

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1Sžk/39/2018  
Identifikačné číslo spisu: 1017201843  
Dátum vydania rozhodnutia: 22.10.2019  
Meno a priezvisko: JUDr., Ing. Miroslav Gavalec  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:1017201843.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci sťažovateľa (v konaní žalobcu) : F. Z., Ž.M. XXXX/X, B., zastúpený: Advokátska kancelária SOLICITOR SK, s. r. o., Šoltésovej 18, Bratislava, proti žalovanému : Ministerstvo dopravy a výstavby Slovenskej republiky, Námestie slobody 6, Bratislava, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/269/2017-27 zo dňa 21. februára 2018, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 21. februára 2018, sp. zn. 2S/269/2017-27 z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d ě a ľ š i e k o n a n i e .

### Odôvodnenie

#### O d ô v o d n e n i e :

##### I. Konanie pred krajským súdom

1. Všeobecnou správnu žalobou podanou osobne Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) dňa 2.11.2017 sa sťažovateľ v procesnom postavení žalobcu domáhal voči žalovanému (označenému ako Ministerstvo výstavby a dopravy Slovenskej republiky, sekcia cestnej dopravy a pozemných komunikácií, odbor špeciálny stavebný úrad pre diaľnice) preskúmania zákonnosti jeho rozhodnutia č. 004668/2017/SCDPK/37341 zo dňa 5.6.2017 o povolení stavby „Rýchlostná cesta R7 Bratislava Ketelec - Bratislava Prievoz“ a navrhol toto rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť označenému žalovanému na ďalšie konanie. V prvom odseku žaloby uviedol, že proti uvedenému rozhodnutiu podal riadne a včas rozklad zo dňa 4.7.2017, o ktorom bolo rozhodnuté rozhodnutím ministra výstavby a dopravy Slovenskej republiky (ďalej len „minister“) č. 87/2017 č. 20248/2017/SL/59507-M, ktorým boli námietky žalobcu v celom rozsahu zamietnuté ako neopodstatnené. K správnej žalobe neboli pripojené povinné prílohy podľa § 182 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“).

2. V prílohe písomného podania doručeného krajskému súdu dňa 16.11.2017 žalobca doložil plnomocenstvo, ktorým poveril Advokátsku kanceláriu SOLICITOR SK s. r. o., za ktorú koná advokátka JUDr. Silvia Kulacsová, zastupovaním žalobcu v konaní o správnej žalobe. V predmetnom

podaní bolo za žalovaného označené Ministerstvo výstavby a dopravy Slovenskej republiky, označenie žalobou napadnutého rozhodnutia sa nezmenilo.

3. Uznesením zo dňa 21.2.2018 krajský súd postupom podľa § 98 ods. 1 písm. f/, g/ S.s.p. odmietol správnu žalobu a žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania. V odôvodnení uznesenia konštatoval, že žaloba v prejednávanej veci nebola spísaná advokátom a žalobca nebol pri jej podaní zastúpený podľa § 49 ods. 1 S.s.p.. Zároveň konštatoval, že správna žaloba bola podaná proti prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom.

## II. Kasačná sťažnosť, stanovisko žalovaného

4. Proti uzneseniu krajského súdu podal sťažovateľ v zastúpení advokátom kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/, j/ S.s.p..

5. K otázke splnenia podmienky právneho zastúpenia už pri podaní žaloby sťažovateľ poukázal na to, že krajskému súdu doručil plnú moc udelenú advokátskej kancelárii, ktorá ho zastupuje od 2.11.2017, pričom toto plnomocenstvo bolo advokátovi udelené na všetky právne úkony súvisiace so správnu žalobou. To, že správna žaloba bola podpísaná iba žalobcom samo o sebe nemôže prejedukovať skutočnosť, že by neboli splnené podmienky podľa § 49 ods. 1 S.s.p.. Zo samotného textu i obsahu žaloby, ako aj z jej formy podľa jeho názoru jednoznačne vyplýva, že správna žaloba bola spísaná advokátom.

