

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 8Asan/27/2018
Identifikačné číslo spisu: 1017200152
Dátum vydania rozhodnutia: 30.04.2019
Meno a priezvisko: Mgr. Peter Melicher
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017200152.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: Minister spravodlivosti Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave, Župné námestie 13, proti žalovanému: Slovenská komora exekútorov, so sídlom v Bratislave, Šustekova 49, v konaní o správnej žalobe proti rozhodnutiu Slovenskej komory exekútorov, Disciplinárnej komisie, Odvolacieho disciplinárneho senátu z 27. októbra 2016 č. Dko/1/2015, DK 28/2013, konajúc o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 02. júla 2018 č. k. 6S/22/2017-19, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu z a m i e t a .

Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

Rozhodnutie správneho súdu

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj ako „správny súd“) uznesením z 02. júla 2018 č. k. 6S/22/2017-19 (ďalej aj ako „napadnuté rozhodnutie“ a „rozhodnutie správneho súdu“) odmietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia Slovenskej komory exekútorov, Disciplinárnej komisie, Odvolacieho disciplinárneho senátu z 27. októbra 2016 č. Dko/1/2015 DK 28/2013 (ďalej aj ako „rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy“), ktorým Slovenská komora exekútorov, Disciplinárna komisia, Odvolací disciplinárny senát (ďalej aj ako „žalovaný orgán verejnej správy“) zamietol odvolanie navrhovateľa (žalobcu v konaní pred správnym súdom) a potvrdil rozhodnutie Slovenskej komory exekútorov, Disciplinárnej komisie, Disciplinárneho senátu č. 5 DS z 22. októbra 2015 (ďalej aj ako „rozhodnutie prvoinštančného orgánu verejnej správy“), ktorým Slovenská komora exekútorov, Disciplinárna komisia, Disciplinárny senát č. 5 DS (ďalej aj ako „prvoinštančný orgán verejnej správy“) zastavil disciplinárne konanie. Správny súd vyslovil, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania.

2. Správny súd v napadnutom rozhodnutí uviedol, že ako správny súd vecne a miestne príslušný na konanie vo veci predtým ako podrobil napadnuté rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy meritórnemu súdnemu prieskumu zaoberal sa skúmaním podmienok konania.

3. Ďalej správny súd poukázal na ustanovenia § 2 ods. 1, § 6 ods. 1 § 177 ods. 1 a ods. 2, § 178 ods. 1, § 97 a § 98 ods. 1 písm. e/ Správneho súdneho poriadku a uviedol, že pred prejednaním žaloby vychádzajúc z jej obsahu (predmetu a účelu) a po oboznámení sa s obsahom pripojeného administratívneho spisu žalovaného orgánu verejnej správy najskôr posudzoval splnenie podmienok konania zo strany žalobcu, t. j. či je osobou oprávnenou na podanie predmetnej žaloby v súlade s ustanovením § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, upravujúceho jeho aktívnu žalobnú legitimáciu. Správny súd v tejto súvislosti uviedol, že obdobnú právnu otázku už riešil Krajský súd v Bratislave v konaní vedenom pod sp. zn. 5S/148/2017 a tento uznesením z 30. januára 2018 žalobu odmietol. Obdobne postupoval Krajský súd v Bratislave v konaní vedenom pod sp. zn. 6S/342/2016.

4. Aktívna procesná legitimácia žalobcu, ako procesná podmienka v zmysle § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, 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. Iba samotné tvrdenie žalobcu o nesprávnosti záverov žalobou napadnutého rozhodnutia správneho orgánu a jeho namietaná nezákonnosť nie je postačujúce. Správny súd v každej konkrétnej veci v intenciách citovaných zákonných ustanovení posudzuje, či žalobca spĺňa zákonom stanovené podmienky svojej procesnej aktívnej legitimácie na podanie žaloby, ktorou sa domáha súdneho prieskumu rozhodnutia (opatrenia) orgánu verejnej správy v správnom súdnictve.

