

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 5SŽk/24/2018  
Identifikačné číslo spisu: 6018200039  
Dátum vydania rozhodnutia: 21.02.2019  
Meno a priezvisko: JUDr. Petra Příbelská  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:6018200039.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Minister spravodlivosti Slovenskej republiky, so sídlom Župné námestie 13, Bratislava, proti žalovanému: Slovenská komora exekútorov, Disciplinárna komisia, Disciplinárny senát 8DS, so sídlom Šustekova 49, Bratislava, za účasti: T. T. Z., U., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 8DS/DK 18/2017 z 29. novembra 2017, o kasačnej sťažnosti proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23S/13/2018-29 zo 17. apríla 2018, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti uzneseniu Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 23S/13/2018-29 zo 17. apríla 2018 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 Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) uznesením č.k. 23S/13/2018-29 zo 17.04.2018 podľa § 98 ods. 1 písm. e/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu 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. Podanou žalobou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 8DS/DK 18/2017 z 29.11.2017, ktorým žalovaný disciplinárne obvinenú súdnu exekútku T. T. Z. (ďalšia účastníčka konania) neuznal za vinnú za disciplinárne previnenie podľa § 220 ods. 1 písm. a/ zákona č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov (ďalej len „Exekučný poriadok“), z ktorého dôvodu jej nebolo uložené disciplinárne opatrenie.

2. V odôvodnení uznesenia správny súd uviedol, že v prejednávanej veci ide o správnu žalobu vo veciach správneho trestania. Vo vzťahu k tejto správnej žalobe sa na základe § 194 ods. 2 SSP aplikujú subsidiárne aj ustanovenia týkajúce sa všeobecnej správnej žaloby. Právna úprava správnej žaloby vo

veciach správneho trestania neobsahuje osobitné vymedzenie pojmu žalobca, preto sa subsidiárne použije právna úprava všeobecnej správnej žaloby.

3. Správny súd s poukazom na § 2 ods. 2 SSP, § 177 ods. 2 SSP a čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky ďalej uviedol, že úlohou správneho súdnictva je poskytovať ochranu subjektívnym právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy, pričom na uvedený záver nadväzuje aj vymedzenie subjektu žalobcu v § 178 ods. 1 SSP. Žalobcom teda môže byť len fyzická alebo právnická osoba, u ktorej musia byť kumulatívne splnené dve podmienky, a to postavenie účastníka v administratívnom konaní, v ktorom bolo vydané správnu žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy a ukrátenie na subjektívnych právach spojené s vydaním správnu žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy.

4. Z uvedeného podľa správneho súdu vyplýva, že nie každý účastník administratívneho konania je oprávnený na podanie správnej žaloby, ale len taký, ktorý tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bol rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátený na svojich právach alebo právom chránených záujmoch. Uvedenému podľa správneho súdu zodpovedá aj § 61 písm. a/ SSP.

5. Výnimku, kedy správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv a záujmov, predstavuje správna žaloba prokurátora a iného subjektu výslovne oprávneného zákonom (§ 177 ods. 2 SSP). Iným subjektom je zainteresovaná verejnosť alebo iné subjekty vymedzené v osobitných predpisoch. Osobitnej povahy tejto skupiny žalobcov zodpovedá aj definícia žaloby v § 61 písm. b/ a c/ SSP. Správna žaloba prokurátora smeruje k uplatňovaniu ochrany zákonnosti a správna žaloba zainteresovanej verejnosti smeruje k ochrane verejného záujmu v oblasti životného prostredia.

6. Správny súd vzhľadom na vyššie uvedené konštatoval, že žalobca v prejednávanej veci nie je prokurátorom, nie je zainteresovanou verejnosťou a oprávnenie na podanie správnej žaloby mu nevyplýva ani z iného osobitného predpisu. Žalobca bol účastníkom administratívneho konania ako navrhovateľ disciplinárneho konania proti súdnej exekútorke (ďalšej účastníčke konania), a týmto návrhom realizoval svoje verejnomoenské oprávnenie vyplývajúce z § 223 ods. 2 Exekučného poriadku. Avšak, napriek tomu, že žalobca bol účastníkom administratívneho konania, absentuje u neho splnenie druhej podmienky, ktorej splnenie sa kumulatívne vyžaduje pre aktívnu legitimáciu na podanie správnej žaloby, a to, že rozhodnutím žalovaného bol žalobca ukrátený na svojich subjektívnych právach alebo právom chránených záujmoch. Rozhodnutie, ktoré bolo vydané v disciplinárnom konaní, neovplyvnilo právnu pozíciu žalobcu a ani nespôsobilo zmenu jeho vlastného právneho postavenia, práve v dôsledku toho, že bol účastníkom administratívneho konania na základe realizácie verejno-mocenského oprávnenia.

