

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Asan/34/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017200264
Dátum vydania rozhodnutia: 28.02.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Zuzana Ďurišová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017200264.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): Minister spravodlivosti Slovenskej republiky, so sídlom Župné námestie 13, Bratislava, proti žalovanému: Notárska komora Slovenskej republiky, Disciplinárna komisia, so sídlom Krasovského 13, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. DK 12/2016-143 z 20. decembra 2016, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/40/2017-19 z 27. augusta 2018, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť 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

1. Uznesením č. k. 6S/40/2017-19 z 27. augusta 2018 Krajský súd v Bratislave podľa § 98 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu žalobcu z dôvodu, že žalobca nemá žalobnú legitimáciu v zmysle § 178 SSP na podanie žaloby a nijako nepreukázal ukrátenie na jeho subjektívnych právach a právom chránených záujmoch. Podanou žalobou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. DK 12/2016-143 z 20. decembra 2016, ktorým žalovaný uložil notárke O. pokutu vo výške 300 eur za disciplinárne previnenie, ktorého sa dopustila tým, že osvedčila vyhlásenie o vydržaní vlastníckeho práva zakladajúce sa na tvrdení takých skutkových okolností, ktoré nemôžu byť podkladom pre vydržanie vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam.

2. Krajský súd napadnuté uznesenie odôvodnil tým, že aktívna procesná legitimácia žalobcu, ako procesná podmienka v zmysle § 178 ods. 1 SSP, ktorá robí procesný subjekt osobou oprávnenou na podanie žaloby v sebe zahŕňa kumulatívne dva predpoklady, a to postavenie účastníka v administratívnom konaní, ktoré bolo zavŕšené 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. Krajský súd uviedol, že žalobca bol účastníkom administratívneho konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči notárke O., keďže v zmysle § 92 zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a

notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 323/1992 Zb.“) bol orgánom oprávneným na podanie takéhoto návrhu, o ktorom bolo následne vedené riadne disciplinárne konanie zavŕšené vydaným rozhodnutím žalovaného.

3. V rámci administratívneho konania žalobca ako splnomocnený oprávnený správny orgán realizoval svoje verejno-mocenské oprávnenie vyplývajúce mu z § 92 zákona č. 323/1992 Zb., t. j. oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania voči príslušnej notárke. Rozhodnutie vydané v uskutočnenom disciplinárnom konaní sa však nijako nemôže týkať subjektívnych práv fyzickej osoby ministra spravodlivosti (bez ohľadu na to, kto túto funkciu zastáva), 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. Preto krajský súd dospel k záveru, že žalobca nespĺňa procesnú podmienku osoby oprávnenej na podanie predmetnej žaloby, aktívnu procesnú legitímáciu vyplývajúcu z § 178 ods. 1 SSP. Žalobca v podanej žalobe nijako neodôvodnil ukrátenie na svojich subjektívnych právach napadnutým rozhodnutím žalovaného.

4. Zároveň krajský súd konštatoval, že žalobca v disciplinárnom konaní nevystupoval ako fyzická osoba, ale ako vedúci ústredného orgánu štátnej správy - Ministerstva spravodlivosti SR, t. j. ako orgán verejnej moci. Poslaním súdneho prieskumu nie je ochrana subjektívnych práv orgánov verejnej moci (v danom prípade žalobcu) v prebiehajúcom administratívnom konaní pred iným orgánom verejnej moci, ktorým prislúcha administratívne konanie vykonať (Notárska komora Slovenskej republiky - Disciplinárna komisia).

5. 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. V dôvodoch namietal, že neexistencia subjektívnych práv alebo právom chránených záujmov žalobcu, pre ktorú krajský súd žalobu odmietol, je v rozpore so základnými princípmi konania v správnom súdnictve uvedenými v ustanovení § 5 SSP. V prvom rade ide o princíp, podľa ktorého je konanie pred správnym súdom jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP). Napadnutým rozhodnutím Krajský súd v Bratislave podľa žalobcu poprel i princíp ochrany zákonitosti a verejného záujmu (§ 5 ods. 3 SSP) a princíp, podľa ktorého správny súd postupuje a rozhoduje v súlade s platnými a účinnými právnymi predpismi so zohľadnením ich právnej sily a v súlade so základnými princípmi tohto zákona (§ 5 ods. 4 SSP). V neposlednom rade je to však najmä základný princíp rovnosti účastníkov v konaní (§ 5 ods. 9 SSP), ktorý Krajský súd v Bratislave podľa názoru žalobcu neuplatnil.

