



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu JUDr. Evy Babiakovej, CSc. a JUDr. Jozefa Milučkého v právnej veci navrhovateľa **J. Š.**, toho času v Ú., P., proti odporcovi **Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky**, so sídlom Župné námestie 13, Bratislava, v konaní proti nečinnosti odporcu a o ochrane pred nezákonným zásahom odporcu, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh **z a m i e t a .**

Účastníkom náhradu trov konania **n e p r i z n á v a .**

O d ô v o d n e n i e :

Navrhovateľ sa podaním zo dňa 1. decembra 2010, doručeným Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky dňa 6. decembra 2010, v znení jeho doplnenia na základe výzvy podľa uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 31. januára 2011, č. k. 8Sžz/4/2010-4 domáhal, aby súd podľa § 250v ods. 4 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zakázal odporcovi v konaní o vydaní všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý ustanoví vzory návrhov na začatie konania, podľa § 374b ods. 1 OSP pokračovať v porušovaní navrhovateľovho práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej

republiky a práva na informácie podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a aby mu prikázal obnoviť stav pred zásahom. Zároveň sa domáhal, aby sa odporcovi podľa § 250t ods. 1, 4 OSP uložila povinnosť v konaní o vydaní všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý ustanoví vzory návrhov na začatie konania, podľa § 374b ods. 1 OSP konať a ustanoviť alebo vydať všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví vzory návrhov na začatie konania.

Odporca sa k návrhu vyjadril písomným podaním zo dňa 10. marca 2011, doručeným tunajšiemu súdu dňa 11. marca 2011, v ktorom žiadal, aby v prípade ak Najvyšší súd Slovenskej republiky nezastaví konanie pre nedostatok právomoci, návrh ako nedôvodný zamietol.

Uviedol, že vec, s ktorou sa navrhovateľ obrátil na tunajší súd nemôže byť predmetom konania podľa piatej časti OSP, nakoľko v danej veci sa navrhovateľ domáha normotvornej činnosti odporcu, pričom tento v danej veci nerozhodoval o právach a povinnostiach navrhovateľa a jeho normotvorná činnosť by nemala byť predmetom preskúmania v rámci správneho súdnictva. Preto odporca zastával názor, že súd by mal konanie pre nedostatok právomoci zastaviť.

Následne poukázal na ustanovenie § 250v ods. 1 OSP, ktoré okrem toho, že vylučuje formu rozhodnutia, pojem zásah nedefinuje a ani nekonkretizuje, čo považuje za zásah resp. aké formy konania mal na mysli. Z ústavnej formulácie uvádzajúcej „rozhodnutia, opatrenia alebo iné zásahy verejnej moci“ odporca vyvodil, že logickým výkladom možno dospieť k záveru, že pojem „zásah“ treba vykladať ako aktívne konanie vykazujúce znaky bezprostredného „zásahu“, „pokynu“ resp. iného „donútenia“ zameraného priamo proti poškodenému resp. proti nemu priamo vykonaného. Jeho znakom je aj to, že ním vyvolané účinky na poškodeného sú definitívne, t.j. iným prostriedkom nápravy ako súdnym donútením neodstrániteľné, čo zákonodarca zvýraznil neprípustnosťou takého návrhu, ktorý smeruje proti „zásahu“, na elimináciu ktorého neboli vyčerpané iné zákonom prípustné prostriedky.

Vyjadril sa, že mu nie je z návrhu zrejmé, ako bol navrhovateľ ukrátený na svojich právach tým, že odporca nepostupoval v súlade s § 374b ods. 1 OSP, keď predmetné ustanovenie je splnomocňovacie ustanovenie v zmysle čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky, pričom jeho nenaplnením podľa názoru odporcu nedochádza k zásahu do práv fyzických a právnických osôb. Mal zato, že nevydanie predmetného všeobecne záväzného právneho predpisu neznemožňuje osobám uplatňovať si svoje nároky súdnou cestou, nespôsobuje porušenie práva na súdnu ochranu. Bolo by tomu tak len v prípade, ak by bolo zákonom

ustanovené, že návrhy na začatie konania je možné podávať výlučne formou podaní uvedených v takomto všeobecne záväznom právnom predpise. Preto podľa odporcu namietaným postupom nedošlo k ukráteniu navrhovateľa na jeho právach. Zároveň konštatoval, že navrhovateľom namietaný „zásah“ nie je možné pokladať za zameraný priamo proti jeho osobe. Za nevykonateľnú považoval žiadosť navrhovateľa o obnovenie stavu pred zásahom, nakoľko stav pred takýmto „zásahom“ je stále stav, kedy všeobecne záväzný predpis jednoducho neexistoval a teda nie je zrejmé k obnoveniu akého stavu pred zásahom by malo rozhodnutím súdu dôjsť.

