

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 4Asan/10/2018
Identifikačné číslo spisu: 1016201514
Dátum vydania rozhodnutia: 10.09.2019
Meno a priezvisko: Mgr. Viliam Pohančeník
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1016201514.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Minister spravodlivosti Slovenskej republiky (v rozhodnom čase Lucia Žitňanská), Župné námestie 13, Bratislava, proti žalovanému: Slovenská komora exekútorov - Disciplinárna komisia, Šustekova 49, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. ODK 17/2015 zo dňa 26.05.2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/174/2016-22 zo dňa 29.03.2018, takto

rozhodol:

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

I.

1. Krajský súd v Bratislave uznesením č. k. 1S/174/2016-22 zo dňa 29.03.2018 odmietol žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. ODK 17/2015 zo dňa 26.05.2016 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie žalovaného“), ktorým žalovaný potvrdil rozhodnutie disciplinárneho senátu č. DK 26/2011 zo dňa 05.03.2012, ktorým bolo rozhodnuté, že obvinená súdna exekútorka JUDr. Soňa Stodolová, Kmeťkova 25, Nitra, sa nedopustila disciplinárneho previnenia podľa § 220 zákona č. 233/1995 Z. z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „Exekučný poriadok“) tým, že

- pri výkone exekúcie EX 1991/2010 vedenej proti povinnému - B. S. v upovedomení o začatí exekúcie zo dňa 24.03.2011 v rámci predbežných trov exekúcie nevyčísliła odmenu, náhradu hotových výdavkov a náhradu za stratu času,
- upovedomenie o začatí exekúcie zriadením exekučného záložného práva na nehnuteľnosť zapísanú v katastri nehnuteľností zo dňa 04.04.2011 doručila správe katastra, za čo jej podľa § 227 ods. 2 Exekučného poriadku žalovaným nebolo uložené disciplinárne opatrenie.

Krajský súd žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania.

2. V odôvodnení uznesenia krajský súd citoval § 6 ods. 1 a ods. 2 písm. a/, § 98 ods. 1 písm. e/, § 177 ods. 1 a ods. 2 a § 178 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „S.s.p.“). Ďalej uviedol, že žalobca bol účastníkom disciplinárneho konania, keďže na základe § 223 ods. 2 veta prvá Exekučného poriadku bol orgánom oprávneným na podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania vedeného proti disciplinárne obvinenej súdnej exekútorke JUDr. Soni Stodolovej. Uvedeným spĺňa prvú podmienku aktívnej legitímácie, avšak nespĺňa druhú podmienku, ktorou je 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. Inak povedané, fyzická a právnická osoba sa nemôže všeobecnou správnu žalobou domáhať ochrany subjektívnych práv inej osoby, resp. pod jej subjektívne práva nemožno podriaďovať také účinky rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré neovplyvňujú jej právnu pozíciu (uznesenie Najvyššieho súdu SR 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 podriaďovať prípad, keď fyzická alebo právnická osoba ako účastník administratívneho konania v jeho rámci realizuje svoje verejno-mocenské oprávnenia.

3. Podľa názoru krajského súdu je napaďnuté rozhodnutie žalovaného výsledkom disciplinárneho konania, ktorého bol žalobca účastníkom, ale v rámci ktorého realizoval svoje verejno-mocenské oprávnenie, a preto sa toto rozhodnutie nemôže týkať subjektívnych práv žalobcu, ktoré by vychádzali z konkrétneho právneho predpisu, ovplyvňovali by jeho právnu pozíciu alebo by zasiahli do jeho právnej sféry. To znamená, že nespĺňa druhú procesnú podmienku osoby oprávnenej na podanie žaloby vyplývajúcu z § 178 ods. 1 S.s.p.

II.

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť navrhujúc, aby kasačný súd zrušil uznesenie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Namietal nesprávne právne posúdenie veci a nezákonnosť odmietnutia žaloby.

