

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžk/43/2018
Identifikačné číslo spisu: 1016201185
Dátum vydania rozhodnutia: 30.07.2019
Meno a priezvisko: JUDr., Ing. Miroslav Gavalec
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1016201185.1

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, so sídlom Šustekova 49, Bratislava, za účasti: Mgr. W. E., súdna exekútorka so sídlom N., o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. ODK 21/2015-11 zo 4. mája 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/149/2016-19 z 19. apríla 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietla.

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

Odôvodnenie

I. Konanie na krajskom súde

1. Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) podľa § 98 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“) odmietol žalobu žalobcu ako podanú zjavne neoprávnenou osobou z dôvodu, že žalobca nemá žalobnú legitimáciu v zmysle § 178 S.s.p. na podanie predmetnej žaloby, pre absenciu ukrátenia na jeho subjektívnych právach. Podanou žalobou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia Odvolacieho disciplinárneho senátu Disciplinárneho senátu Slovenskej komory exekútorov č. ODK 21/2015-11 zo 04.05.2016, ktorým žalovaný potvrdil rozhodnutie Disciplinárneho senátu Disciplinárnej komisie Slovenskej komory exekútorov č. DK 27/12 zo 14.02.2013, podľa ktorého sa Mgr. W. E. nedopustila disciplinárneho previnenia.

2. Krajský súd napadnuté uznesenie odôvodnil tým, že aktívna procesná legitimácia žalobcu, ako procesná podmienka v zmysle § 178 ods. 1 S.s.p., ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby, v sebe zahŕňa kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka v administratívnom konaní, ktoré bolo završené vydaním rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy za súčasného splnenia predpokladu - ukrátenie na subjektívnych právach žalobcu spojené s vydaním napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Podľa krajského súdu žalobca

bol účastníkom administratívneho konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči súdnej exekútorke Mgr. W. E., keďže v zmysle § 223 ods. 2 veta prvá 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“) bol orgánom oprávneným na podanie takéhoto návrhu. V rámci uvedeného administratívneho konania žalobca realizoval svoje verejno-mocenské oprávnenie. V uskutočnenom disciplinárnom konaní vydané rozhodnutie sa však nijako nemôže týkať subjektívnych práv fyzickej osoby ministra spravodlivosti, ktoré by vychádzali z konkrétneho právneho predpisu, ovplyvňovali by jeho právnu pozíciu, zasiahli by do jeho právnej sféry alebo by spôsobili zmenu jeho právneho postavenia. Podľa krajského súdu preto žalobca nespĺňa procesnú podmienku osoby oprávnenej na podanie predmetnej žaloby, aktívnu procesnú legitimáciu vyplývajúcu z § 178 ods. 1 S.s.p.

II. Kasačná sťažnosť žalobcu

3. Proti uzneseniu krajského súdu 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. Tvrdil, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.) a že jeho podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 písm. j/ S.s.p.). V sťažnostných bodoch s poukazom na § 228 ods. 5 a 6 Exekučného poriadku namietal, že keďže sa rozhodnutie disciplinárneho senátu doručuje účastníkom konania, teda aj navrhovateľovi, ktorým môže byť aj minister spravodlivosti, vyplýva z toho, že minister spravodlivosti je na podanie správnej žaloby oprávnený.

4. Sťažovateľ poukázal na ustanovenie § 177 ods. 2 S.s.p., ktoré umožňuje podať správnu žalobu prokurátorovi a iným osobitným zákonom oprávneným subjektom aj v prípadoch, ak nedošlo k porušeniu subjektívnych práv. V tejto súvislosti poukázal na § 228 ods. 6 Exekučného poriadku v znení do 31.10.2013, ktorý umožňoval podať účastníkom disciplinárneho konania správnu žalobu, z čoho je podľa sťažovateľa zrejmé, že boli naplnené podmienky aplikácie ustanovenia § 177 ods. 2 S.s.p. (požiadavka subjektu na to oprávneného zákonom), a teda sťažovateľ ako 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 S.s.p., tak v súlade so zásadou lex specialis derogat legi generali sa na daný subjekt už neuplatňujú ďalšie podmienky procesnej aktívnej legitímácie stanovené v ustanovení § 178 ods. 1 S.s.p. (účastník pôvodného konania a ukrátenie na subjektívnych právach). Prezentovaný výklad sťažovateľa podporuje podľa jeho názoru aj členenie a usporiadanie jednotlivých zákonných ustanovení, kedy ustanovenie o zákonom splnomocnenom subjekte na podanie správnej žaloby (§ 177 ods. 2 S.s.p.) hierarchicky predchádza všeobecným ustanoveniam o žalobnej legitímácii (§ 178 ods. 1 S.s.p.). Vzhľadom k uvedenému mal podľa sťažovateľa súd konať s ministrom spravodlivosti ako so žalobcom, bez skúmania ďalších podmienok konania vo vzťahu k aktívnej žalobnej legitímácii.