5. Správny súd v prejednávanej veci považoval za nesporné, že žalobca bol účastníkom administratívneho (disciplinárneho) konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči súdnemu exekútorovi, keďže v zmysle ustanovenia § 223 ods. 2 Exekučného poriadku bol orgánom oprávneným na podanie takéhoto návrhu, o ktorom bolo následne vedené riadne disciplinárne konanie zavŕšené vydaným rozhodnutím žalovaného orgánu verejnej správy. Pokiaľ ide o druhý predpoklad aktívnej procesnej legitimácie žalobcu, týmto je existencia nesporného ukrátenia na jeho subjektívnych právach, ktoré je nutné chápať v dvoch rovinách, a to v rovine subjektívneho práva a jeho ukrátenia. Subjektívnym právom je potrebné rozumieť vlastné práva alebo právom chránené záujmy žalobcu. Inými slovami fyzická a právnická osoba sa nemôže všeobecnou správnu žalobou (v súčasnosti prvá hlava tretej časti Správneho súdneho poriadku - § 177 a nasl.) domáhať ochrany subjektívnych práv inej osoby, resp. pod jej subjektívne práva nemožno podriaďiť také účinky rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré neovplyvňujú jej právnu pozíciu, t. j. nezasahujú do jej právnej sféry ani nespôsobujú zmenu jej právneho postavenia (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5SŽi/2/2011 z 24. februára 2011). Skutočnosť, že musí ísť o vlastné subjektívne práva fyzickej alebo právnickej osoby súčasne vylučuje, aby pod tento druh aktívnej žalobnej legitimácie bolo možné podriaďiť prípad, keď fyzická alebo právnická osoba, ako účastník administratívneho konania v jeho rámci realizuje svoje verejno-mocenské oprávnenia (v danom prípade podanie disciplinárneho návrhu voči súdnemu exekútorovi). Pod ukrátením subjektívneho práva je nutné rozumieť taký stav, keď správnu žalobou napadnutým rozhodnutím (opatrením) orgánu verejnej správy bolo priamo zasiahnuté do práv alebo právom chránených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby.

6. Podľa názoru správneho súdu žalobca bol účastníkom administratívneho konania (v danom prípade disciplinárneho konania voči súdnemu exekútorovi), ktorého výsledkom je rozhodnutie, ktoré sa touto správnu žalobou napáda. V rámci uvedeného administratívneho konania však žalobca ako splnomocnený oprávnený správny orgán realizoval svoje verejno-mocenské oprávnenie vyplývajúce mu z ustanovenia § 223 ods. 2 Exekučného poriadku, t. j. oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania voči príslušnému súdnemu exekútorovi. Rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy, ktoré sa touto žalobou napáda, je výsledkom administratívneho (disciplinárneho) konania, ktorého žalobca bol účastníkom a v rámci tohto administratívneho konania ako jeho účastník v plnom rozsahu realizoval

svoje verejno-mocenské oprávnenie (dohľad a dozor nad súdnymi exekútormi). V uskutočnenom disciplinárnom konaní vydané (touto žalobou napadnuté) rozhodnutie sa však nijako nemôže týkať subjektívnych práv fyzickej osoby, vtedajšej Ministerky spravodlivosti Slovenskej republiky, resp. každého ďalšieho (aj súčasného) Ministra spravodlivosti Slovenskej republiky, 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. Potom je potrebné prijať záver, že žalobca nespĺňa procesnú podmienku osoby oprávnenej na podanie predmetnej žaloby, aktívnu procesnú legitimáciu vyplývajúcu z ustanovenia § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/148/2017-35 a uznesenie sp. zn. 6S/342/2016 z 26. apríla 2018). Správny súd bol názoru nedostatku aktívnej žalobnej legitimácie žalobcu na podanie predmetnej žaloby, nakoľko žalobca v podanej žalobe nijako neodôvodnil ukrátenie na svojich subjektívnych právach vydaným napadnutým rozhodnutím žalovaného orgánu verejnej správy. Zároveň je treba konštatovať, že žalobca v disciplinárnom konaní nevystupoval ako fyzická osoba, ale ako vedúci ústredného orgánu štátnej správy - Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky, t. j. ako orgán verejnej moci. Potom je potrebné poukázať na skutočnosť, že 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 (Slovenská komora exekútorov - Disciplinárna komisia, Disciplinárny senát, resp. Odvolací disciplinárny senát).

