

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Sžk/24/2019
Identifikačné číslo spisu: 5017200340
Dátum vydania rozhodnutia: 05.12.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:5017200340.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Mesto Liptovský Hrádok, Hviezdoslavova 170, 033 01 Liptovský Hrádok, zastúpený: doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD. & Associates, s.r.o., Hlavná 25, 040 01 Košice, proti žalovanému: Najvyšší kontrolný úrad Slovenskej republiky, Priemyselná 2, 824 73 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti Protokolu žalovaného číslo Z-005319/2017/1140/HMF zo dňa 29.05.2017 a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly č. Z-007258/2017/1140/HMF zo dňa 30.06.2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/195/2017-132 zo dňa 19.02.2019, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/195/2017-132 zo dňa 19. februára 2019 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.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) napadnutým uznesením č.k. 5S/195/2017-132 zo dňa 19.02.2019 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti Protokolu žalovaného o výsledku kontroly hospodárenia s majetkom vo vybraných subjektoch územnej samosprávy č. Z-005319/2017/1140/HMF zo dňa 29.05.2017 (ďalej len „protokol“) a Zápisnice o prerokovaní protokolu o výsledku kontroly č. Z-007258/2017/1140/HMF zo dňa 30.06.2017 (ďalej len „zápisnica“) a následne ich zrušenia a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.

2. Podľa názoru správneho súdu kontrolu nemožno považovať za rozhodovací proces vo verejnej správe a výsledné materiály z vykonanej kontroly za rozhodnutia vydané v takomto konaní, keďže účelom kontroly bolo preveriť dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení a nakladaní s majetkom žalobcu a predmetom kontroly boli príjmy a výdavky kapitálového rozpočtu,

finančné operácie, stav, vývoj a evidencia majetku a nakladanie s majetkom žalobcu.

3. Súd mal za to, že výsledné materiály z vykonanej kontroly a postup pri ich vypracovaní nepodliehajú súdnemu prieskumu v rámci úpravy správneho súdnictva v SSP, keďže nie sú rozhodnutím správneho orgánu v zmysle SSP.

4. Zákon č. 39/1993 Z.z. o Najvyššom kontrolnom úrade Slovenskej republiky (ďalej len „zákon o NKÚ“) vzhľadom k nezávislosti tohto orgánu, jeho pôsobnosti a výkonu jeho činnosti v rámci kontroly, výsledkom ktorej nie je rozhodnutie zakladajúce, meniace alebo zrušujúce konkrétne právne vzťahy a právne postavenie kontrolovaného subjektu neupravuje možnosť súdneho prieskumu podľa Správneho súdneho poriadku. Kontrolná činnosť žalovaného sa končí prerokovaní protokolu o výsledku kontroly a dodatku k protokolu, ak sa námietkam kontrolovaného subjektu k výsledkom kontroly úplne alebo čiastočne vyhovie. Zákon neupravuje postup, ktorým by bolo možné tento právny stav zmeniť, t.j. upravovať alebo meniť výsledky kontroly. Predmetom prieskumu podľa tohto zákona môžu byť len rozhodnutia žalovaného podľa § 21 zákona, podľa ktorého má žalovaný právo ukladať poriadkovú pokutu, pričom pri rozhodovaní postupuje podľa všeobecných predpisov o správnom konaní.

5. Protokol o výsledku kontroly, resp. jeho prípadné dodatky obsahujú primárne opis zistených skutočností a v prípade, že došlo k porušeniu právnych predpisov, označenie tých ich ustanovení, ktoré boli porušené podľa názoru žalovaného. Zápisnica o prerokovaní protokolu a jeho prípadných dodatkov zachytáva priebeh prerokovania protokolu o výsledku kontroly a jeho prípadných dodatkov. V zápisnici je žalovaný oprávnený len žiadať predloženie opatrení prijatých kontrolovaným subjektom v písomnej forme ako aj písomnú správu o plnení týchto opatrení. Avšak prijatie opatrení na odstránenie zistených nedostatkov je v zmysle § 18 písm. e/ zákona o NKÚ povinnosťou kontrolovaných subjektov vyplývajúcou priamo zo zákona, pričom ich konkrétny obsah a spôsob prijatia je vo výlučnej kompetencii konkrétneho kontrolovaného subjektu.