6. Sťažovateľ zaujal názor, že z obsahu napadnutého rozhodnutia bez pochybností vyplýva, že predmetom žaloby je rozhodnutie ministra č. 82/2017, č. 20248/2017/SL/59507-M zo dňa 15.8.2017, nakoľko len konečné rozhodnutie je spôsobilé určiť, resp. zasahovať do práv a povinností všetkých subjektov. Uvedené podľa sťažovateľa podporuje aj tá skutočnosť, že v každom článku správnej žaloby sa odkazuje práve na rozhodnutie ministra, ktoré sa konfrontuje so zákonnosťou a spravnosťou. Z toho je podľa sťažovateľa zrejmé, že napáda práve rozhodnutie ministra.

7. Sťažovateľ mal tiež za to, že označenie žalovaného ako právnickej osoby - Ministerstvo výstavby a dopravy Slovenskej republiky mu nemôže byť na ujmu, pričom poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu zo dňa 11.8.2010 vo veci sp. zn. 2SŽi/2/2010, z ktorého citoval, že „...nesprávne označenie žalovaného správneho orgánu nebráni súdu, aby konal so správne identifikovaným žalovaným, pokiaľ táto skutočnosť vyplýva zo samotnej žaloby a aby žalovaný správny orgán bol aj správne označený v písomnom vyhotovení rozhodnutia súdu“.

8. Žalovaný v písomnom stanovisku navrhol kasačnú sťažnosť ako bezdôvodnú zamietnuť.

## III.

### Právne závery kasačného súdu

9. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „kasačný súd“) v konaní o kasačnej sťažnosti preskúmal uznesenie správneho súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 S.s.p.) a jednomyselne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

10. Z uplatnených dôvodov kasačnej sťažnosti sa kasačný súd venoval predovšetkým dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. j/ S.s.p., teda tvrdeniu sťažovateľa, že správna žaloba bola krajským súdom odmietnutá nezákonne, keďže podľa jeho mienky už z obsahu a aj z formy žaloby vyplýva, že bola spísaná advokátom a že smerovala proti druhostupňovému rozhodnutiu ministra. Namietané nesprávne právne posúdenie veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.) a porušenie procesných práv sťažovateľa (§ 440 ods. 1 písm. f/ S.s.p.) však kasačný súd vzal do úvahy, pretože podľa obsahu kasačnej sťažnosti práve nesprávne právne posúdenie veci viedlo k nezákonnému odmietnutiu správnej žaloby, resp. porušenie práva na spravodlivý proces bolo dôsledkom tohto odmietnutia.

Podľa § 49 ods. 1 S. s. p. žalobca musí byť v konaní pred správny súdom zastúpený advokátom; to neplatí, ak má žalobca, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na správnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Povinnosť zastúpenia sa vzťahuje aj na spísanie žaloby. Splnomocnenie udelené advokátovi nemožno obmedziť.

Podľa § 182 ods. 2 písm. a, b S. s. p. k správnej žalobe musí byť pripojené

a/ splnomocnenie udelené advokátom, ak nejde o výnimky uvedené v § 49 ods. 1 a 2 ,

b/ potvrdenie o požadovanom vzdelaní žalobcu, jeho zamestnanca alebo člena podľa § 49 ods. 1.

c/ jedno vyhotovenie napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ak nejde o opomenutého účastníka podľa § 179 ods. 1 , alebo jedno vyhotovenie rozhodnutia orgánu verejnej správy o nevyhovení protestu prokurátora vydané v poslednom stupni, ak ide o správnu žalobu podanú prokurátorom.

11. Z citovaných ustanovení S.s.p. okrem iného vyplýva, že tento zákon stanovil ako procesnú podmienku konania pred správny súdom povinné právne zastúpenie žalobcu advokátom počas celého konania, pričom výslovne ustanovil, že táto povinnosť sa vzťahuje aj na spísanie žaloby. Povinné zastúpenie advokátom nie je potrebné, ak má žalobca, jeho zamestnanec, alebo člen, ktorý za neho na správnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. I tu sa však povinnosť zastúpenia osobou s právnickým vzdelaním vzťahuje už na spísanie žaloby. Splnomocnenie udelené advokátovi, resp. potvrdenie o požadovanom právnickom vzdelaní žalobcu, jeho zamestnanca alebo člena, je povinnou náležitosťou správnej žaloby, ktoré musí byť k správnej žalobe i pripojené.