7. Správny súd napokon uzavrel, že nakoľko žalobca celkom jednoznačne nemá žalobnú legitimáciu v zmysle ustanovenia § 178 Správneho súdneho poriadku na podanie predmetnej žaloby a nijako nie je preukázané ukrátenie na jeho subjektívnych právach, právom chránených záujmoch, správny súd žalobu podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. e/ Správneho súdneho poriadku ako podanú zjavne neoprávnenou osobou odmietol. O nároku na náhradu trov konania rozhodol správny súd podľa ustanovenia § 170 písm. a/ Správneho súdneho poriadku tak, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

II.

Kasačná sťažnosť žalobcu

8. Žalobca podal proti rozhodnutiu správneho súdu kasačnú sťažnosť (ďalej aj ako „podaná kasačná sťažnosť“ alebo „kasačná sťažnosť žalobcu“), v ktorej sa domáhal aby Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „kasačný súd“) zrušil rozhodnutie správneho súdu a vrátil mu vec na ďalšie konanie. Žalobca napadol rozhodnutie správneho súdu podanou kasačnou sťažnosťou v celom rozsahu z dôvodu podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. g/ Správneho súdneho poriadku - súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. j/ Správneho súdneho poriadku - podanie bolo nezákonne odmietnuté.

9. Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti poukázal na ustanovenia § 243b ods. 15 a § 228 ods. 5 a ods. 6 zákona č. 233/1995 Z. z. a skonštatoval, že gramatickým výkladom vyššie citovaných ustanovení môžeme dospieť k záveru, že podľa Exekučného poriadku je rozhodnutie v disciplinárnom konaní začatom pred 31. októbrom 2013 preskúmateľné súdom podľa osobitného zákona. Keďže rozhodnutie sa doručuje účastníkom konania, z logiky veci vyplýva, že tieto osoby sú teda aj oprávnené na podanie správnej žaloby. Zákon teda explicitne neoznačuje osoby oprávnené na podanie správnej žaloby, avšak aplikáciou jazykového a logického výkladu na zákonný text nesporne dôjdeme k dedukcii, že žalobu je oprávnený podať účastník disciplinárneho konania. Nakoľko účastníkom disciplinárneho konania je okrem exekútora aj navrhovateľ, ktorým môže byť aj minister spravodlivosti, analogicky sa aktívna legitimácia na podanie správnej žaloby aplikuje aj na osobu v postavení ministra spravodlivosti.

10. Žalobca ďalej poukázal na ustanovenie § 177 ods. 1 a ods. 2 Správneho súdneho poriadku a uviedol, že v prípade, ak budeme akceptovať za správnu premisu prezentovanú súdom o tom, že napádané rozhodnutie disciplinárnej komisie sa netýka subjektívnych práv fyzickej osoby - ministra spravodlivosti, inak povedané, minister spravodlivosti v prípade realizácie verejno-mocenského oprávnenia nemá subjektívne práva, tak z vyššie uvedených dôvodov musíme konštatovať, že správny súd správnu

žalobu nesprávne právne posúdil, a teda nezákonne odmietol. Správny súd v rozpore so zásadou „iura novit curia“ absolútne opomenul znenie ustanovenia § 177 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, 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.

11.

V posudzovanom prípade Exekučný poriadok účinný do 31. októbra 2013 v ustanovení § 228 ods. 6 umožňuje podať účastníkom disciplinárneho konania správnu žalobu, z čoho je zrejmé, že boli naplnené podmienky aplikácie ustanovenia § 177 ods. 2 Správneho súdneho poriadku (požiadavka subjektu na to oprávneného zákonom), a teda minister spravodlivosti bol oprávnený prostredníctvom správnej žaloby žiadať preskúmanie zákonnosti disciplinárneho rozhodnutia. Žalobca mal zároveň za to, že v prípade, ak osobu aktívne legítimovanú na podanie správnej žaloby označí osobitný predpis podľa ustanovenia § 177 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, 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 Správneho súdneho poriadku (účastník pôvodného konania a ukrátenie na subjektívnych právach). Prezentovaný výklad žalobcu podporuje aj členenie a usporiadanie jednotlivých zákonných ustanovení, kedy ustanovenie o zákonom splnomocnenom subjekte na podanie správnej žaloby (§ 177 ods. 2 Správneho súdneho poriadku) hierarchicky predchádza všeobecným ustanoveniam o žalobnej legítimácii (§ 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku). Vzhľadom k uvedenému mal správny súd konať s ministrom spravodlivosti ako so žalobcom, bez skúmania ďalších podmienok konania vo vzťahu k aktívnej žalobnej legítimácii.