5. Mal za to, že gramatickým výkladom § 243b ods. 15, § 228 ods. 5 a ods. 6 Exekučného poriadku možno dospieť k záveru, že rozhodnutie v disciplinárnom konaní začatom pred 01.10.2013 je preskúmateľné podľa osobitného zákona. Keďže toto rozhodnutie sa doručuje účastníkom konania, z logiky veci vyplýva, že tieto osoby sú oprávnené na podanie správnej žaloby. Nakoľko účastníkom disciplinárneho konania je okrem exekútora aj navrhovateľ, ktorým môže byť aj minister spravodlivosti, analogicky sa aktívna legitímácia na podanie správnej žaloby aplikuje aj na neho. Krajský súd v rozpore so zásadou „*jura novit curia*“ opomenul znenie § 171 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. Exekučný poriadok účinný do 31.10.2013 v § 228 ods. 6 umožňuje podať účastníkom disciplinárneho konania správnu žalobu, z čoho je zrejmé, že boli splnené podmienky aplikácie § 171 ods. 2 S.s.p.

6. Ďalej sťažovateľ namietal, že ak mu zákon dáva právo disciplinárnej iniciatívy, tak tomuto právu zodpovedá aj náležitá ochrana a možnosť jej uplatnenia v právnom štáte. V čl. 46 ods. 1 Ústavy SR je garantované právo každého domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, čo však bolo v danom prípade porušené. Zároveň poukázal na zásady správneho trestania vyplývajúce z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a na rozhodovaciu prax súdu, kedy súd doposiaľ neuplatňoval preukazovanie porušovania subjektívnych práv zo strany sťažovateľa, hoci táto zákonná formulácia existovala už v čase platnosti Občianskeho súdneho poriadku. Mal za to, že uznesenie krajského súdu výrazným spôsobom vybočuje z doteraz stabilnej rozhodovacej praxe súdu, napr. v rozsudkoch Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/36/2016-38 zo dňa 05.10.2017 a č. k. 5S/121/2016-19 zo dňa

05.09.2017, kedy krajský súd konal a rozhodol o žalobe sťažovateľa v obdobných právnych veciach. Z uvedeného vyplýva, že krajský súd rozhoduje v obdobných veciach odlišne: v jednom prípade žalobe vyhovie (zaoberá sa ňou) a v druhom prípade ju odmietne.

III.

7. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol, aby ju kasačný súd zamietol ako nedôvodnú, nakoľko uznesenie krajského súdu považoval za vecne správne.

IV.

8. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 11 písm. g/ S.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu bez nariadenia pojednávania v súlade s § 455 S.s.p. a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu (sťažovateľa) nie je dôvodná.

9. Je nesporné, že sťažovateľ bol účastníkom disciplinárneho konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči súdnej exekútorke JUDr. Soni Stodolovej, keďže v zmysle § 223 ods. 2 Exekučného poriadku bol orgánom oprávneným na podanie takéhoto návrhu. Konanie o jeho návrhu bolo zavŕšené vydaním napadnutého rozhodnutia žalovaného. Spornou sa v konaní stala otázka, 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.

10. 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.

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

12. Podľa § 178 ods. 1 S.s.p. žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

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 a 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. Pod iným subjektom, ktorý sa všeobecnou správnu žalobou môže domáhať ochrany iných než subjektívnych práv, je nutné de lege lata rozumieť zainteresovanú verejnosť (§ 42).

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 legitímácia 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 atď.

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 vymedzujú podstatu správneho súdnictva. Ochrana základných ľudských práv a slobôd a ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2) je totiž významne spojená s aktívnou žalobnou legitímáciou 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., Števec, 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. Ustanovenie § 177 ods. 2 S.s.p. vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv.

15. Všeobecnou správnu žalobou sa žalobca buď domáha ochrany svojich subjektívnych práv (§ 177 ods. 1 S.s.p.), alebo ochrany zákonnosti (§ 177 ods. 2 S.s.p.), pričom ochrany zákonnosti sa môžu domáhať len prokurátor alebo subjekt na to výslovne oprávnený zákonom. Takýmto subjektom 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 § 228d ods. 8 Exekučného poriadku jednoznačne vyplýva, že takéto výslovné zmocnenie v tejto právnej norme absentuje. Aj z porovnania § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z. z. s § 228d ods. 8 Exekučného poriadku možno badať rozdiel vo výslovnom oprávnení na podanie správnej žaloby. Formuláciu uvedenú v § 228d ods. 8 Exekučného poriadku 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 v rámci 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 ustanovuje, že „Protiv rozhodnutiu o uložení sankcie podľa odseku 1 písm. c/ až e/ možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia rady.“

16. Už zo zbežného porovnania citovanej právnej úpravy možno uzavrieť, že § 228d ods. 8 Exekučného poriadku neobsahuje osobitnú úpravu na podanie správnej žaloby v zmysle § 177 ods. 2 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 domnieval sťažovateľ.