Ohľadom navrhovateľom namietanej nečinnosti orgánu verejnej správy uviedol, že v danej veci nie je možné konštatovať nečinnosť odporcu ako správneho orgánu, keďže pri normotvornej činnosti odporca postavenie správneho orgánu nemá, neexistuje konanie v zmysle správneho konania, neexistujú žiadni účastníci konania, k zásahu do ktorých práv by mohlo dôjsť nečinnosťou odporcu a neexistujú ani procesné lehoty, v ktorých má odporca istým spôsobom konať. Preto mal zato, že nedochádza k nečinnosti odporcu v takom význame, že by o nej mohol rozhodovať Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa príslušných ustanovení piatej časti OSP a súčasne ani nie je možné odporcovi uložiť povinnosť konať a ustanoviť alebo vydať všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví vzory návrhov na začatie konania.

Podaním zo dňa 8. júna 2011, doručeným Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky dňa 14. júna 2011, navrhovateľ reagoval na výzvu súdu zo dňa 1. júna 2011, ktorou ho súd žiadal o oznámenie, či v zmysle § 250f ods. 2 OSP súhlasí s prejednaním predmetnej veci bez nariadenia pojednávania. Uvedeným podaním navrhovateľ súdu oznámil, že na podanej žalobe trvá a navrhuje súdu, aby po preskúmaní všetkých námietok žalobe v celom rozsahu alebo čiastočne vyhovel. Zároveň uviedol, že podľa § 250f OSP s prejednaním bez nariadenia pojednávania súhlasí a žiada o ospravedlnenie svojej neprítomnosti.

Vo vzťahu k vyjadreniu odporcu zo dňa 10. marca 2011 uviedol, že ho považuje za irelevantné, keďže ako právny úkon bolo podpísané neoprávnenou a nesplnomocnenou fyzickou osobou M. J. E. H.. Ohľadom námietky nedostatku právomoci Najvyššieho súdu Slovenskej republiky poukázal na § 2 ods. 3 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov a na právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyslovený v rozhodnutí sp. zn. 3Sžnč/7/2010, z ktorého použitím analógie vyvodil existenciu právomoci Najvyššieho súdu Slovenskej republiky za súčasného rešpektovania ústavného zákazu denegatio iustitiae a práva na súdnu ochranu. Vyslovil názor, že pojem nezákonný

zásah je potrebné vykladať extenzívne, aby pod pojem zásah bolo právne možné subsumovať akékoľvek protiprávne konanie orgánu verejnej správy, ktoré je v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a má negatívny dopad na subjektívne práva a právom chránené záujmy dotknutého subjektu, bez ohľadu na formu takéhoto zásahu, okrem formy rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu.

Vyjadril nesúhlas s tvrdením odporcu, že v danej veci nie je orgánom verejnej správy, keď ako správny orgán nepoukázal na žiadne ustanovenie zákona, z ktorého vychádza. Nepovažoval za relevantné, že neexistuje konanie v zmysle správneho konania, nakoľko odporca ako ústredný orgán verejnej správy v podstate vždy koná ako správny orgán a to aj v iných konaniach, neprebiehajúcich v zmysle správneho konania. Opätovne zdôraznil, že na svojich právach bol ukrátený nevydaním všeobecne záväzného právneho predpisu, čím mu odporca bráni získať informácie o vzoroch návrhov na začatie konania, o ktoré odporcu už v minulosti žiadal.