5. Aj keď podľa prezentovaného názoru sťažovateľa v prejednávanej veci nebolo potrebné preukazovať porušenie alebo ohrozenie subjektívnych práv, sťažovateľ tiež vyjadril presvedčenie, 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 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 exekútora. 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, čo je priamo garantované čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

6. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti argumentoval aj tým, 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 a.i.). 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.

7. Sťažovateľ poukázal aj na judikatúrny posun, keď súd doposiaľ neuplatňoval preukazovanie porušenia subjektívnych práv zo strany sťažovateľa. Napadnuté uznesenie tak podľa sťažovateľa vybočuje z doterajšej rozhodovacej praxe súdu, čo preukazujú rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/36/2016-38 z 05.10.2017 a č. k. 5S/121/16-19 z 05.09.2017, kedy Krajský súd v Bratislave konal a rozhodol o žalobe ministra spravodlivosti o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia v obdobných právnych veciach.

8. Žalovaný v písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že považuje uznesenie správneho súdu za vecne správne, a preto navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

III. Právne názory kasačného súdu

9. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“ alebo „kasačný súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 S.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1, 2 S.s.p.) a dospel k záveru, že podaná kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

10. V prejednávanej veci je nesporné, že sťažovateľ bol účastníkom administratívneho (disciplinárneho) konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči exekútorke Mgr. W. E., 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 ostalo, či žalobca je v zmysle § 177 ods. 1 S.s.p. povinný preukázať splnenie druhej procesnej podmienky, a teda ukrátenie na jeho subjektívnych právach, alebo či bol správnu žalobu oprávnený podať v zmysle § 177 ods. 2 S.s.p. v záujme ochrany zákonnosti a verejného záujmu.

11. Kasačný súd poukazuje na to, že ten istý sťažovateľ bol sťažovateľom aj v iných skutkovo a právne obdobných sporoch, ktoré boli v ostatnom období predmetom rozhodovania kasačného súdu (napr. sp. zn. 8Asan/27/2018; 10Sžk/52/2018; 5Sžk/24/2018; 6Asan/13/2018; 10Asan/34/2018; 3Asan/1/2019; 3Asan/10/2019). S tam závermi uvedenými v týchto rozhodnutiach sa konajúci senát stotožňuje a v ďalšom texte odôvodnenia z nich preberá podstatnú časť argumentácie.

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

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

Podľa § 243b ods. 1 Exekučného poriadku exekučné konania začaté pred 1. novembrom 2013 sa

dokončia podľa predpisov účinných do 31. októbra 2013, ak odseky 2 a 3 neustanovujú inak.

Podľa § 223 ods. 2 Exekučného poriadku (účinného do 31. októbra 2013) návrh na začatie disciplinárneho konania je oprávnený podať minister, predseda súdu a prezident komory (ďalej len „navrhovateľ“) do jedného roka odo dňa, keď sa navrhovateľ dozvedel o disciplinárnom previnení, najneskôr do troch rokov odo dňa, keď došlo k disciplinárnemu previneniu.

Podľa § 228 ods. 6 Exekučného poriadku (účinného do 31. októbra 2013) právoplatné rozhodnutie disciplinárnej komisie je preskúmateľné súdom podľa osobitného zákona.

12. Podľa komentára k S.s.p.:

„Ustanovenie § 177 ods. 2 S.s.p. vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv. Zákon ustanovuje, že to tak je pri všeobecnej správnej žalobe

- prokurátora

- 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 S.s.p. pri všeobecnej správnej žalobe ochrana iných než subjektívnych práv zverená aj inému subjektu než prokurátorovi, je aktívna žalobná legitimácia 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 S.s.p., 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., Števíček, M. Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, C.H.Beck, 2018, s. 869).

13. Účel ochrany, ktorú poskytuje správne súdnictvo pri všeobecnej správnej žalobe v zmysle § 177 ods. 1 S.s.p. je vymedzený tak, že súdny prieskum je nevyhnutne spojený s prepojením dopadu rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy na subjektívne práva žalobcu. Ochrany subjektívnych práv sa môžu dovolávať 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 S.s.p. vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv, ku ktorým kasačný súd v predchádzajúcom bode tohto uznesenia uviedol citáciu z komentára k Správnemu súdnemu poriadku, s ktorým sa v plnej miere stotožňuje.