17. Pre naplnenie znenia § 177 ods. 2 S.s.p. 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. Ide o obdobný subjekt ako je v prejednávanom prípade (navrhovateľ disciplinárneho konania) a preto je táto ustálená judikatúra analogicky aplikovateľná aj na prejednávaný prípad. Ústavný súd SR v uznesení sp. zn. I. ÚS 166/2011 zo dňa 09.06.2011 konštatoval, že „Rozhodnutie o priestupku sa týka iba osoby obvinenej z priestupku, a teda nezasahuje do právnej sféry sťažovateľa a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.“

19. Najvyšší súd SR v uznesení sp. zn. 3Sž/10/2009 zo dňa 21.04.2010 dospel k záveru, že „Aktívna procesná legitímácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle § 250 ods. 2 O.s.p., 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.“

20. Proti uvedenému uzneseniu najvyššieho súdu bola podaná ústavná sťažnosť, ktorú Ústavný súd SR uznesením sp. zn. IV. ÚS 242/2011 zo dňa 09.06.2011 odmietol ako neopodstatnenú konštatujúc, že „Na aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania, 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 ukrátenia práv žalobcu.“

21. Z citovanej právnej úpravy a uvedenej judikatúry vyplýva, že správne súdnictvo slúži predovšetkým na ochranu tých osôb, ktoré boli rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátené na svojich právach. Zákonodarcu ustanovil obmedzenia a podmienky súdnej kontroly v správnom súdnictve v S.s.p. tak, že na aktívnu legitimáciu na podanie všeobecnej správnej žaloby nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania, ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania rozhodnutím, preskúmania zákonnosti ktorého sa domáha, 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 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. Uvedený článok však negarantuje ani výsledok disciplinárneho konania v súlade s podaným návrhom, negarantuje osobe, ktorá disciplinárne konanie iniciovala, možnosť podrobiť rozhodnutie vydané v disciplinárnom konaní súdnemu preskúmaniu žalobou v rámci správneho súdnictva.

22. Nositeľom subjektívnych práv v zmysle § 177 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 1 S.s.p. je konkrétna fyzická alebo právnická osoba a nie funkcia ministra spravodlivosti, preto sa nemožno stotožniť s názorom sťažovateľa, že bol ukrátený na svojich subjektívnych právach. Predmetom tohto súdneho konania nebolo, či minister spravodlivosti vykonáva svoju právomoc, či je vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti s exekútormi, ale to, či má na podanie žaloby aktívnu procesnú legitimáciu. Zásady správneho trestania vyplývajúce z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, na ktoré poukázal 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 uznesenie krajského súdu bolo riadne odôvodnené. To, že sa s ním sťažovateľ nestotožňuje, neznamená, že nebolo vydané v súlade so zákonom.

23. Pokiaľ sťažovateľ poukazoval na rozdielne rozsudky Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/36/2016-38 zo dňa 05.10.2017 a č. k. 5S/121/16-19 zo dňa 05.09.2017, kasačný súd konštatuje, že sa v nich krajský súd nezaoberal aktívnou procesnou legitimáciou v správnom súdnictve a neodôvodnil svoj zámer odchyliť sa od existujúcej ustálenej judikatúry najvyšších súdnych autorít, na ktoré poukázal najvyšší súd v tomto uznesení. Navrhovateľ disciplinárneho konania nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknutý na svojich právach. Rozhodnutie o disciplinárnom previnení sa týka len obvineného a nezasahuje do právnej sféry navrhovateľa ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.

24. Záverom kasačný súd poukazuje na uznesenia sp. zn. 10Sžk/53/2018 zo dňa 28.02.2019, sp. zn. 10Sžk/52/2018 zo dňa 19.06.2019 a sp. zn. 1Sžk/43/2018 zo dňa 30.07.2019, ktorými kasačný súd v skutkovo a právne totožných veciach zaujal rovnaký právny názor ako v prejednávanej veci.

25. Z uvedených dôvodov dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju zamietol.

26. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 S.s.p. tak, že účastníkom nepriznal nárok na náhradu trov tohto konania, keďže žalobca (sťažovateľ) nebol v tomto konaní úspešný a žalovanému právo na náhradu trov v konaní pred

správnymi súdmi zásadne neprináleží.

27. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.