12. I napriek argumentačnej línii prezentovanej vyššie žalobcom, kedy podľa právneho názoru žalobcu v posudzovanom prípade nebolo potrebné preukazovať porušenie alebo ohrozenie subjektívnych práv, je

žalobca toho názoru, 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. Vo svetle uvedeného, 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 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. Uvedené je priamo garantované aj Ústavou Slovenskej republiky, ktorá vo svojom článku 46 ods. 1 dáva záruku, aby sa každý mohol domáhať svojho práva na nezávislom a nestrannom súde. Uvedená ústavná garancia bola však v danom prípade porušená, keďže správny súd odňal ministrovi spravodlivosti možnosť domáhať sa uplatnenia svojho práva v jeho konečnej podobe.

13. Podľa žalobcu je tiež potrebné dodať, 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.

14. V neposlednom rade žalobca poukazuje na judikatúrny posun rozhodovacej praxe súdu, kedy správny súd doposiaľ neuplatňoval preukazovanie porušenia subjektívnych práv zo strany žalobcu, hoci táto zákonná formulácia nie je nová v Správnom súdnom poriadku a existovala už v čase platnosti zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov. Žalobca tiež vyjadril presvedčenie, že napádané rozhodnutie výrazným spôsobom vybočuje z doteraz stabilnej rozhodovacej praxe správneho súdu. Zároveň žalobca poukazuje na aktuálnu rozhodovaciu činnosť Krajského súdu v Banskej Bystrici ako kauzálne príslušného súdu na konanie o správnej žalobe proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu komory podľa ustanovenia § 228d ods. 8 Exekučného poriadku, kedy Krajský súd v Banskej Bystrici na ústnom pojednávaní, č. k. 24S/46/2018-35, konanom dňa 31. júla 2018 zrušil na základe žaloby žalobcu zo dňa 06. marca 2018 rozhodnutie disciplinárneho senátu komory a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Z uvedených rozhodnutí vyplýva, že správny súd rozhoduje odlišne v obdobných veciach - v jednom prípade žalobe vyhovie (zaobera sa ňou) a v druhom, skutkovo a procesne rovnakom ju odmietne z dôvodu nedostatku aktívnej legitímácie, z čoho je možné vyvodiť, že sám správny súd je zdrojom hlbokých a trvalých právnych inkonzistencií. Judikatúrny exces v podobe napádaného rozhodnutia markantným spôsobom zasahuje do princípu právnej istoty, ktorého súčasťou je aj požiadavka ochrany legitímnych očakávaní ako základného znaku právneho štátu. Rozdielne právne posúdenie v obdobných veciach podľa názoru žalobcu nemožno považovať za ústavne konformné a existencia takýchto rozdielov v rozhodovacej praxi súdu je odchylením sa od ochrany ústavnosti. Stav, keď v rozhodovacej praxi jedného súdu, dokonca v rozhodovaní rovnakého senátu, dochádza v skutkovo podobných prípadoch k neodôvodneným rozdielom, je neudržateľný.

III.

Vyjadrenie žalovaného ku kasačnej sťažnosti

15. Žalovaný orgán verejnej správy sa k podanej kasačnej sťažnosti vyjadril listom z 11. októbra 2018 a uviedol, že považuje rozhodnutie správneho súdu za vecne právne, vychádzajúce z platného právneho

stavu a navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

IV.

16. Podľa ustanovenia § 2 ods. 1 a ods. 2 Správneho súdneho poriadku v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

17. Podľa ustanovenia § 6 ods. 1 Správneho súdneho poriadku správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánu verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

18. Podľa ustanovenia § 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

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

20. Podľa ustanovenia § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

21. Podľa ustanovenia § 438 ods. 1 Správneho súdneho poriadku kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

22. Podľa ustanovenia § 454 Správneho súdneho poriadku na rozhodnutie kasačného súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia krajského súdu.