7. V tejto súvislosti poukázal správny súd na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PLz. ÚS 1/2012 z 27.06.2012, ako aj uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. IV. ÚS 242/2011 z 09.06.2011, I. ÚS 166/2011 z 09.06.2011, II. ÚS 259/2011 z 04.07.2012 a IV. ÚS 228/2011 z 02.06.2011 a rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vo vzťahu ku ktorým Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodoval. Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach dospel k záveru, že nestačí, aby žalobca bol účastníkom správneho konania, ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania napadnutým rozhodnutím, ako aj postupom správneho orgánu, na svojich právach ukrátený. Správne súdnictvo tak podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky 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 tvrdené a podložené, a aspoň potenciálne možné. Samotné postavenie účastníka v správnom konaní ešte k naplneniu podmienky dotknutosti resp. ukrátenia práv žalobcu nevedie.

8. Na základe uvedeného dospel správny súd k záveru, že žalobca nie je aktívne legitimovaný na podanie správnej žaloby. Napriek tomu, že bol účastníkom administratívneho konania, ktorého výsledkom bolo rozhodnutie žalovaného, ktorého súdneho prieskumu sa žalobca domáhal, nebol v tomto konaní

postupom žalovaného a ani jeho výsledným rozhodnutím ukrátený na svojich subjektívnych právach alebo právom chránených záujmoch. Správny súd dodal, že aj v samotnej správnej žalobe absentuje akékoľvek tvrdenie ukrátenia na právach a právom chránených záujmoch zo strany žalobcu.

## II.

9. Proti uzneseniu správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) a j) SSP, v ktorej navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

10. V dôvodoch s poukazom na § 225 ods. 1, § 228d ods. 7 a 8 Exekučného poriadku namietal, že keďže sa rozhodnutie disciplinárneho senátu doručuje účastníkom konania, teda aj navrhovateľovi, ktorým môže byť aj minister spravodlivosti, z logiky veci vyplýva, že minister spravodlivosti je na podanie správnej žaloby podľa § 228d ods. 8 Exekučného poriadku oprávnený.

11. Žalobca ďalej poukázal na § 177 ods. 2 SSP, ktoré umožňuje podať správnu žalobu prokurátorovi a iným osobitným zákonom oprávneným subjektom aj v prípadoch, ak nedošlo k porušeniu subjektívnych práv. Predmetné ustanovenie predstavuje výnimku, keď správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv. V tejto súvislosti poukázal na § 228d ods. 8 Exekučného poriadku, ktorý umožňuje podať účastníkom disciplinárneho konania správnu žalobu, z čoho je podľa žalobcu zrejmé, že boli naplnené podmienky aplikácie § 177 ods. 2 SSP (požiadavka subjektu na to oprávneného zákonom), a teda minister spravodlivosti bol oprávnený prostredníctvom správnej žaloby žiadať preskúmanie zákonnosti disciplinárneho rozhodnutia. Sťažovateľ mal zároveň za to, že v prípade, ak osobu aktívne legitimovanú na podanie správnej žaloby označí osobitný predpis podľa § 177 ods. 2 SSP, tak v súlade so zásadou *lex specialis derogat legi generali* sa na daný subjekt už neuplatňujú ďalšie podmienky procesnej aktívnej legitimácie stanovené v ustanovení § 178 ods. 1 SSP (účastník pôvodného konania a ukrátenie na subjektívnych právach). Prezentovaný výklad podľa žalobcu podporuje aj členenie a usporiadanie jednotlivých zákonných ustanovení, kedy ustanovenie o zákonom splnomocnenom subjekte na podanie správnej žaloby (§ 177 ods. 2 SSP) hierarchicky predchádza všeobecným ustanoveniam o žalobnej legitimácii (§ 178 ods. 1 SSP). Vzhľadom k uvedenému mal súd konať s ministrom spravodlivosti ako so žalobcom, bez skúmania ďalších podmienok konania vo vzťahu k aktívnej žalobnej legitimácii.

