať interné smernice s platnou legislatívou, (ii) dôsledne vykonávať kontrolu čerpania poskytnutých dotácií z rozpočtu mesta, (iii) pravidelne podávať informácie MZ o stave výstavby futbalového štadióna z návratnej finančnej výpomoci, (iv) zabezpečiť pravidelnú kontrolu postupu vymáhania svojich pohľadávok v obchodnej spoločnosti - Bytový podnik mesta Košice, s.r.o., (v) uznesenia MZ o prevode nehnuteľného majetku formulovať tak, aby bolo jednoznačne zrejmé, podľa ktorých ustanovení zákona o majetku obcí sa prevod schvaľuje, (vi) každoročne vykonávať kontrolu futbalového klubu z dôvodu opakovaného nedodržania podmienok dotačnej zmluvy.

6. Ďalej poukázal na skutočnosť, že zákon č. 39/1993 Z.z. nezveruje žalovanému právomoc sankcionovať žalobcu za nedodržanie odporúčaní vo forme individuálneho správneho aktu; žalovaný môže v zmysle § 21 tohto zákona ukladať len poriadkové pokuty pre nesúčinnosť kontrolovaných subjektov pri výkone kontroly, o čo v tejto veci nejde. Pojem „rozhodnutie orgánu verejnej správy“ je charakterizovaný procesom jeho prijatia, formou a právnymi účinkami. Rozhodnutie je výsledkom administratívneho konania (procesom prijatia) regulovaným či už Správnym poriadkom alebo osobitnými právnymi predpismi (napríklad Daňový poriadok alebo zákona č. 461/2003 Z.z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov). Právne účinky rozhodnutia spočívajú vo vzniku, zmene alebo zániku práv, právom chránených záujmov alebo povinností adresátov rozhodnutia; majú konštitutívny alebo deklaratórny charakter. Rozhodovacia prax súdov v Slovenskej republike považuje za rozhodnutia spôsobilé byť predmetom prieskumu správnym súdom aj také individuálne správne akty, ktoré nemajú formálne náležitosti rozhodnutia (nie sú označené slovom „rozhodnutie“), ak sa dotýkajú alebo sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov alebo povinností fyzických a právnických osôb. Rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo ktorým môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti fyzických a právnických osôb. Pojem „rozhodnutie“ je označením technickým a je potrebné k nemu pristupovať vždy z hľadiska jeho obsahu a nie formy (napríklad rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžak/3/2017 zo dňa 29.03.2017, sp. zn. 10Sža/4/2016 zo dňa 25.05.2016, sp. zn. 6Sž/196/2001 zo dňa 29.04.2002 a sp. zn. 10Sžd/36/2011 zo

dňa 01.08.2012, rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 354/08 zo dňa 22.01.2009). Opatrením orgánu verejnej správy podľa § 3 ods.1 písm. c) SSP je v zmysle dôvodovej správy k zákonu napríklad záznam a poznámka v katastri nehnuteľností, písomné oznámenie stavebného úradu, že nemá námietky proti uskutočneniu stavieb, registrácia alebo zmena v registri pozemkových spoločností, evidencia zmluvy vlastníkov spoločného poľovného revíru o jeho užívaní alebo zmluvy o užívaní poľovného revíru.

7. Krajský súd dospel k záveru, že Protokol nie je rozhodnutím podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP, ktoré zakladá, mení alebo ruší alebo sa dotýka práv, právom chránených záujmov alebo povinností žalobcu, a to ani konštitutívnym ani deklaratórnym spôsobom. Protokol možno považovať za opatrenie orgánu verejnej správy sui generis, ktoré však podľa názoru správneho súdu nezakladá, nemení, neruší ani nedeklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti žalobcu, ani sa ich priamo nedotýka. V tomto štádiu konania ide o opatrenie predbežnej povahy, ktoré samo o sebe nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, pretože slúži len ako prípadný podklad pre ďalší postup iných orgánov verejnej správy: napríklad Ministerstva financií SR podľa § 20 zákona č. 583/2004 Z.z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy (ďalej len „zákon č. 583/2004 Z.z.“). Možnosť ukladania odporúčaní žalovaným podľa § 13 ods. 2 zákona č. 39/1993 Z.z. bola upravená v zmysle medzinárodných kontrolných štandardov, podľa ktorých najvyššie kontrolné inštitúcie v rámci svojej pôsobnosti majú uplatňovať tiež odporúčania na odstránenie zistených nedostatkov, resp. na zlepšenie stavu v kontrolovanej oblasti (dôvodová správa k zákonu č. 261/2006 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a o zmene zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov) bez možnosti následného sankcionovania ich nedodržania zo strany žalovaného.