12. Pokiaľ ide o otázku, či bola v posudzovanom prípade splnená podmienka povinného právneho zastúpenia sťažovateľa už pri spísaní a podaní žaloby zo dňa 2.11.2017, možno sa stotožniť s názorom krajského súdu, že z obsahu žaloby ani z jej príloh to nevyplýva. Advokátska kancelária konajúca v zastúpení sťažovateľa však podaním zo dňa 16.11.2017 (bez súdnej výzvy) doložila krajskému súdu plnomocenstvo udelené sťažovateľom tomuto zástupcovi dňa 2.11.2017, čo je podľa údajov na správnej žalobe deň jej spísania a zároveň podania krajskému súdu. Právny zástupca sťažovateľa v neskôr podanej kasačnej sťažnosti tvrdí, že žalobcu zastupoval už pri spísaní žaloby.

13. Krajský súd žiaľ v odôvodnení uznesenia o odmietnutí žaloby nezaujal žiadne stanovisko k doloženiu plnej moci dňa 16.11.2017 a bez overenia existencie plnomocenstva už v čase spísania a podania žaloby uzavrel, že u sťažovateľa nebola splnená zákonná podmienka zastúpenia podľa § 49 ods. 1 S.s.p. a preto je správny žaloba v zmysle § 98 ods. 1 písm. f/ S.s.p. neprípustná. Tento záver považuje kasačný súd za minimálne predčasný.

14. Senát kasačného súdu považuje za potrebné najprv upozorniť na to, že krajský súd nepredložil kasačnému súdu v zmysle § 451 ods. 1 S.s.p. administratívne spisy a zo súdneho spisu nevyplýva, že by krajský súd mal administratívne spisy v predmetnej veci v čase vydania uznesenia o odmietnutí žaloby k dispozícii. Zistené okolnosti teda nasvedčujú tomu, že krajský súd vydal kasačnou sťažnosťou napadnuté uznesenie bez preverenia, či vôbec boli vydané rozhodnutia, ktoré sťažovateľ žiada preskúmať a zrušiť, kedy a akých spôsobom boli tieto rozhodnutia sťažovateľovi doručené a aký bol okruh účastníkov správneho konania.

15. Prvý úkon žalovaného vo veci je podľa obsahu súdneho spisu jeho vyjadrenie ku kasačnej sťažnosti, z ktorého obsahu nemožno vyvodiť, kedy sa má rozhodnutie ministra o podanom rozklade za doručené sťažovateľovi. Zodpovedania tejto otázky je pritom dôležité pre posúdenie, či podanie zo dňa 16.11.2017 doložené plnomocenstvom datovaným dňom 02.11.2017 bolo krajskému súdu podané v zákonnej 2-mesačnej lehote na podanie správnej žaloby, plynúcej od oznámenia rozhodnutia orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje (§ 181 ods. 1 S.s.p.). Ak by bolo doložené plnomocenstvo a faktické prihlásenie sa advokáta k autorstvu správnej žaloby urobené v zákonnej lehote na podanie žaloby, potom by bol podľa názoru kasačného súdu záver krajského súdu o nesplnení podmienok zastúpenia podľa § 49 ods. 1 S.s.p. prima facie nesprávny.