12. Žalobca mal za to, že minister spravodlivosti v postavení účastníka konania v disciplinárnom konaní je aj napriek výkonu svojich verejno-mocenských oprávnení nositeľom subjektívnych práv a povinností. Podľa právnej teórie subjektívne právo je objektívnym právom garantovaná možnosť subjektom práva konať v právnom vzťahu určitým spôsobom. Objektívne právo tak subjektom dáva možnosť realizovať svoje právom uznané záujmy podľa vlastnej vôle a v nevyhnutnom prípade ich právne presadiť. Ak teda Exekučný poriadok umožňuje podať ministrovi spravodlivosti disciplinárny návrh, je nutné považovať túto možnosť za výkon jeho subjektívneho práva reprezentujúceho právom chránený záujem na riadnom výkone funkcie súdneho exekútora a s tým súvisiacim dodržiavaním zákonnosti, profesijnej etiky a odbornosti výkonu tohto povolania. Znamená to, že ak zákon dáva ministrovi spravodlivosti právo disciplinárnej iniciatívy, tak tomuto právu zodpovedá aj náležitá ochrana a možnosť jej uplatnenia v právnom štáte.

13. V závere žalobca dodal, 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 obrany a ochrany. Podľa ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva sa všeobecné ustanovenia predpisov trestného práva aplikujú aj na prípady tzv. správneho trestania (konanie o správnom delikte, disciplinárne konania pred správnym orgánom). V tom 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, 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.

### III.

14. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobcu uviedol, že považuje uznesenie správneho súdu za vecne správne, z ktorého dôvodu navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

15. Ďalšia účastníčka sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu nevyjadrila.

### IV.

16. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie správneho súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1, 2 SSP) a dospel k záveru, že podaná kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

17. V prejednávanej veci je nesporné, že žalobca bol účastníkom administratívneho (disciplinárneho) konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči súdnej exekútorke T. T. Z. (ďalšia účastníčka), keďže v zmysle § 223 ods. 2 Exekučného poriadku bol orgánom oprávneným na podanie takéhoto návrhu, o ktorom bolo následne vedené riadne disciplinárne konanie zavŕšené vydaným rozhodnutím žalovaného. Spornou skutočnosťou zostalo, 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.

18. 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.

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

20. Podľa § 223 ods. 2 Exekučného poriadku návrh na začatie disciplinárneho konania je oprávnený podať minister, predseda súdu, prezident komory a predseda kontrolnej komisie (ďalej len „navrhovateľ“) do 12 mesiacov odo dňa, keď sa navrhovateľ dozvedel o disciplinárnom previnení, najneskôr do dvoch rokov odo dňa, keď došlo k disciplinárnemu previneniu a ak ide o disciplinárne previnenie, ktorého sa exekútor dopustil zavineným konaním, ktoré má za následok prietahy v exekučnom konaní, najneskôr do štyroch rokov odo dňa, keď došlo k disciplinárnemu previneniu. Ak podanie návrhu na začatie disciplinárneho konania vyžaduje predchádzajúce preverenie veci, oznámi predseda súdu skutočnosti rozhodujúce pre začatie disciplinárneho konania ministromi.

21. Podľa § 225 ods. 1 Exekučného poriadku účastníkom disciplinárneho konania je navrhovateľ a exekútor, proti ktorému návrh na začatie disciplinárneho konania smeruje (ďalej len „disciplinárne obvinený“).

22. Podľa § 228d ods. 8 Exekučného poriadku proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu, ktorým sa rozhodlo o tom, či sa exekútor dopustil disciplinárneho previnenia, nie je možné podať opravný prostriedok. Proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia, ktorým sa rozhodlo o tom, či sa exekútor dopustil disciplinárneho previnenia. Na konanie o správnej žalobe je kauzálne príslušný Krajský súd v Banskej Bystrici; jeho obvodom je celé územie Slovenskej republiky.

23. 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 a iného subjektu výslovne na to oprávneného zákonom. Všeobecná správna žaloba prokurátora podobne

ako každá žaloba prokurátora v zmysle § 61 písm. b/ SSP 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 SSP). 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 aj 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/ SSP 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 Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky 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 SSP) je totiž signifikantne 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., Števček, M., Filová, A., a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, C.H.Beck, 2018, s. 869).