8. Uloženie pokuty podľa § 20 zákona č. 583/2004 Z.z. Ministerstvom financií SR za nedodržanie povinností vyplývajúcich zo zákona č. 583/2004 Z.z. by nepochybne predstavovalo zásah do právneho postavenia žalobcu, do jeho práv a právom chránených záujmov, to však žalobca v samotnej žalobe netvrdil. K takémuto zásahu do právnej sféry žalobcu však nemôže dôjsť samotným vydaním Protokolu, ktorý len konštatuje porušenie zákonov zo strany žalobcu, a preto je jeho súdne preskúmanie v správnom súdnictve vylúčené pre jeho predbežnú povahu. Protokol by hypoteticky mohol preskúmať správny súd postupom podľa § 27 ods.1 SSP v konaní o preskúmaní zákonnosti rozhodnutia o uložení pokuty podľa § 20 zákona č. 583/2004 Z.z. O tento prípad však v predmetnej právnej veci nejde. Navyše, žalovaný ani autoritatívne nenariadil žalobcovi prijať určité opatrenia, ich prijatie len odporúčal (porovnaj uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžo/48/2016 zo dňa 28.02.2017).

9. Rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžf/31/2011 zo dňa 25.08.2011, na ktoré poukazuje žalobca, je vývojom rozhodovacej praxe najvyššieho súdu prekonané. Okrem uvedeného možno konštatovať, že ide o ojedinelé rozhodnutie, pretože pred jeho vydaním a aj neskôr po ňom už najvyšší súd zastával právny názor o nepreskúmateľnosti protokolu v správnom súdnictve. Správny súd vzhľadom na uvedené dospel k názoru nepreskúmateľnosti protokolu v správnom súdnictve pre jeho predbežnú povahu.

10. Proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave podal žalobca kasačnú sťažnosť, v ktorej uviedol, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP). Navrhol, aby kasačný súd napadnuté uznesenie Krajského súdu v Bratislave zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, eventuálne, aby vydal uznesenie, ktorým sa rušia časti Protokolu v znení Dodatku č. 1 zo dňa 26.01.2017 a Dodatku č. 2 zo dňa 16.03.2017. Zároveň žiadal, aby súd priznal tejto kasačnej sťažnosti odkladný účinok na základe § 447 SSP.

11. Uviedol, že uznesenie sp. zn. 5Sžo/48/2016, o ktoré sa správny súd opiera, bolo vydané v prípade, kedy protokol o vykonanej kontrole bol vydaný podľa zákona č. 362/2015 Z.z. o neprimeraných obchodných podmienkach v obchodných vzťahoch, ktorých predmetom sú potraviny. Uvedený zákon upravuje postup Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka SR, v rámci ktorého po kontrole vykonanej u kontrolovaného subjektu v prípade, ak sa preukáže, že kontrolovaný subjekt v obchodnom

vzťahu dohodol vo svoj prospech neprimeranú podmienku (porušenia sú zaznamenané v protokole o vykonanej kontrole), nasleduje ex offo správne konanie, v ktorom ten istý správny orgán, ktorý vyhotovil protokol, kontrolovanému subjektu v zmysle zákona uloží pokutu. V tomto prípade kontrolné zistenia sú skutočne len podkladom pre správne konanie, v ktorom správny orgán uloží kontrolovanému subjektu v zmysle zákona pokutu. Uvedené rozhodnutie je následne spôsobilé byť predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva, preto aj akékoľvek zistenia správneho orgánu konštatované v protokole a predchádzajúce uloženiu pokuty sú spôsobilé byť predmetom súdneho prieskumu v rámci správneho súdnictva.