23. Podľa ustanovenia § 461 Správneho súdneho poriadku kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

24. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný podľa ustanovenia § 21 písm. a/ Správneho súdneho poriadku v spojení s ustanovením § 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (ustanovenie § 443 Správneho súdneho poriadku a ustanovenie § 444 Správneho súdneho poriadku), oprávnenou osobou na podanie kasačnej sťažnosti (ustanovenie § 442 Správneho súdneho poriadku), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (ustanovenie § 439 Správneho súdneho poriadku), kasačná sťažnosť má predpísané náležitosti (ustanovenie § 445 ods. 1 Správneho súdneho poriadku a ustanovenie § 57 Správneho súdneho poriadku) preskúmal napadnuté rozhodnutie správneho súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti podľa ustanovenia § 440 Správneho súdneho poriadku, ustanovenia § 441 Správneho súdneho poriadku a ustanovenia § 453 Správneho súdneho poriadku a postupom podľa ustanovenia § 455 Správneho súdneho poriadku bez nariadenia pojednávania po neverejnej porade senátu (ustanovenie § 137 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v spojení s ustanovením § 452 ods. 1 Správneho súdneho poriadku) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

V.

Právny názor kasačného súdu

25. Predmetom konania pred kasačným súdom je rozhodnutie o kasačnej sťažnosti žalobcu podanej proti rozhodnutiu správneho súdu, ktorým správny súd odmietol správnu žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia Slovenskej komory exekútorov, Disciplinárnej komisie, Odvolacieho disciplinárneho senátu z 27. októbra 2016 č. Dko/1/2015 DK 28/2013, ktorým Slovenská komora exekútorov, Disciplinárna komisia, Odvolací disciplinárny senát zamietol odvolanie navrhovateľa (žalobcu v konaní pred správnym súdom) a potvrdil rozhodnutie Slovenskej komory exekútorov, Disciplinárnej komisie, Disciplinárneho senátu č. 5 DS z 22. októbra 2015, ktorým Slovenská komora exekútorov, Disciplinárna komisia, Disciplinárny senát č. 5 DS zastavil disciplinárne konanie.

26. Na úvod kasačný súd dáva do pozornosti, že správny súdny prieskum je nevyhnutne spojený s prepojením dopadu rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy na subjektívne práva žalobcu. Týmto je vymedzený aj účel ochrany, ktorú poskytuje správne súdnictvo pri správnej žalobe v zmysle ustanovenia § 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku. Ochrany subjektívnych práv sa môžu dovolávať len tie subjekty, o ktorých práva, právom chránené záujmy a povinnosti ide. 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 Správneho súdneho poriadku vymedzuje výnimky, keď správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv. Správnu žalobou sa žalobca buď domáha ochrany svojich subjektívnych práv (§ 177 ods. 1 Správneho súdneho poriadku), alebo sa domáha ochrany zákonnosti (§ 177 ods. 2 Správneho súdneho poriadku), pričom ochrany zákonnosti sa môžu domáhať len prokurátor, alebo subjekt na to výslovne oprávnený zákonom. Takýto subjekt, ktorý je na podanie správnej žaloby výslovne oprávnený zákonom je zainteresovaná verejnosť v oblasti životného prostredia a subjekty uvedené v ustanovení § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z. z..

27. Pojem „výslovne“ uvedený v ustanovení § 177 ods. 2 Správneho súdneho poriadku znamená, že takýto subjekt musí byť v právnom predpise uvedený konkrétne. Z ustanovenia § 228 ods. 6 zákona č. 233/1995 Z. z. vyplýva, že takéto výslovné zmocnenie v tejto právnej norme absentuje. Aj z porovnania ustanovenia § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z. z. s ustanovením § 228 ods. 6 zákona č. 233/1995 Z. z. možno badať rozdiel vo výslovnom oprávnení na podanie správnej žaloby. Formuláciu uvedenú v ustanovení § 228 ods. 6 zákona č. 233/1995 Z. z. 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. ustanovenie § 64 ods. 6 zákona č. 308/2000 Z. z., ďalej napr. ustanovenie § 10 ods. 5 zákona posledná veta č. 327/2005 Z. z. či ustanovenie § 38 ods. 5 veta posledná zákona č. 757/2004 Z. z..

28. Už zo zbežného porovnania demonštrovanej právnej úpravy možno uzavrieť, že ustanovenie § 228 ods. 6 zákona č. 233/1995 Z. z. neobsahuje osobitnú úpravu na podanie správnej žaloby v zmysle ustanovenia § 177 ods. 2 in fine Správneho súdneho poriadku. Ide len o všeobecné znenie právnej úpravy, týkajúcej sa možnosti preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy v správnom súdnictve, 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.