24. 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. Ustanovenie § 177 ods. 2 SSP vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv, ku ktorým kasačný súd v bode 23 tohto uznesenia uviedol citáciu z komentára k Správne súdny poriadok, s ktorým sa v plnej miere stotožňuje.

25. 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 § 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 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 posledná veta zákona 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 posledná veta „Proti rozhodnutiu ministra podľa prvej vety možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia ministra o odvolaní z funkcie predsedu súdu.“

26. 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 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.

27. 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.

28. V otázke ukrátenia na subjektívnych právach žalobcu možno poukázať na doterajšiu ustálenú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ktorá prešla aj následným testom ústavnosti viacerými rozhodnutiami Ústavného súdu Slovenskej republiky. 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 v nasledujúcom bode č. 29 cituje aj doktrínálne závery pre oblasť správneho súdnictva a v ďalších bodoch poukazuje na doterajšiu judikatúru najvyšších súdnych autorít.

29. 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

- verejno-mocenského 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 spôsobilu zmenu ich vlastného právneho postavenia. (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M. Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, C.H.Beck, 2018, s. 878, 879).

30. Rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. I. ÚS 166/2011 z 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.“

31. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 3SŽi/1/2011 z 31.05.2011 „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 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 Slovenskej republiky v rozhodnutí sp.zn. IV. ÚS 143/2012 z 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.

32. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 3SŽi/10/2009 z 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.“

33. Voči tomuto rozhodnutiu najvyššieho súdu bola podaná ústavná sťažnosť, ktorá bola rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. IV. ÚS 242/2011 z 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.“

34. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5SŽi/2/2011 z 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.“

35. Aj toto rozhodnutie prešlo testom ústavnosti rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. II. ÚS 259/2011 z 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.“

36. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 6SŽi/2/2011 z 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 Slovenskej republiky sp.zn. IV. ÚS 228/2011 z 02.06.2011.

37. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5SŽi/19/2012 z 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.“

38. Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 8SŽi/21/2012 z 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 páchatel'a 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.“

39. Aj Ústavný súd Slovenskej republiky 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 z 27.06.2012, ktorým bol návrh zamietnutý. Následne II. senát vydal uznesenie sp.zn. II. ÚS 259/2011 z 04.07.2012, v ktorom sa stotožnil s právnym záverom vyjadreným v rozhodnutiach I. a IV. senátu Ústavného súdu Slovenskej republiky.

40. 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. 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. 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 Slovenskej republiky. Článok 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky 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.

41. Správny súd svojím postupom naplnil všetky princípy správneho súdneho konania, rozhodoval v súlade s platnou právnou úpravou a ustálenou judikatúrou.

42. 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 so súdnymi exekútormi, otázky dozoru, či dohľadu, ale to či má na podanie takejto žaloby aktívnu procesnú legitímáciu. 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 správneho súdu bolo riadne odôvodnené. To, že sa s ním žalobca nestotožňuje neznamená, že nebolo vydané v súlade so zákonom.

43. Argumentácia správneho súdu o nedostatku aktívnej procesnej legitímácie ministra spravodlivosti sa nezakladala na jeho verejno-mocenskom postavení, ale na 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 legitímáciu 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.

44. Kasačný súd opätovne poukazuje na rozhodnutia najvyšších súdnych autorít uvedené vyššie, napr. rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. IV. ÚS 242/2011 „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.“

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.

45. 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 naprávaní 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).

46. Z ustanovenia § 228d ods. 8 Exekučného poriadku vyplýva, že disciplinárne konanie je

jednostupňové, keďže proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu, ktorým sa rozhodlo o tom, či sa exekútor dopustil disciplinárneho previnenia, 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.

47. V súvislosti s vyššie uvedeným poukazuje Najvyšší súd Slovenskej republiky na svoj rozsudok sp.zn. 3Asan/1/2019 z 23. januára 2019 v obdobnej veci.

48. 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.

49. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 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. Ďalšej účastníčke kasačný súd náhradu trov kasačného konania nepriznal, nakoľko jej v kasačnom konaní nebola uložená povinnosť, s plnením ktorej by jej trovy kasačného konania vznikli (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 169 SSP a § 175 ods. 1 SSP).

50. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0.

#### **Poučenie:**

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