12. Podľa názoru sťažovateľa v prípade Mesta Košice došlo k výkonu kontroly a vyhotoveniu protokolu v zmysle zákona č. 39/1993 Z.z. Uvedený zákon upravuje samotný výkon kontroly a vyhotovenie protokolu, ako aj povinnosť kontrolovaného subjektu prijať opatrenia na odstránenie nedostatkov. Zo zákona však nevyplýva, že by na základe zistení konštatovaných v protokole obligatórne nasledovalo uloženie pokuty, resp. inej sankcie a protokol bol len opatrením predbežným, po ktorom nasleduje vydanie správneho rozhodnutia. Aj možnosť ministerstva financií podľa § 20 zákona č. 583/2004 Z.z., na ktorú správny súd poukázal, je len možnosťou, správne konanie nenastáva priamo zo zákona a v prípadnom správnom konaní vedenom ministerstvom financií ministerstvo nepodrobí prieskumu kontrolórov NKÚ, ale samo je povinné v správnom konaní preukázať nesplnenie povinností vyplývajúcich zo zákona č. 583/2004 Z.z.

13. Sťažovateľ poukázal na to, že aj keby iný správny orgán na základe zistení obsiahnutých v protokole NKÚ začal správne konanie a jeho výsledkom bude správne rozhodnutie, prípadný prieskum takéhoto rozhodnutia sa nezameria na postup kontrolórov NKÚ, resp. správnosť a zákonnosť zistení kontrolórov, ale bude zameraný na preskúmanie konania, postupu a správneho rozhodnutia len dotknutého správneho orgánu. V prípade prieskumu správneho konania teda nedôjde k prieskumu napr. zákonnosti konania v súvislosti s formuláciou kontrolných zistení obsiahnutých v protokole samotnom.

14. Na rozdiel od protokolu vyhotoveného na základe zákona č. 362/2015 Z.z., protokol vyhotovený na základe zákona č. 39/1993 Z.z. má charakter konečný. Vzhľadom na konečný charakter protokolu vydaného NKÚ podľa zákona č. 39/1993 Z.z. má žalobca na rozdiel od názoru správneho súdu za to, že sa nejedná o opatrenie predbežnej povahy, a teda protokol nie je vylúčený zo súdneho prieskumu. Protokol a kontrolné zistenia v ňom obsiahnuté podľa názoru žalobcu sú spôsobilé zasiahnuť do práv a povinností kontrolovaného subjektu a to napriek skutočnosti, že zákon nedáva NKÚ možnosť žalobcovi uložiť v súvislosti s kontrolnými zisteniami sankcie vo forme individuálneho správneho aktu. Na jednej strane podľa tvrdenia NKÚ a podľa tvrdenia správneho súdu je NKÚ len kontrolným orgánom, ktorého zistenia nezasahujú do práv a povinností kontrolovaného subjektu, na druhej strane je tu zákonná povinnosť kontrolovaného prijať príslušné opatrenia na základe kontrolných zistení.

15. Podľa názoru sťažovateľa Protokol nie je náležite odôvodnený, v dôsledku čoho je de facto nepreskúmateľný a arbitrárny. Takýmto rozhodnutím bola sťažovateľovi odňatá možnosť na prerokovanie veci pred nezávislým a nestranným orgánom verejnej moci, čo predstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov žalobcu.

16. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil so závermi krajského súdu a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť. V otázke prípustnosti preskúmania protokolov o výsledku kontroly sa naďalej žalovaný pridržiava svojich vyjadrení, pričom podľa jeho názoru protokol o výsledku kontroly nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, nakoľko sám o sebe nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Obsahom protokolu sú výlučne informácie o dodržiavaní, resp. porušení zákona, ku ktorým sa mal kontrolovaný subjekt možnosť vyjadriť spôsobom a postupom podľa zákona č. 39/1993 Z.z. Žalovaný nemá právomoc uložiť sankciu podľa zákona č. 583/2004 Z.z., a preto nemôže žiadnym spôsobom zasiahnuť do subjektívnych práv kontrolovaného subjektu, avšak samotný Protokol, tak ako správny súd vo svojom uznesení uvádza, môže byť prípadným podnetom pre rozhodnutie iných orgánov verejnej správy, v tomto prípade Ministerstva financií SR.