Stotožnil sa so záverom odporcu, že petitu v časti o vydanie príkazu k obnoveniu stavu pred zásahom nebude možné vyhovieť, k čomu dodal, že navrhovateľ túto požiadavku vzniesol zámerne iba z formálnych dôvodov, čo však nie je prekážkou čiastočnému vyhovneniu žalobnému petitu.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd vecne príslušný na konanie o návrhu navrhovateľa o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v a nasl. OSP (§ 246 ods. 2 písm. b/ OSP v spojení s § 250v ods. 8 OSP), ako aj na konanie proti nečinnosti odporcu podľa § 250t a nasl. OSP (§ 246 ods. 2 písm. b/ OSP v spojení s § 250t ods. 8 OSP) dospel k záveru, že návrh nie je prípustný. Rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 250f ods. 1 OSP v spojení s § 250v ods. 8 OSP) s tým, že rozsudok verejne vyhlásil dňa 18. augusta 2011 po tom, čo deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu SR www.nsud.sk najmenej päť dní vopred (§ 156 ods. 1 a 3 OSP).

Podľa § 244 ods. 5 vety prvej OSP, súdy v správnom súdnictve konajú o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy a o vykonateľnosti rozhodnutí cudzích správnych orgánov.

Podľa § 246c ods. 1 OSP pre riešenie otázok, ktoré nie sú priamo upravené v tejto časti, sa použijú primerane ustanovenia prvej, tretej a štvrtej časti tohto zákona. Opravný

prostriedok je prípustný, len ak je to ustanovené v tejto časti. Proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky opravný prostriedok nie je prípustný.

Podľa § 250v ods. 1 OSP fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

Podľa § 250v ods. 8 OSP na konanie podľa tejto hlavy sa použijú ustanovenia prvej a druhej hlavy tejto časti primerane, ak v tejto hlave nie je ustanovené inak.

Podľa § 250v ods. 5 OSP navrhovateľ má právo na náhradu trov konania, ak súd návrhu vyhovel.

Účelom konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy je poskytnutie súdnej ochrany fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný. Súdne konanie sa stáva zárukou, že súd vyslovením povinnosti odporcu nepokračovať v porušení práva navrhovateľa a v príkaze, ak je to možné, obnoviť stav pred zásahom, vytvorí reálny predpoklad na eliminovanie nezákonného stavu, ktorý vznikol protiprávnym konaním, prípadne aj nekonaním orgánu verejnej správy.

Najvyšší súd Slovenskej republiky s ohľadom na obsah podaného návrhu, podania navrhovateľa zo dňa 8. júna 2011 a vyjadrenia odporcu posudzoval, či sa navrhovateľ môže pred súdom účinne domáhať toho, aby súd odporcovi zakázal pokračovať v porušovaní navrhovateľovho práva na inú právnu ochranu tým, že nevydal všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví vzory návrhov na začatie konania podľa § 374b ods. 1 OSP, a či taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

Podľa čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky ministerstvá a iné orgány štátnej správy na základe zákonov a v ich medziach môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú

na to splnomocnené zákonom. Tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Odporca je v zmysle § 3 zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy ministerstvom a teda súčasne aj ústredným orgánom štátnej správy, ktorému je zverená aj normotvorná právomoc. Jej podstatou je starostlivosť o náležitú právnu úpravu vecí patriacich do jeho pôsobnosti tým, že na základe zákonného splnomocnenia vydáva právne predpisy označované ako vyhlášky, výnosy alebo opatrenia. Postupuje pritom spôsobom uvedeným v Legislatívnych pravidlách vlády Slovenskej republiky.

Tunajší súd na základe vyššie uvedeného dospel k názoru, že navrhovateľ sa svojim návrhom doručeným súdu nedomáhal ochrany pred takým zásahom, ktorým bol ukrátený na svojich právach a právom chránených záujmoch podľa § 250v ods. 1 OSP, a ani neuviedol také tvrdenie, na základe ktorého by súd mohol uložiť povinnosť nepokračovať v konkrétnom zásahu alebo obnoviť stav pred zásahom. Domáhal sa toho, aby odporca vydal všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví vzory návrhov na začatie konania podľa § 374b ods. 1 OSP, avšak tvrdenie, že odporca nevydal právny predpis, nemožno považovať za nezákonný zásah orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím a ani nemá charakter opatrenia zameraného priamo proti navrhovateľovi. Súd nezistil ani existenciu trvajúceho zásahu proti navrhovateľovi, ktorým by bol navrhovateľ ukrátený na svojich právach, nakoľko zásahom je aktívne konanie orgánu vykazujúce znaky bezprostredného pokynu alebo donútenia smerovaného na poškodeného (navrhovateľa). Naproti tomu zásahom nie je vydanie alebo nevydanie právneho predpisu, či rozhodnutia správneho orgánu alebo nečinnosť orgánu verejnej správy (bližšie pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžz/3/2010 zo dňa 15. februára 2011). Z týchto dôvodov návrh v časti o ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy ako neprípustný podľa § 250v ods. 4 OSP zamietol.