6. S ohľadom na uvedený záver sa súd nezaoberal námietkami žalobcu o nezákonnosti kontrolných zistení uvedených v správe, pretože tieto je možné preskúmať až v prípadných neskorších štádiách procesu vyvodzovania dôsledkov zo zistených porušení zákona v postupe verejného obstarávateľa, ak boli, resp. budú na základe správy vydané rozhodnutia s priamym dopadom na právne postavenie žalobcu.

7. O trovách konania rozhodol súd podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že žiadnemu účastníkovi konania súd náhradu trov konania nepriznal.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

8. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhal, aby kasačný súd rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, a to z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f/, § 440 ods. 1 písm. g/ a § 440 ods. 1 písm. j/ SSP.

9. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namietal arbitrárne odôvodnenie uznesenia. Uviedol, že pri konštatovaní nepreskúmateľnosti napádaných aktov v rámci správneho súdnictva, teda protokolu a zápisnice nebola zo strany súdu uvedená akákoľvek zmienka o vlastnej povahe týchto kontrolných aktov, a to ani z hľadiska autoritatívosti ich dôsledkov pre kontrolovaný subjekt. Gro argumentácie súdu primárne spočívalo v sumarizácii priebehu a účelu kontrolnej činnosti bez zohľadnenia charakteru kontrolných aktov najmä vo vzťahu opatreniam uloženým sťažovateľovi.

10. Uviedol, že i keď protokol o výsledku kontroly nemožno priamo považovať za rozhodnutie, pretože priamo nezakladá, nemení, neruší práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti pre fyzické alebo právnické osoby, na jeho základe je žalobcovi uložená povinnosť odstrániť kontrolou zistené nedostatky, bez možnosti úvahy žalobcu o prijatí a splnení týchto opatrení. Neprijatím a nesplnením opatrení sa

navyše vystavuje kontrolovaný subjekt riziku trestnoprávnej zodpovednosti. Opatrenie teda predstavuje výsledok administratívnych konaní s povahou správnu alebo daňovou a tiež takých konaní, ktoré sa vyznačujú osobitou procesnou úpravou. Kontrolný proces je osobitným druhom správneho procesu a ako osobitný druh správneho procesu ho definuje aj všetka administratívna odborná a vedecká literatúra. Prerokovaním protokolu žalovaného sa kontrola definitívne končí a okrem správneho súdnictva neexistuje žiaden iný opravný mechanizmus a žiadne nadväzujúce konanie, v ktorom by pri kontrole samosprávnych úloh žalobcu žalovaným (nakladanie s originálnym majetkom obce) bolo možné správnosť kontrolných zistení a správnosť kontrolného procesu žalovaného preskúmať.

11. Sťažovateľ bol toho názoru, že zistenia obsiahnuté v protokole o výsledku kontroly sú podkladom pre uloženie povinnosti prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov a povinnosť preukázať toto konanie predložením zoznamu splnených opatrení. Toto oprávnenie konať na základe kontrolných zistení predstavuje výraz činnosti žalovaného ako kontrolného orgánu, ktorá zasahuje do subjektívnych práv sťažovateľa a to tým, že mu ukladá povinnosť odstrániť nedostatky zistené kontrolou. Konštatoval, že kontrola vo verejnej správe predstavuje špecifický spôsob spravovania vecí verejných. Všeobecným účelom akejkolvek kontroly je na základe kritického posúdenia skúmaného stavu odstrániť nedostatky, ktoré majú vplyv na existenciu a fungovanie verejnej správy. Napriek absencii legálnej definície kontrolnej činnosti z výkladu ustanovenia § 3 SSP možno konštatovať, že kontrolná činnosť a jej výsledné formy činnosti spadajú do rámca prieskumu správneho súdnictva. Kontrolná činnosť v sebe kumuluje prvky administratívneho konania, opatrenia, ako aj iného zásahu orgánu verejnej správy. Prerokovaním protokolu žalovaného sa kontrola definitívne končí a okrem správneho súdnictva neexistuje žiaden iný opravný mechanizmus a žiadne nadväzujúce administratívne konanie, v ktorom by pri kontrole samosprávnych úloh sťažovateľa žalovaným (nakladanie s originálnym majetkom obce), bolo možné správnosť kontrolných zistení a správnosť kontrolného procesu žalovaného preskúmať. Neprijatím a nesplnením opatrení z kontroly sa sťažovateľ vystaví trestnému stíhaniu pre podozrenie z viacerých možných majetkových trestných činov, a to i napriek tomu, že závery kontroly žalovaného ohľadom nakladania s majetkom sú absolútne vecne nesprávne a procesné nedostatočne zdokumentované. Skutočnosť, že v zákone o NKÚ chýba priame ustanovenie o sankcionovaní, nesplnenie povinností uložených v opatrení neznamená, že toto konanie ostane nepostihnuteľné, najmä v trestnoprávnej rovine. Z uvedeného vyplýva, že ak by rešpektoval právny názor prvostupňového správneho súdu o nepreskúmateľnosti kontrolných zistení žalovaného, tak sťažovateľ by bol vystavený absurdnej situácii, kedy by iba musel čakať na vyvodenie trestnoprávnej zodpovednosti zo strany orgánov činných v trestnom konaní za úmyselné porušenie a zmarenie dôležitej povinnosti pri výkone verejnej funkcie.

12. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril podaním zo dňa 04.07.2019, v ktorom žiadal kasačnú sťažnosť zamietnuť. Uviedol, že protokol ani zápisnica nepodlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve, nakoľko nepredstavujú zásah do práva a právom chránených záujmov kontrolovaného subjektu. Obsahom protokolu o výsledku kontroly sú výlučne informácie o dodržiavaní, resp. porušení zákona, ku ktorým sa mal kontrolovaný subjekt možnosť vyjadriť spôsobom a postupom podľa zákona o NKÚ. Na podporu svojej argumentácie poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 6Sžfk/15/2018, uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. IV. ÚS 655/2018-11 zo dňa 29.11.2018, uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sžf/50/2015 zo dňa 24.08.2017.

13. Žalovaný mal za to, že je potrebné odlíšiť kontrolný proces od rozhodovacieho procesu vo verejnej správe a teda výsledné materiály o vykonaní kontroly vo forme protokolu, ktorým bolo kontrolovanej osobe len nariadené vykonať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, no nakoľko žalovaný neurčuje aké opatrenia má kontrolovaný subjekt vykonať, keďže je to v jeho kompetencii a žalovaný nemá kompetenciu vynucovať povinnosti na základe kontrolou zistených nedostatkov, nemožno protokol a už vôbec nie zápisnicu považovať za rozhodnutia, resp. opatrenia, ktoré by bolo možné preskúmať v správnom súdnictve. Pre úplnosť žalovaný uviedol tri podobné rozhodnutia Ústavného súdu, ktoré odmietol pre ich zjavnú neopodstatnenosť, a to sp.zn. IV. ÚS 563/2018, sp.zn. I. ÚS 367/2018, sp.zn. IV. ÚS 655/2018. Ďalej poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

sp.zn. 4Sžfk/30/2017 zo dňa 10.04.2018.

14. Vo vzťahu k dôvodu kasačnej sťažnosti sťažovateľa podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP žalovaný uviedol, že doterajšia ustálená judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky chápe takto sformulovaný sťažnostný dôvod len vo vzťahu k meritu prejednávanej veci. Mal za to, že nedostatky právneho posúdenia v merite veci ani nemôžu byť v danej veci zistené, nakoľko správny súd o merite veci nerozhodoval.

15. K tvrdeniu sťažovateľa ohľadom rizika trestnoprávnej zodpovednosti konštatoval, že dané tvrdenie je nejasné, neurčité, keďže nie je podložené konkrétnymi ustanoveniami zákona. V prípade ak v rámci kontroly žalovaný však zistí skutočnosti, že bol spáchaný trestný čin, je povinný ich oznámiť príslušnému orgánu činnému v trestnom konaní.