17. Podľa názoru žalovaného dôvod uvedený v kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP - nesprávne posúdenie veci, teda ako nedostatky právneho posúdenia v merite veci ani nemôžu byť v danej veci zistené, nakoľko správny súd o merite veci nerozhodoval.

18. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 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.

19. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

20. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

21. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

22. Rozhodujúcim kritériom pre posúdenie prípustnosti súdneho preskúmania rozhodnutí orgánov verejnej správy, je teda vždy ich spôsobilosť zasiahnuť do práv, slobôd alebo záujmov subjektov, ktorým sú určené. Súdnemu preskúmaniu preto podliehajú aj také správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nespĺňajú formálne náležitosti rozhodnutia, za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo sa ich priamo dotýkajú.

23. Podľa § 7 SSP správne súdy nepreskúmajú

a) právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis; povinnosť vyčerpať všetky riadne opravné prostriedky sa nevzťahuje na prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená,

b) správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak,

c) všeobecne záväzné právne predpisy, ak tento zákon neustanovuje inak,

d) súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese,

e) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania,

f) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania, podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti; to neplatí na rozhodnutia a opatrenia v sociálnych veciach,

g) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti fyzickej osobe a právnickej osobe, ak neznamenajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,

h) rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis.

24. Podľa § 27 ods. 1 SSP pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy správny súd na návrh žalobcu posúdi i zákonnosť skôr vydaného rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, z ktorého preskúmané rozhodnutie alebo opatrenie vychádza, ak bolo preň skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie záväzné a ak skôr vydané rozhodnutie alebo opatrenie nebolo samostatne možné preskúmať správnym súdom podľa § 6 ods. 2. Ak orgán verejnej správy, ktorý vydal skoršie rozhodnutie alebo opatrenie, nie je v konaní pred správnym súdom žalovaným, má postavenie účastníka konania podľa § 32 ods. 3 písm. c).

25. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

26. Podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v citovanom znení, kto tvrdí, že bol na právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanovuje inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

27. Kasačný súd sa stotožňuje s názorom krajského súdu, že v tomto konaní nebolo možné pristúpiť k preskúmaniu Protokolu o výsledku kontroly hospodárenia žalobcu č. Z-011327/2016/1090/PHA zo dňa 21.12.2016 v znení Dodatku č. 1 zo dňa 26.01.2017 a Dodatku č. 2 zo dňa 14.03.2017, pretože nie je v právomoci správneho súdu preskúmať správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby. Protokol ako opatrenie predbežnej povahy môže slúžiť ako prípadný podklad pre ďalší postup správnych orgánov verejnej správy. Ak dôjde k takým zisteniam, pri ktorých dochádza k porušeniu právnych predpisov, Protokol môže slúžiť ako podklad pre začatie správneho konania vecne príslušných orgánov verejnej správy. V prípadoch, ak ide o zistenia, ktoré súčasne nezakladajú porušenie právnych predpisov, Protokol nebude podkladom pre ďalší postup príslušných orgánov.

28. Rozsah preskúmvacej činnosti súdu v správnom súdnictve je vymedzený tak, že preskúmaniu podliehajú zásadne všetky rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. Predmetom preskúmania musí byť právoplatné rozhodnutie ako výsledok určitého postupu správneho orgánu, a nie každý jednotlivý krok správneho orgánu, ktorý konečnému rozhodnutiu predchádza.

29. Ďalšou podmienkou je, že fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť (procesne), že bola ukrátená na svojich právach, ktoré je nevyhnutné konkrétne pomenovať.

30. Vylúčenie postupu správnych orgánov, ktorým neboli priamo dotknuté práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby zo súdneho prieskumu súvisí s tým, že bez priamej spojitosti by došlo k neprimeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnictve.