6. Podľa žalobcu krajský súd opomenul ustanovenie § 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 § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb., z ktorého vyplýva právo účastníkov disciplinárneho konania podať správnu žalobu, z čoho je zrejmé, že boli naplnené podmienky aplikácie ustanovenia § 177 ods. 2 SSP (požiadavka subjektu na to oprávneného zákonom), a teda minister spravodlivosti bol oprávnený prostredníctvom správnej žaloby žiadať preskúmanie zákonitosti disciplinárneho rozhodnutia. Zákon č. 323/1992 Zb. explicitne neoznačuje osoby oprávnené na podanie správnej žaloby, avšak aplikáciou jazykového a logického výkladu na zákonný text je možné bezo sporu dôjsť k dedukcii, že žalobu je oprávnený podať účastník disciplinárneho konania, t. j. disciplinárne obvinený notár i navrhovateľ - minister spravodlivosti.

7. Žalobca má zároveň za to, že v prípade, ak osobu aktívne legítimovanú 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 legítimácie stanovené v ustanovení § 178 ods. 1 SSP (účastník pôvodného konania a ukrátenie na subjektívnych právach). Prezentovaný výklad podporuje podľa názoru sťažovateľa 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 legítimácii (§

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 legitímácii.

8. Aj keď podľa prezentovaného názoru žalobcu v prejednávanej veci nebolo potrebné preukazovať porušenie alebo ohrozenie subjektívnych práv, žalobca 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 zákon č. 323/1992 Zb. umožňuje podať ministrovi spravodlivosti disciplinárny návrh, je nutné považovať túto možnosť za výkon jeho subjektívneho práva reprezentujúceho právom chránený záujem na riadnom výkone funkcie notára. 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.

9. Žalobca 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 či 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, je možné hovoriť o porušení subjektívnych práv účastníka disciplinárneho konania.

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

11. Od štátneho dohľadu treba odlišovať štátny dozor, pri ktorom ide o výkon hierarchicky usporiadanej kontroly nadriadeného dozorujúceho orgánu voči podriadenému subjektu, resp. subjektu, nad ktorým sa dozor vykonáva.

12. Podľa ustanovenia § 89 ods. 1 zákona č. 323/1992 Zb. ministerstvo vykonáva nad činnosťou notárov podľa ustanovenia § 3 ods. 1 a Notárskej komory Slovenskej republiky štátny dohľad. V rámci neho minister vymenúva a odvoláva notárov, určuje počet notárskych miest každého súdu prvého stupňa a ich prípadnú zmenu, na návrh Notárskej komory Slovenskej republiky môže notárov vzájomne preložiť, prijíma sľub notárov, zbavuje notárov povinnosti mlčanlivosti, vybavuje sťažnosti na Notársku komoru Slovenskej republiky, vykonáva disciplinárnu právomoc, môže pozastaviť výkon notárskeho úradu, určuje maximálnu výšku odmeny notárov a pod. V danom prípade vôbec nemožno hovoriť o nadriadenosti a podriadenosti ministerstva alebo ministra spravodlivosti vo vzťahu k notárom, čo jasne deklaruje aj ustanovenie § 2 ods. 1 zákona č. 323/1992 Zb.

13. Význam notárstva a notárskej činnosti spočíva v tom, že notár ako orgán verejnej moci dáva listinám autenticitu. Túto právomoc mu deleguje štát a štát od neho očakáva, že túto činnosť bude vykonávať svedomite, nestranne, podľa zákona a v celom rozsahu činností, ktoré mu zákon ukladá. Štát teda preniesol na notárov časť svojich právomocí. Prenos časti svojich úloh zo štátu na notára znamená, že tieto notár plní za štát ako reprezentant verejnej moci. Argumentácia o nemožnosti podania správnej žaloby ministrom kvôli verejno-mocenskému postaveniu neobstojí, keďže navrhovateľom disciplinárneho

konania môže byť v zmysle ustanovenia § 92 zákona č. 323/1992 Zb. aj predseda krajského súdu alebo prezident Notárskej komory Slovenskej republiky, ktorí žiadnu verejno-mocenskú právomoc nad notármi nevykonávajú a už vôbec nie sú v pozícii nadriadenosti a podriadenosti vo vzťahu k notárom (koniec koncov ako minister spravodlivosti). Ak by správnu žalobu podal niektorý z uvedených dvoch subjektov, bolo by podľa názoru žalobcu otázne, o akú právnu argumentáciu by Krajský súd v Bratislave svoje rozhodnutie oprel v tomto prípade.