16. Prijatie opatrení na odstránenie zistených nedostatkov je v zmysle § 18 písm. e/ zákona o NKÚ zákonnou povinnosťou kontrolovaných subjektov a je vo výslovnej kompetencii kontrolovaného subjektu aké opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov prijme, pričom podoba predmetných opatrení je vo výslovnej kompetencii sťažovateľa. Sťažovateľovi bola zápisnicou o prerokovaní protokolu, nie protokolom len uložená lehota v akej má kontrolovaný subjekt predložiť prijaté opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a zaslať ich žalovanému. Pre úplnosť uviedol, že v prípade odmietnutia prijať navrhované opatrenia, ktoré si sťažovateľ sám navrhol, nie je žalovaný oprávnený uložiť sťažovateľovi žiadnu sankciu, čo je hlavným znakom pre rozlíšenie kontrolného procesu od rozhodovacieho procesu, a teda možnosti prieskumu v rámci správneho súdnictva. Zápisnica o prerokovaní protokolu a jeho prípadných dodatkov, ktorá je samostatným dokumentom zachytáva priebeh prerokovania protokolu o výsledku kontroly. Žalovaný je v tejto súvislosti oprávnený uložiť kontrolovanému subjektu výlučne len lehotu v akej má povinnosť oznámiť žalovanému prijaté opatrenia, ale nie je oprávnený uložiť povinnosť prijať opatrenia na odstránenie zistených nedostatkov, nakoľko to vyplýva priamo zo zákona. Protokol o výsledku kontroly nemá autoritatívnu povahu a žalovaný nemá zákonné právomoci určiť aké kontrolou zistené opatrenie má žalobca prijať a už vôbec nemá právomoc vymôcť splnenie predmetných opatrení.

17. Účelom kontroly v zmysle Ústavy SR a zákona o NKÚ nie je sankcionovať, rozhodovať, zasahovať do práv alebo právom chránených záujmov kontrolovaných subjektov, ale zistiť prípadné nedostatky kontrolovaného subjektu, poukázať na ne, a tak preventívne pôsobiť na kontrolovaný subjekt, čím sa získava aj nezávislý pohľad na fungovanie verejnej správy. V tejto súvislosti žalovaný poukázal aj na uznesenie Ústavného súdu ČR II.ÚS 451/2000 zo dňa 16.01.2001.

III.

Konanie na kasačnom súde

18. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP), bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

19. Najvyšší súd Slovenskej republiky z obsahu administratívneho spisu zistil, že žalovaný v dňoch od 29.03.2017 do 29.05.2017 vykonal u žalobcu kontrolu hospodárenia s majetkom vo vybraných subjektoch územnej samosprávy, ktorej účelom bolo preveriť dodržiavanie všeobecne záväzných právnych predpisov pri hospodárení a nakladaní s majetkom vybraných subjektov územnej samosprávy na základe informácií a podnetov doručených NKÚ SR. Výsledkom kontroly bol protokol zo dňa 29.05.2017, proti ktorému podal sťažovateľ námietky. Žalovaný po preverení vznesených námietok proti pravdivosti, úplnosti a preukázateľnosti kontrolných zistení uvedených v protokole zaslal sťažovateľovi písomné oznámenie výsledku preverenia námietok kde konštatoval, že nebola potvrdená ich opodstatnenosť a zároveň určil deň prerokovania protokolu. Protokol bol prerokovaný dňa 30.06.2017,

o čom bola vypracovaná zápisnica. V zmysle zápisnice mal sťažovateľ písomne predložiť žalovanému prijaté opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov, predložiť správu o plnení, resp. splnení prijatých opatrení na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov, vrátane dokladov preukazujúcich ich plnenie, resp. splnenie.

20. Žalovaný v priebehu kontroly zistil porušenie všeobecne záväzných právnych predpisov. Sťažovateľ v niektorých prípadoch nedodrжал lehotu zaradenia nehnuteľného majetku sťažovateľa na príslušný majetkový účet podľa príslušného dňa jeho prevzatia, čím v týchto prípadoch nepostupoval podľa postupov účtovania a zákona o účtovníctve. Pri predaji robotníckej ubytovne s prislúchajúcim pozemkom bola sťažovateľovi preukázaná strata na hodnote tohto majetku, vyčíslená ako rozdiel medzi cenou jeho obstarania a cenou pri jeho predaji spolu v sume 367 420,- Eur, čím nebol majetok mesta zhodnotený podľa zákona o majetku obcí. Uvedené bolo spôsobené aj skutočnosťou, že všeobecná hodnota týchto nehnuteľností v období ich obstarania nebola určená znaleckým posudkom. Zároveň v tomto prípade vzhľadom na časové obdobie nadobudnutie majetku, cenu obstarania a schválenú predajnú cenu žalobca nezachoval hospodárnosť a efektívnosť použitia verejných prostriedkov, čím porušil finančnú disciplínu v sume 367 420,- Eur podľa zákona o rozpočtových pravidlách.

IV.