31. Správne súdnictvo je založené na princípe generálnej klauzuly, s výnimkou tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozsah právomoci pri preskúmaní správnych rozhodnutí je teda obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmajú. Rozhodnutia, ktoré správne súdy nepreskúmajú, sú vymedzené v ustanovení § 7 SSP. Predmetné ustanovenie v písmene a/ až h/ obsahuje taxatívny výpočet konkrétnych druhov rozhodnutí, ktoré sú vylúčené zo súdneho prieskumu.

32. Najvyšší súd sa v zmysle uvedeného stotožňuje s právnym názorom krajského súdu, že Protokol ako taký nepodlieha súdному prieskumu v správnom súdnictve, pretože sám o sebe nepredstavuje zásah do práv a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Predmetný Protokol je možné považovať podľa názoru najvyššieho súdu za podkladové rozhodnutie v zmysle § 27 ods. 1 SSP. Žalovaný nemá právomoc uložiť sankciu podľa zákona č. 583/2004 Z.z., a preto nemôže žiadnym spôsobom zasiahnuť do subjektívnych práv kontrolovaného subjektu, avšak samotný Protokol môže byť

prípadným podnetom pre rozhodnutie iných orgánov verejnej správy, v tomto prípade Ministerstva financií SR.

33. Aj Protokol má za určitých okolností potenciál byť samostatne preskúmaný správnym súdom, resp. jeho čiastkové závery, či opatrenia, avšak nevyhnutnou podmienkou je, aby tieto predstavovali relevantný zásah do právneho postavenia kontrolovaného subjektu spôsobom, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli zo strany orgánu verejnej správy porušené alebo priamo dotknuté. Sťažovateľ však na žiadny takýto konkrétny zásah do jeho práv nepoukázal. Vo svojej kasačnej sťažnosti len všeobecne tvrdil ujmu na svojich právach, pričom jeho argumentácia sa v podstate odvíjala v hypotetickej rovine o možnom budúcom zásahu do jeho práv. Uvedená argumentácia sťažovateľa nie je spôsobilá zvrátiť prijatý právny záver krajského súdu o nemožnosti súdneho prieskumu predmetného Protokolu. Až v prípade, ak príslušný správny orgán na základe uvedenej správy vyvodí z kontrolných zistení pre sťažovateľa sankčný postih, resp. iný negatívny nezvratný (právoplatný) zásah do jeho právneho postavenia, bude takéto rozhodnutie správneho orgánu, ako aj postup a podkladové rozhodnutia tomu predchádzajúce, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k reálnemu zásahu do práv a povinností sťažovateľa a až o tomto môže správny súd rozhodovať, či je zákonný alebo nie.

34. Podľa § 447 ods. 1 SSP v citovanom znení, kasačný súd môže na návrh sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa uznesením priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok, ak by právnymi následkami napadnutého rozhodnutia krajského súdu hrozila závažná ujma a priznanie odkladného účinku nie je v rozpore s verejným záujmom.

35. Podľa § 447 ods. 2 SSP v citovanom znení, nastúpením odkladného účinku zo zákona alebo jeho priznaním na základe rozhodnutia kasačného súdu podľa odseku 1 sa do právoplatného rozhodnutia kasačného súdu o kasačnej sťažnosti pozasatavujú účinky napadnutého rozhodnutia krajského súdu a takéto rozhodnutie nemôže byť podkladom na vydanie naň nadväzujúcich rozhodnutí alebo opatrení iných orgánov verejnej moci.

36. Sťažovateľ sa v kasačnej sťažnosti domáhal priznania odkladného účinku kasačnej sťažnosti. Kasačný súd rozhodol, že kasačnej sťažnosti neprizná odkladný účinok vzhľadom k tomu, že Protokol nie je spôsobilý sťažovateľovi spôsobiť závažnú ujmu, nakoľko nemôže zasiahnuť do práv a právom chránených záujmov tak, ako už vyššie konštatoval kasačný súd. Vo svetle uvedeného kasačný súd návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v zmysle ustanovenia § 447 ods. 2 SSP v spojení s ustanovením § 188 SSP zamietol.

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

38. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 168 SSP tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

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

#### **Poučenie:**

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