14. Žalobca v kasačnej sťažnosti poukázal aj na judikatúrny posun, keď správne súdy doposiaľ neuplatňovali preukazovanie porušenia subjektívnych práv zo strany žalobcu. Napadnuté uznesenie tak podľa žalobcu vybočuje z doterajšej rozhodovacej praxe správnych súdov, napr. rozhodnutie Krajského súdu v Žiline č. k. 21So/1/2015-162 zo 17. júna 2015 v spojení s rozhodnutím Okresného súdu Dolný Kubín č. k. 5S/1/2014-128 z 24. novembra 2014. V prejednávanej veci pritom senát 6S Krajského súdu v Bratislave so žalobcom od začiatku konal ako s účastníkom konania, keď mu dňa 6. novembra 2017 adresoval písomnosť nazvanú ako „Zaslanie vyjadrenia žalovaného k žalobe“.

15. Na záver poukázal na to, že vo veci disciplinárnych konaní vedených voči súdnym exekútorom bol žalobca ako podávateľ správnej žaloby úspešný, keď samotný Krajský súd v Bratislave a neskôr Krajský súd v Banskej Bystrici (ako súdy s kauzálnou príslušnosťou) o veci konali a rozhodli, pričom s ministrom spravodlivosti konali ako s riadnym účastníkom konania. I v týchto konaniach sa žalobca domáhal zmeny rozhodnutí vydaných disciplinárnou komisiou Slovenskej komory exekútorov, preto sa tento argument môže právom označiť ako per analogiam. Rovnako ako v prípade notárov totiž i v prípade súdnych exekútorov vykonáva ministerstvo nad ich činnosťou štátny dohľad. Ako dôkaz pre uvedené tvrdenie sťažovateľ ku kasačnej sťažnosti pripojil príslušné rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave (č. k. 1S/36/2016-38 z 5. októbra 2017, č. k. 5S/121/2016-19 z 5. septembra 2017) a zápisnicu o pojednávaní z Krajského súdu v Banskej Bystrici (24S/46/2018-35 z 31. júla 2018).

16. Žalovaný sa k podanej kasačnej sťažnosti nevyjadril.

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

18. V prejednávanej veci je nesporné, že žalobca - minister spravodlivosti Slovenskej republiky (v čase podania žaloby ním bola Lucia Žitňanská, v súčasnosti je ním Gábor Gál) bol účastníkom administratívneho (disciplinárneho) konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči notárke O., keďže v zmysle § 92 zákona č. 323/1992 Zb. bol orgánom oprávneným na podanie takéhoto návrhu, o ktorom bolo následne vedené riadne disciplinárne konanie zavŕšené vydaným rozhodnutím žalovaného. Spornou skutočnosťou ostalo, či žalobca je v zmysle § 177 ods. 1 SSP povinný preukázať splnenie druhej procesnej podmienky, a teda ukrátenie na jeho subjektívnych právach, alebo bol správnu žalobu oprávnený podať v zmysle § 177 ods. 2 SSP v záujme ochrany zákonnosti a verejného záujmu.

19. 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.

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

21. Podľa § 92 zákona č. 323/1992 Zb. návrh na začatie disciplinárneho konania môže podať minister, predseda krajského súdu a prezident komory (ďalej len "navrhovateľ") do jedného roka odo dňa, keď sa dozvedel o disciplinárnom previnení, najneskôr do troch rokov odo dňa, keď k nemu došlo. Notár alebo kandidát si môže v disciplinárnom konaní zvoliť obhajcu z radov advokátov alebo notárov.

22. Podľa § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. proti rozhodnutiu o disciplinárnom opatrení nie je možné

podat' opravný prostriedok. Proti rozhodnutiu disciplinárnej komisie možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia o uložení disciplinárneho opatrenia.

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

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

- prokurátora

- iného subjektu výslovne na to oprávneného zákonom.

Všeobecná správna žaloba prokurátora podobne ako každá žaloba prokurátora v zmysle § 61 písm. b/ smeruje k ochrane zákonnosti. Táto žaloba pritom môže byť sekundárne spojená aj s ochranou subjektívnych práv spojených so žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy, ale tiež nemusí, ak nezákonný stav vyvolaný týmto rozhodnutím či opatrením vyhovuje všetkým dotknutým osobám, a tak absentuje ten, kto by sa so žalobou obrátil na správny súd. Pod iným subjektom, ktorý sa všeobecnou správnu žalobou môže domáhať ochrany iných než subjektívnych práv, je nutné de lege lata rozumieť zainteresovanú verejnosť (§ 42). Všeobecná správna žaloba zainteresovanej verejnosti sa totiž týka ochrany porušeného verejného záujmu v oblasti životného prostredia. Nejde teda o porušenie individuálneho subjektívneho práva na úseku životného prostredia u konkrétnej fyzickej alebo právnickej osoby, prípadne i člena zainteresovanej verejnosti, ale o porušenie práva na zdravé životné prostredie ako celku. Opätovne takéto vymedzenie korešponduje s definíciou žaloby zainteresovanej verejnosti v § 61 písm. c/ ako procesného úkonu na uplatnenie práva na súdnu ochranu vo veciach životného prostredia.