14. Všeobecnou správnu žalobou sa žalobca buď domáha ochrany svojich subjektívnych práv (§ 177 ods. 1 S.s.p.), alebo sa domáha ochrany zákonnosti (§ 177 ods. 2 S.s.p.), 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 S.s.p. znamená, že takýto subjekt musí byť v právnom predpise uvedený konkrétne. Z ustanovenia § 228 ods. 6 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 § 228 ods. 6 Exekučného poriadku možno badať rozdiel vo výslovnom oprávnení na podanie správnej žaloby. Formuláciu uvedenú v § 228 ods. 6 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 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.“

15. Už zo zbežného porovnania citovanej právnej úpravy možno uzavrieť, že § 228 ods. 6 Exekučného poriadku neobsahuje osobitnú úpravu na podanie správnej žaloby v zmysle § 177 ods. 2 in fine S.s.p. Ide len o všeobecné znenie právnej úpravy, týkajúcej sa možnosti preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy v správnom súdnictve so stanovením osobitnej lehoty na podanie správnej žaloby, aká sa vyskytuje aj v iných právnych predpisoch. Nepredstavuje tak lex specialis vo vzťahu k všeobecnej úprave aktívnej procesnej legitímácie, ako sa nesprávne domnieva sťažovateľ.

16. Pre naplnenie znenia § 177 ods. 2 S.s.p. 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.

17. V otázke ukrátenia na subjektívnych právach žalobcu možno nižšie (body č. 18 až 24) 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 prejednávacom prípade - navrhovateľ disciplinárneho konania, a preto je táto ustálená judikatúra analogicky aplikovateľná aj na prejednávaný prípad.

18. 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 právneho postavenia.“

19. 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.

20. 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.

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.“

21. 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.“

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.“

22. 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.

23. 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."

24. 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 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."

25. Ani 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.

26. 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 rozpoznaťelné 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.

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

28. Nositeľom subjektívnych práv v zmysle § 177 ods. 1 S.s.p. v spojení s § 2 ods. 1 S.s.p. je fyzická alebo právnická osoba a nie funkcia ministra spravodlivosti, preto sa nemožno stotožniť s názorom sťažovateľa, 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 exekútormi, 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 sťažovateľ, sa týkajú predovšetkým osoby obvineného. Právo na rovnosť zbraní, kontradiktórnosť konania, odôvodnenie rozhodnutia však boli dodržané, keďže sťažovateľovi boli dané na vedomie všetky podania druhého účastníka konania, mal k dispozícii všetky zákonom stanovené prostriedky v predmetnom

konaní a rozhodnutie krajského súdu bolo riadne odôvodnené. To, že sa s ním sťažovateľ nestotožňuje, neznamená, že nebolo vydané v súlade so zákonom.

29. Argumentácia krajského súdu o nedostatku aktívnej procesnej legitímácie ministra spravodlivosti sa prioritne 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 S.s.p. nie je osobitným subjektom na podanie správnej žaloby.

30. Sťažovateľ tiež poukazoval na rozdielne rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/36/2016-38 zo dňa 05.10.2017, č. k. 5S/121/16-19 zo dňa 05.09.2017. Po oboznámení sa s uvedenými rozhodnutia kasačný súd konštatuje, že sa v nich krajský súd nezaoberal aktívnou procesnou legitímáciou v správnom súdnictve a neodôvodnil svoj zámer odchýliť sa od existujúcej ustálenej judikatúry najvyšších súdnych autorít, na ktoré poukázal Najvyšší súd v tomto uznesení. Najvyšší súd opätovne poukazuje na citované rozhodnutia, napr. rozhodnutie ústavného súdu 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.“

31. 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.

32. 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).

33. Napokon kasačný súd poznamenáva, že aktuálna právna úprava napriek nedostatku sťažovateľovej aktívnej legitímácie na podanie správnej žaloby ponecháva priestor na ochranu verejného záujmu na riadnom výkone exekútorskej činnosti, k čomu smeruje aj právomoc sťažovateľa iniciovať disciplinárne konanie. V prípade nedostatočného alebo žiadneho vyvedenia disciplinárnej zodpovednosti existuje možnosť ingerencie prokurátora prostredníctvom protestu prokurátora, ktorý by v prípade nevyhovenia protestu mohol napokon podať aj správnu žalobu s obdobným obsahom, aký mala odmietnutá žaloba sťažovateľa.

34. Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky sťažovateľa vznesené v kasačnej sťažnosti za nedôvodné, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 S.s.p. zamietol.

35. O trovách kasačného konania kasačný súd rozhodol podľa § 467 ods. 1 S.s.p. v spojení s

ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 168 S.s.p. 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 právo na náhradu trov nepriznal, lebo neboli naplnené predpoklady podľa § 169 S.s.p.

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

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.