

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Asan/13/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017201306
Dátum vydania rozhodnutia: 20.03.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Ivan Rumana
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017201306.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľ): minister spravodlivosti Slovenskej republiky, Župné námestie 13, Bratislava, proti žalovanému: Notárska komora Slovenskej republiky, Disciplinárna komisia, Krasovského 13, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. DK 4/2017-190 zo dňa 10.07.2017, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/181/2017-41 zo dňa 26.04.2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/181/2017-41 zo dňa 26.04.2018 zamietá.

Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

Odôvodnenie

I.

Konanie pred správnym súdom

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

2. Podanou žalobou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného - Disciplinárnej komisie Notárskej komory SR č. DK 4/2017-190 zo dňa 10.07.2017, ktorým žalovaný rozhodol tak, že žalobný návrh žalobcu zamietol, čím disciplinárne obvinený nebol uznaný za vinného za to, že notársky kandidát Z. Z. N., za ktorého konanie zodpovedá, notárskou zápisnicou č. N 210/2015, Nz 17024/2015, NCRI 17394/2015 z 19.05.2015, spísal darovaciu zmluvu uzatvorenú medzi R. D. ako daryňou, N. D. ako obdarovaným v 1. rade a Z. K. ako obdarovaným v 2. rade, ktorej obsahom bol prevod spoluvlastníckych podielov k pozemkom ako spoločnej nehnuteľnosti, nachádzajúcej sa v katastrálnom území obce R. a zapísanej na listoch vlastníctva č. XXX, XXX, XXX, XXX, XXX, XXX,

a to napriek tomu, že vedel alebo musel vedieť, že neboli splnené podmienky pre spísanie uvedenej darovacej zmluvy podľa osobitného predpisu s tým, že v rozpore s ustanovením § 9 ods. 8 zákona č. 97/2013 Z. z. o pozemkových spoločnostiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 97/2013 Z. z.“ alebo „zákon o pozemkových spoločnostiach“) neboli predmetom darovacej zmluvy všetky spoluvlastnícke podiely ku všetkým pozemkom patriacim do spoločnej nehnuteľnosti, ktoré daryňa vlastnila, vlastnícke právo daryne k prevádzaným nehnuteľnostiam nebolo v čase spísania a vydania notárskej zápisnice zapísané do katastra nehnuteľností, čím závažným spôsobom porušil § 36 ods. 1 zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (ďalej aj ako „Notársky poriadok“ alebo „zákon č. 323/1992 Zb.“) ako aj ust. § 2 ods. 2 Notárskeho poriadku a § 13 Notárskeho poriadku.

3. Z odôvodnenia napadnutého uznesenia krajského súdu vyplýva, že krajský súd konštatoval, že aktívna procesná legitímácia žalobcu ako procesná podmienka v zmysle ust. § 178 ods. 1 SSP, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, v sebe 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.

4. Krajský súd uviedol, že považoval za nesporné, že žalobkyňa (ministerka spravodlivosti) v čase podania žaloby bola účastníčkou administratívneho, čiže disciplinárneho konania, v dôsledku čoho spĺňa prvú podmienku, resp. predpoklad aktívnej legitímácie žalobcu, avšak nespĺňa druhý predpoklad aktívnej procesnej legitímácie žalobcu, čím je nesporné ukrátenie na subjektívnych právach, ktoré je nutné chápať v dvoch rovinách, a to v rovine subjektívneho práva a jeho ukrátenia.

5. 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 jej z ust. § 92 Notárskeho poriadku, t. j. oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania.

6. Avšak uvedené rozhodnutie sa netýka subjektívnych práv, či povinností ministerky ako fyzickej osoby, ktoré by vychádzali z konkrétneho právneho predpisu, ovplyvňovali by jej právnu pozíciu, alebo by zasiahli do jej právnej sféry, či spôsobili zmenu jej právneho postavenia.

7. Krajský súd teda konštatoval, že žalobkyňa - ministerka spravodlivosti SR nespĺňa procesnú podmienku osoby oprávnenej na podanie žaloby, aktívnu procesnú legitímáciu vyplývajúcu jej z ust. § 178 ods. 1 SSP, a preto s poukazom na ust. § 98 ods. 1 písm. e) SSP žalobu ako zjavne podanú neoprávnenou osobou odmietol.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

8. Proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave podal v zákonnej lehote žalobca kasačnú sťažnosť, v ktorej navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

9. V kasačnej sťažnosti uviedol, že prvoradým dôvodom na podanie kasačnej sťažnosti je skutočnosť, že neexistencia subjektívnych práv alebo právom chránených záujmov žalobkyne, pre ktorú Krajský súd v Bratislave jej žalobu odmietol, je v plnom rozpore so základnými princípmi konania v správnom súdnictve, ktoré Správny súdny poriadok vymenúva v ust. § 5.