Právne predpisy, právne názory kasačného súdu

21. Podľa § 15 ods. 1 písm. c/ zákona o NKÚ sú kontrolóri pri výkone kontroly povinní vypracovať protokol o výsledku kontroly a v prípade potreby tiež čiastkový protokol, ako aj ich prípadné dodatky. Tieto dokumenty musia obsahovať najmä opis zistených skutočností a v prípade, že došlo k porušeniu právnych predpisov, označenie tých ich ustanovení, ktoré boli porušené. Zistené nedostatky, ktoré sú uvedené v čiastkovom protokole, musia byť obsiahnuté aj v protokole o výsledku kontroly s odvolaním sa na čiastkový protokol.

22. Podľa § 15 ods. 1 písm. g/ zákona o NKÚ kontrolóri sú pri výkone kontroly povinní prerokovať obsah protokolu vrátane jeho prípadného dodatku so štatutárnym orgánom kontrolovaného subjektu a o ich prerokovaní vyhotoviť zápisnicu, v ktorej Úrad uloží štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu v určených termínoch písomne predložiť Úradu prijaté opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a písomnú správu o stave plnenia prijatých opatrení.

23. Podľa § 18 písm. e/ zákona o NKÚ kontrolované subjekty a ich zamestnanci sú povinní prijať opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov a písomne ich predložiť Úradu v ním určených lehotách písomnú správu o plnení alebo splnení týchto opatrení; ak prijaté opatrenia na odstránenie kontrolou zistených nedostatkov sú nedostatočné alebo neodstraňujú všetky kontrolou zistené nedostatky, je Úrad oprávnený vrátiť prijaté opatrenia štatutárnemu orgánu kontrolovaného subjektu, ktorý je povinný ich doplniť v lehote určenej Úradom.

24. 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.

25. 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.

26. 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.

27. Podľa § 7 písm. e/ SSP správne sudy nepreskúvajú 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.

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

29. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

30. 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.

31. V správnom súdnictve je právo na prístup k súdnemu preskúmaniu právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy na základe žaloby vo všeobecnosti determinované princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že sudy v zásade preskúvajú všetky rozhodnutia alebo opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sa 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, okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 SSP).

32. Inými slovami povedané, rozsah preskúvavacej činnosti súdu v správnom súdnictve je vymedzený tak, že preskúvaniu podliehajú zásadne všetky opatrenia a rozhodnutia orgánov štátnej správy, ktorými sa rozhodlo o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb, ako aj opatrenia orgánov verejnej správy, ktorými sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy a povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby dotknuté.

33. Ďalšou podmienkou je, že fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť, že bola ukrátená na svojich právach. Súdna prax trvá na tom, že k ukráteniu musí dôjsť na subjektívnych právach žalobcu. Pojem „svojich právach“ treba vysvetľovať restriktívne. Musí ísť o práva, a nie o záujmy alebo oprávnené záujmy. Toto subjektívne právo sa opiera alebo vychádza zo všeobecne záväzného právneho predpisu. 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.

34. Najvyšší súd v tejto súvislosti, využijúc ust. § 464 ods. 1 SSP, poukazuje na rozhodnutie najvyššieho súdu vydané v obdobnej veci pod sp.zn. 10Sžfk/65/2018 z 25.09.2019, z ktorého prevzatú časť odôvodnenia vo vzťahu k napadnutému protokolu cituje: „...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.“

35. Rozsah preskúvavacej činnosti súdu v správnom súdnictve je vymedzený tak, že preskúvaniu 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.

36. Ďalšou podmienkou je, že fyzická osoba alebo právnická osoba musí tvrdiť (procesne), že bola ukrátená na svojich právach, ktoré je nevyhnutné konkrétne pomenovať. 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 neprímeranému rozšíreniu možnosti napádať postupy správnych orgánov v správnom súdnictve.

37. 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.

38. Najvyšší súd sa v zmysle uvedeného stotožňuje s právnym názorom krajského súdu, že Protokol ako taký nepodlieha súdnemu 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. Žalovaný nemá právomoc uložiť sankciu, a preto nemôže žiadnym spôsobom zasiahnuť do subjektívnych práv kontrolovaného subjektu.“

39. Na základe všetkých vyššie citovaných zákonných ustanovení a právnych argumentov dospel kasačný súd k záveru, že napadnuté rozhodnutie nie je preskúmateľné súdom. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

40. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo to nemožno spravodlivo požadovať (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta prvá SSP).

41. Toto rozhodnutie prijal najvyšší súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.