Podľa ust. § 244 ods. 1, 2, 3, 4 OSP, v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

V správnom súdnictve preskúmajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších

právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len "rozhodnutie správneho orgánu").

Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Súdy v správnom súdnictve rozhodujú o návrhoch na uloženie povinnosti orgánom verejnej správy konať o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy a o opatreniach na vynútenie plnenia svojich rozhodnutí postupom uvedeným v § 250b a 250u OSP.

Podľa § 250t ods. 1 až 8 OSP fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný, môže sa domáhať, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť. Návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

Súd o návrhu rozhodne bez pojednávania uznesením. Ak súd návrhu vyhovie, vo výroku uvedie označenie orgánu, ktorému sa povinnosť ukladá, predmet a číslo správneho konania a primeranú lehotu, nie však dlhšiu ako tri mesiace, v ktorej je orgán verejnej správy povinný rozhodnúť. Súd môže na návrh orgánu verejnej správy túto lehotu predĺžiť. Nedôvodný alebo neprípustný návrh súd zamietne.

Podľa názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v preskúmvanej veci neboli splnené podmienky v zmysle citovaných právnych noriem Občianskeho súdneho poriadku odôvodňujúce vyhovie návrhu smerujúceho proti nečinnosti konania odporcu o návrhu navrhovateľa o uložení povinnosti v konaní o vydaní všeobecne záväzného právneho predpisu, ktorý ustanoví vzory návrhov na začatie konania, podľa § 374b ods. 1 OSP konať a ustanoviť alebo vydať všeobecne záväzný právny predpis, ktorý ustanoví vzory návrhov na začatie konania.

Z predloženého spisového materiálu odporcu súd zistil, že navrhovateľ podal na Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky sťažnosť vo veci „súdnych tlačív“ vydávaných podľa § 79 ods. 3 OSP.

Najvyšší súd Slovenskej republiky zastáva názor, že normotvornú činnosť odporcu nie je možné považovať za rozhodovanie správneho orgánu v oblasti verejnej správy, nakoľko nedochádza k naplneniu pojmových znakov správneho konania, ktoré je právnym postupom (procesom), v ktorom sa v oblasti verejnej správy aplikuje norma hmotného práva na konkrétny prípad. Výsledkom správneho konania je rozhodnutie vo veci, ktorého relevantným efektom je buď vznik alebo zánik nejakého konkrétneho práva alebo povinnosti nejakej konkrétnej osoby, prípadne úradné potvrdenie (deklarovanie) zisteného právneho alebo faktického stavu. Oproti tomu výsledkom normotvornej právomoci odporcu je vznik, zmena či zánik právnych noriem so všeobecnou záväznosťou, vzťahujúcich sa na každého na celom teritóriu štátu. Teda aj v prípade nečinnosti odporcu, nemôže byť predmetom súdneho prieskumu podľa štvrtej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku ustanovujúcej konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy. Z uvedených dôvodov Najvyšší súd Slovenskej republiky považoval návrh navrhovateľa aj v tejto časti za neprípustný a nedôvodný, preto jeho návrh podľa § 250t ods. 4 OSP zamietol.

O náhrade trov konania rozhodol súd v zmysle § 250v ods. 8 OSP spolu s § 250t ods. 5 OSP, keď ich náhradu neúspešnému navrhovateľovi nepriznal. V konaní úspešný odporca právo na náhradu trov konania nemá zo zákona.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave 18. augusta 2011

JUDr. Jaroslava Fúrová, v.r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia :

Dagmar Bartalská