10. Ide o princíp, podľa ktorého je konanie pred správnym súdom jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP).

11. Napadnutým rozhodnutím Krajský súd v Bratislave, podľa názoru žalobcu, poprel aj princíp ochrany zákonnosti a verejného záujmu, uvedený v ust. § 5 ods. 3 SSP a princíp, podľa ktorého správny súd posudzuje a rozhoduje v súlade s platnými a účinnými právnymi predpismi so zohľadnením ich právnej sily a v súlade so základnými princípmi tohto zákona, zakotvený v ust. § 5 ods. 4 SSP. V neposlednom rade žalobca upozornil na základný princíp rovnosti účastníkov v konaní, ustanovený v § 5 ods. 9 SSP, ktorý krajský súd podľa jeho názoru nerešpektoval.

12. Žalobca ďalej poukázal na ust. § 177 ods. 2 SSP, ktoré umožňuje podať správnu žalobu prokurátorovi a iným osobitným zákonom oprávneným subjektom aj v prípade, ak nedošlo k porušeniu subjektívnych práv. Mal za to, že predmetné ustanovenie predstavuje výnimku, keď správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv. Zdôraznil, 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 ochrany a obrany. Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa všeobecné ustanovenia predpisov trestného práva aplikujú aj na prípady tzv. správneho trestania.

13. V tomto prípade má aj minister spravodlivosti ako účastník konania pred disciplinárnym senátom svoje subjektívne práva ako napr. právo na rovnosť zbraní, kontradiktórnosť konania, odôvodnenie rozhodnutia. V prípade, ak rozhodnutie disciplinárneho senátu trpí vadami, napr. ak odôvodnenie rozhodnutia disciplinárneho senátu je nejasné a nezrozumiteľné, či nedáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom disciplinárneho konania, opäť je možné hovoriť o porušení subjektívnych práv účastníka disciplinárneho konania.

14. Pod pojmom štátny dohľad treba rozumieť verejný záujem na výkone právomoci, ktoré štát preniesol na Notársku komoru SR a notárov. Dohliadajúci orgán pritom voči dohliadaným subjektom nemá postavenie priamo nadriadeného orgánu, ale sleduje správanie sa týchto subjektov, či je v súlade so zákonom. V prípade porušenia záväzne ustanoveného práva zo strany dohliadaného subjektu dohliadajúci orgán uplatní voči nemu zákonom zverené právomoci.

15. Žalobca uviedol, že od štátneho dohľadu je potrebné odlišovať štátny dozor, pri ktorom ide o výkon hierarchicky usporiadanej kontroly nadriadeného dozorujúceho orgánu voči podriadenému subjektu, resp. subjektu, nad ktorým sa dozor vykonáva. V tejto súvislosti upozornil na ust. § 89 ods. 1 Notárskeho poriadku, podľa ktorého ministerstvo vykonáva nad činnosťou notárov podľa ust. § 3 ods. 1 a Notárskej komory SR štátny dohľad. V rámci tohto dohľadu minister vymenúva a odvoláva notárov, určuje počet notárskych miest každého súdu prvého stupňa a ich prípadnú zmenu, na návrh Notárskej komory SR môže notárov vzájomne preložiť, prijíma sľub notárov, zbavuje notárov povinnosti mlčanlivosti, vybavuje sťažnosti na Notársku komoru SR, vykonáva disciplinárnu právomoc, môže pozastaviť výkon notárskeho úradu, určuje maximálnu výšku odmeny notárov a podobne. V danom prípade nemožno hovoriť o nadriadenosti a podriadenosti ministerstva alebo ministra spravodlivosti vo vzťahu k notárom, čo jasne deklaruje aj ust. § 2 ods. 1 Notárskeho poriadku.

16. Význam notárstva a notárskej činnosti spočíva v tom, že notár ako orgán verejnej moci dáva listinám autenticitu. Túto právomoc mu deleguje štát a štát od neho očakáva, že túto činnosť bude vykonávať svedomite a nestranne.

17. Uvedená argumentácia o nemožnosti podania správnej žaloby ministrom kvôli verejno-mocenskému postaveniu podľa názoru žalobcu neobstojí, keďže navrhovateľom disciplinárneho konania môže byť v zmysle ust. § 92 Notárskeho poriadku aj predseda krajského súdu, či prezident Notárskej komory SR, ktorí žiadnu verejno-mocenskú právomoc nad notármi nevykonávajú.

18. Žalobca ďalej poukázal aj na judikatúrny posun, keď správne súdy doposiaľ neuplatňovali preukazovanie porušenia subjektívnych práv zo strany žalobcu. Mal za to, že napadnuté uznesenie vybočuje z doterajšej rozhodovacej praxe správnych súdov. V tomto prípade poukázal napr. na rozhodnutie Krajského súdu v Žiline č. k. 21So/1/2015-162 zo dňa 17.06.2015 v spojení s rozhodnutím

Okresného súdu v Dolnom Kubíne č. k. 5S/1/2014-128 zo dňa 24.11.2014.

19. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti, doručenom krajskému súdu dňa 04.07.2018, neuviedol žiadne právne argumenty v prospech či neprospech žalobcom podanej kasačnej sťažnosti.

III.

Právne predpisy, právne názory kasačného súdu

20. 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.

21. V prejednávanej veci je nesporné, že žalobca bol účastníkom administratívneho (disciplinárneho) konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči notárovi A. P. B. K., 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 žalobca je v zmysle § 177 ods. 1 SSP povinný preukázať splnenie druhej procesnej podmienky, a teda ukrátenie na jeho subjektívnych právach, alebo bol správnu žalobu oprávnený podať v zmysle § 177 ods. 2 SSP v záujme ochrany zákonnosti a verejného záujmu.

22. Podľa § 177 ods. 1 SSP správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

23. Podľa § 177 ods. 2 SSP ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.

24. 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.

25. 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.

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

27. „Ustanovenie § 177 ods. 2 SSP 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 SSP 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, 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 SSP, 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).

28. 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 SSP. Ochrany subjektívnych práv sa môžu dovoľávať 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.

29. Ustanovenie § 177 ods. 2 SSP vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv, ku ktorým kasačný súd vo vyššie uvedenom odseku tohto uznesenia uviedol citáciu z komentára k Správne súdne poriadku, s ktorým sa v plnej miere stotožňuje.

30. Všeobecnou 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 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 SSP 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.“

31. 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 SSP. 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.

32. 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 bez výslovného uvedenia subjektu na to oprávneného.

33. V otázke ukrátenia na subjektívnych právach žalobcu 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 vo svojom rozhodnutí cituje aj doktrínálne závery pre oblasť správneho súdnictva a v ďalších bodoch poukazuje na doterajšiu judikatúru najvyšších súdnych autorít.

34. 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 príslušných 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 čakateloch 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).

35. 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.“

36. 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.

37. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 3SŽi/10/2009 zo dňa 21.04.2010: „Aktívna procesná legitímácia 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.“

38. 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 legitímáciu 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.“

39. 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 poškodeným.

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.“

40. Aj toto rozhodnutie prešlo testom ústavnosti rozhodnutím Ústavného súdu SR sp. zn. II. ÚS 259/2011 zo dňa 04.07.2012: „Aktívna procesná legitímácia 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.“

41. 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.

42. 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.“

43. 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 páchatela 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.“

44. 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.

45. 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.

46. 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.

47. 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.

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

súlade s platnou právnou úpravou a ustálenou judikatúrou.

49. Nositeľom subjektívnych práv je konkrétna fyzická alebo právnická osoba a nie funkcia ministra spravodlivosti, preto sa nemožno stotožniť s názorom žalobcu, 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 žalobca sa týkajú predovšetkým osoby obvineného. Právo na rovnosť zbraní, kontradiktórnosť konania, odôvodnenie rozhodnutia však 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 krajského súdu bolo riadne odôvodnené. To, že sa s ním žalobca nestotožňuje neznamená, že nebolo vydané v súlade so zákonom.

50. 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 SSP nie je osobitným subjektom na podanie správnej žaloby.

51. 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. Odlišné rozhodnutia nižších súdov možno chápať len ako pokus o zmenu tejto judikatúry, ktorý sa im však nepodarilo zatiaľ dostatočne odôvodniť.

52. 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).

53. 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.

54. 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.

55. 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 zákonnosti. 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.

56. 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 Notárskej komory SR.

57. Nositeľom subjektívnych práv v zmysle § 177 ods. 1 SSP v spojení s § 2 ods. 1 SSP je konkrétna fyzická alebo právnická osoba a nie funkcia ministra spravodlivosti pri výkone dohľadu nad činnosťou notárov. Extenzívny výklad pojmu „subjektívne právo“ by systematicky a pojmovo narušil prístup k správne súdu vo veciach súkromných záujmov podľa § 177 ods. 1 SSP a prístup k súdnej ochrane v správnom súdnictve vo verejnom záujme podľa § 177 ods. 2 SSP, ktorý môžu realizovať iba subjekty výslovne uvedené zákonom. Súdny prieskum zákonnosti nie je pokračovaním disciplinárneho konania. Aktívna legitímácia žalobcu na podanie žaloby súvisí i s otázkou zákazu reformácie in peius. Preto musí byť aktívna legitímácia upravená v zákone výslovne. Za platnej právnej úpravy takéto oprávnenie má iba prokurátor.

58. 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.

59. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3 : 0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01.05.2011).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.