29. Možno preto uzavrieť, že pre naplnenie znenia § 177 ods. 2 Správneho súdneho poriadku 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 (resp., že rozhodnutie je preskúmateľné súdom podľa osobitného predpisu) bez výslovného uvedenia subjektu na to oprávneného.

30. V otázke ukrátenia na subjektívnych právach žalobcu možno poukázať na doterajšiu ustálenú rozhodovaciu prax Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp. zn. 3Sž/1/2011, 3Sž/10/2009, 5Sž/2/2011, 6Sž/2/2011, 5Sž/19/2012, 8Sž/21/2012), ktorá prešla aj následným testom ústavnosti viacerými rozhodnutiami Ústavného súdu Slovenskej republiky (sp. zn. I. ÚS 166/2011, IV. ÚS 143/2012, IV. ÚS 242/2011, II. ÚS 259/2011, IV. ÚS 228/2011). 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, a teda navrhovateľ disciplinárneho konania, a preto je táto ustálená judikatúra analogicky aplikovateľná aj na prejednávaný prípad. Pre úplnosť kasačný súd v nasledujúcom bode cituje aj doktrínálne závery pre oblasť správneho súdnictva.

31. „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., u navrhovateľa disciplinárneho konania proti prokurátorovi podľa § 197 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z. z., 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.,

- kontrolnej činnosti v rámci záujmovej samosprávy (napr. u predsedu revízejnej komisie podľa § 58 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z. z., 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. 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 spôsobilo 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).

32. Z právnej úpravy, ako aj z uvedenej rozhodovacej činnosti 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 legitimáciu na podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a opatrenia orgánu verejnej správy na základe 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 článku 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.

33. Podľa názoru kasačného súdu tak správny súd svojím postupom naplnil všetky princípy správneho súdneho konania, rozhodoval v súlade s platnou právnou úpravou a ustálenou judikatúrou. 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 to, či minister spravodlivosti vykonáva svoju právomoc, či je vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti s exekútormi, otázky dozoru, či dohľadu, ale to či má na podanie takejto žaloby aktívnu procesnú legitimáciu. 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. Argumentácia správneho súdu o nedostatku aktívnej procesnej legitímácie ministra spravodlivosti sa nezakladala na jeho verejno-mocenskom postavení, ale 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 ustanovenia § 177 ods. 2 Správneho súdneho poriadku nie je osobitným subjektom na podanie správnej žaloby.

34. Napokon žalobca poukazoval aj na rozdielne rozhodnutia iných krajských súdov. Po oboznámení sa s uvedenými rozhodnutiami kasačný súd konštatuje, že vo väčšine sa súde nezaoberali aktívnu procesnou legitímáciou v správnom súdnictve a neodôvodnili svoj zámer odchyliť sa od existujúcej ustálenej judikatúry najvyšších súdnych autorít, na ktoré poukázal kasačný súd v tomto uznesení. Len Krajský súd v Banskej Bystrici v rozsudku sp. zn. 24S/46/2018 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 legitímácie - a teda ukrátením na právach. Neuviedol z akého dôvodu sa nemá na predmetné konanie aplikovať táto podmienka, ktorá je jednou zo základných. Kasačný súd uvádza, že vyššie uvedený záver o práve ministra spravodlivosti podať správnu žalobu je v rozpore s tak s judikatúrou Najvyššieho súdu ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. 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 súdom 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.

35. 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 (sp. zn. III. ÚS 502/2015, sp. zn. IV. ÚS 596/2012).

36. Na základe vyššie uvedeného námietky žalobcu v podanej kasačnej sťažnosti vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodné, a preto kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 02. júla 2018 č. k. 6S/22/2017 podľa ustanovenia § 461 Správneho súdneho poriadku ako nedôvodnú zamietol.

37. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že žalobcovi ktorý nemal v konaní o kasačnej sťažnosti úspech, nárok na náhradu trov kasačného konania voči žalovanému orgánu verejnej správy nepriznal (ustanovenie § 467 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v spojení s ustanovením § 167 ods. 1 Správneho súdneho poriadku a contrario). Žalovanému orgánu verejnej správy kasačný súd nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznal, keďže to nemožno spravodlivo požadovať (ustanovenie § 467 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v spojení s ustanovením § 168 Správneho súdneho poriadku).

38. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9

zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

Poučenie:

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