Špecifickým prípadom, v ktorom je v zmysle zákonného odkazu v § 177 ods. 2 SSP pri všeobecnej správnej žalobe ochrana iných než subjektívnych práv zverená aj inému subjektu než prokurátorovi, je aktívna žalobná 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 SSP, ktoré vo svojej podstate vymedzujú podstatu správneho súdnictva. Ochrana základných ľudských práv a slobôd a ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2) je totiž signifikantne spojená s aktívnou žalobnou legitimáciou fyzickej a právnickej osoby a ochrana zákonnosti a verejného záujmu sa prejavuje pri rozhodovaní správneho súdu o žalobách prokurátora a zainteresovanej verejnosti. (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M. Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, C.H.Beck, 2018, s. 869).

25. 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 predchádzajúcom bode tohto uznesenia uviedol citáciu z komentára k Správne súdne poriadku, s ktorým sa v plnej miere stotožňuje.

26. Všeobecnou správnu žalobou sa žalobca buď domáha ochrany svojich subjektívnych práv (§ 177 ods. 1 SSP), alebo sa domáha ochrany zákonnosti (§ 177 ods. 2 SSP), pričom ochrany zákonnosti sa môžu domáhať len prokurátor, alebo subjekt na to výslovne oprávnený zákonom. Takýto subjekt, ktorý je na podanie všeobecnej správnej žaloby výslovne oprávnený zákonom, je zainteresovaná verejnosť v oblasti životného prostredia a subjekty uvedené v § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z.z. Pojem „výslovne“ uvedený v § 177 ods. 2 SSP znamená, že takýto subjekt musí byť v právnom predpise uvedený konkrétne. Z ustanovenia § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. jednoznačne vyplýva, že takéto výslovné zmocnenie v tejto právnej norme absentuje. Aj z porovnania § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z.z. s § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. možno badať rozdiel vo výslovnom oprávnení na podanie správnej žaloby. Formuláciu uvedenú v § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. nemožno chápať ako výslovné splnomocnenie na podanie správnej žaloby, keďže obdobná formulácia sa nachádza takmer vo všetkých právnych predpisoch, ktoré obsahujú možnosť preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy prostredníctvom správneho súdnictva. Napr. § 64 ods. 6 zákona č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z.z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov „Proti rozhodnutiu o uložení sankcie podľa odseku 1 písm. c) až e) možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia rady.“ Ďalej napr. § 10 ods. 5 zákona posledná veta č. 327/2005 Z.z. „Proti rozhodnutiu o nepriznaní nároku na poskytnutie právnej pomoci možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia tohto rozhodnutia.“ Zákon č. 757/2004 Z.z. ustanovenie § 38 ods. 5 veta posledná „Proti rozhodnutiu ministra podľa prvej vety možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia ministra o odvolaní z funkcie predsedu súdu.“

27. Už zo zbežného porovnania citovanej právnej úpravy možno uzavrieť, že § 93 ods. 3 zákona č. 323/1992 Zb. neobsahuje osobitnú úpravu na podanie správnej žaloby v zmysle § 177 ods. 2 in fine SSP. Ide len o všeobecné znenie právnej úpravy, týkajúcej sa možnosti preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy v správnom súdnictve so stanovením osobitnej lehoty na podanie správnej žaloby, aká sa vyskytuje aj v iných právnych predpisoch. Nepredstavuje tak lex specialis vo vzťahu k všeobecnej úprave aktívnej procesnej legitímácie, ako sa nesprávne domnieva žalobca.

28. 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.

29. V otázke ukrátenia na subjektívnych právach žalobcu možno poukázať na doterajšiu ustálenú rozhodovaciu prax najvyššieho súdu, ktorá prešla aj následným testom ústavnosti viacerými rozhodnutiami Ústavného súdu SR. Išlo o rozhodnutia týkajúce sa správnej žaloby, ktorú podal subjekt, ktorý podal návrh na prejednanie priestupku. Čiže ide o obdobný subjekt, akým je v prejednávanom prípade navrhovateľ disciplinárneho konania, a preto je táto ustálená judikatúra analogicky aplikovateľná aj na prejednávaný prípad.

30. Rozhodnutie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 166/2011 z 9. júna 2011: „Rozhodnutie o priestupku sa týka iba osoby obvinenej z priestupku, a teda nezasahuje do právnej sféry sťažovateľa a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.“

31. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 3SŽi/1/2011 z 31. mája 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 SR v rozhodnutí sp. zn. IV. ÚS 143/2012 z 15. marca 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 sp. zn. 3SŽi/10/2009 z 21. apríla 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.“

33. Voči tomuto rozhodnutiu najvyššieho súdu bola podaná ústavná sťažnosť, ktorá bola rozhodnutím Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 242/2011 z 9. júna 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. 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 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.

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

36. Nositeľom subjektívnych práv v zmysle § 177 ods. 1 SSP v spojení s § 2 ods. 1 SSP je konkrétna fyzická alebo právnická osoba a nie funkcia ministra spravodlivosti, preto sa nemožno stotožniť s názorom žalobcu, že bol ukrátený na jeho subjektívnych právach. Predmetom tohto súdneho konania nebolo, či minister spravodlivosti vykonáva svoju právomoc, či je vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti s notármi, otázky dozoru, či dohľadu, ale to, či má na podanie takejto žaloby aktívnu procesnú 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 krajského súdu bolo riadne odôvodnené. To, že sa s ním žalobca nestotožňuje neznamená, že nebolo vydané v súlade so zákonom.

37. Argumentácia krajského 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.

38. Žalobca tiež poukazoval na rozdielne rozhodnutia, konkrétne rozhodnutie Krajského súdu v Žiline č. k. 21So/1/2015-162 zo 17. júna 2016, rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/36/2016-38 z 5. októbra 2017, č. k. 5S/121/16-19 z 5. septembra 2017 a rozhodnutie Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 24S/46/2018 z 31. júla 2018. Po oboznámení sa s uvedenými rozhodnutiami kasačný súd konštatuje, že vo väčšine sa sudy nezaoberali aktívnou procesnou legitimáciou v správnom súdnictve a neodôvodnili svoj zámer odchyliť sa od existujúcej ustálenej judikatúry najvyšších súdnych autorít, na ktoré poukázal najvyšší súd v tomto uznesení. Jedine Krajský súd v Banskej Bystrici v rozsudku sp. zn. 24S/46/2018 zo dňa 31.07.2018 v bode 25 uviedol, že na podanie správnej žaloby ministra spravodlivosti oprávňovala skutočnosť, že bol účastníkom administratívneho konania, ktoré bolo začaté na jeho podnet. Podľa názoru Krajského súdu v Banskej Bystrici ak má nejaký subjekt právo podať návrh na začatie administratívneho konania, súvisí s tým jeho právo, aby bolo v administratívnom konaní vydané zákonné rozhodnutie. Ďalej Krajský súd v Banskej Bystrici uviedol, že v tejto otázke existuje nejednotná rozhodovacia činnosť a zjednocujúce stanovisko doposiaľ nebolo vydané. Krajský súd v Banskej Bystrici sa však nezaoberal druhou podmienkou aktívnej procesnej legitimácie - a teda ukrátením na právach. Neuviedol, z akého dôvodu sa nemá na predmetné konanie aplikovať táto podmienka, ktorá je jednou zo základných v správnom súdnictve. Najvyšší súd SR uvádza, že vyššie uvedený záver o práve ministra spravodlivosti podať správnu žalobu je v rozpore tak s judikatúrou najvyššieho súdu, ako aj judikatúrou ústavného súdu. Najvyšší súd opätovne poukazuje na rozhodnutia najvyšších súdnych autorít uvedené vyššie, napr. rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 242/2011 z 9. júna 2011, podľa ktorého „Na aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti OSP (Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania (alebo sa s ním v správnom konaní malo ako s účastníkom konať), ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania rozhodnutím, preskúmania zákonnosti ktorého sa domáha, ako aj postupom správneho orgánu na svojich právach ukrátený. Postavenie účastníka v správnom konaní ešte nevedie k naplneniu podmienky dotknutosti, resp. ukrátenia práv žalobcu.“

39. Navrhovateľ 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.

40. Žalobca namietal, že krajský súd s ním konal ako s účastníkom, keď mu zaslal písomnosti druhého účastníka na vedomie. Uvedené je však len naplnením princípu rovnosti zbraní a nie záver o tom, či niekto je alebo nie je účastníkom konania. Záver o nedostatku či už aktívnej alebo pasívnej procesnej legitimácie sa vždy prejaví až na konci akéhokoľvek súdneho konania a nikdy nie na jeho začiatku.

41. Správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonosť 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).

42. 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.

43. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP a contrario tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

44. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

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