16. K právnym následkom absencie kvalifikovaného zastúpenia žalobcu už pri spisani a podaní žaloby považuje kasačný súd za potrebné upozorniť, že judikatúra kasačného súdu je zatiaľ nejednoznačná v posúdení otázky odstrániteľnosti tohto nedostatku (porovnaj napr. rozhodnutia sp. zn. 1Sžfk/72/2017, 3Sžfk/31/2017, 8Sžfk/30/2018, 1Sžfk/39/2018). Túto rozpornosť zrejme v budúcnosti vyrieši až rozhodnutie veľkého senátu kasačného súdu. V každom prípade však platí, že žalobca môže aj inými prostriedkami (napr. predložením komunikácie s advokátom spred podania správnej žaloby) preukázať, plnomocenstvo udelené advokátovi trvalo už v čase spisania žaloby, ak to nevyplýva z jej písomného vyhotovenia alebo z jej príloh, a následne chýbajúce plnomocenstvo doplniť. Ako však už kasačný súd uviedol, krajský súd trvanie právneho zastúpenia žalobcu už pri spisani a podaní žaloby dostatočne neoveroval a k plnej moci z 02.11.2017 predloženej dňa 16.11.2017 nezaujal žiadne stanovisko. Neposúdil tiež, kedy a akým spôsobom bolo rozhodnutie ministra doručené účastníkom správneho konania a najmä sťažovateľovi (ten v žalobe namieta aj nezákonnosť doručovania rozhodnutí v správnom konaní verejnou vyhláškou) a či plnomocenstvo udelené advokátovi nebolo sťažovateľom doplnené v lehote na podanie správnej žaloby. Procesný postup krajského súdu bol z naznačených dôvodov nesprávny a mal za následok nezákonné odmietnutie správnej žaloby.

17. Ako druhý dôvod odmietnutia žaloby krajský súd uviedol skutočnosť, že správna žaloba je neprípustná, pretože bola podaná proti prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania správnym súdom. Z odôvodnenia uznesenia krajského súdu však jednoznačne nevyplýva, prečo a z akého konkrétneho zákonného dôvodu považoval správnu žalobu za neprípustnú. Je pravdou, že sťažovateľ v žalobnom návrhu správnej žaloby navrhol zrušiť rozhodnutie žalovaného - sekcie cestnej dopravy a pozemných komunikácií, odboru špeciálneho stavebného úradu pre diaľnice č. 004668/2017/SCDPK/37341 zo dňa 5.6.2017, ktoré je rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa. Avšak už v prvom odseku správnej žaloby sťažovateľ uviedol, že proti tomuto rozhodnutiu podal riadne a včas rozklad, ktorý bol rozhodnutím ministra zamietnutý.

18. Podľa § 180 ods. 1 S.s.p. je v konaní o správnej žalobe žalovaným orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku. Predmetom súdneho prieskumu je teda zásadne rozhodnutie správneho orgánu druhého stupňa, ak zákon neustanovuje inak. Preto v prípade, že správna žaloba je podaná proti prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré nadobudlo právoplatnosť v spojení s rozhodnutím nadriadeného orgánu o opravnom prostriedku a za žalovaného je označený správny orgán prvého stupňa, ide nepochybne o nedostatok žaloby, ktorý však nie je dôvodom pre odmietnutie žaloby a mohol by viesť krajský súd nanajvýš k výzve na jeho odstránenie. Je treba si uvedomiť, že chybné označenie prvostupňového rozhodnutia v žalobnom návrhu, ak bolo takéto rozhodnutie preskúmané v konaní o opravnom prostriedku, nezakladá neprípustnosť žaloby. Podľa § 7 písm. a/ S.s.p. je totiž neprípustná žaloba proti právoplatnému rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak účastník konania pred jeho právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktoré mu umožňoval použiť osobitný predpis. Zo samotnej žaloby však vyplýva, že právo podať proti prvostupňovému rozhodnutiu opravný prostriedok sťažovateľ využil. Za daných okolností bol záver krajského súdu o neprípustnosti správnej žaloby a o jej odmietnutí z tohto dôvodu nesprávny.

19. Z uvedených dôvodov dospel kasačný súd k záveru, že krajský súd postupoval nezákonne, keď správnu žalobu nesprávne a bez preverenia rozhodujúcich skutočností odmietol. Preto kasačný súd postupoval podľa § 462 ods. 1 S.s.p. a uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, v ktorom bude právnym názorom kasačného súdu viazaný (§ 469 S.s.p.).

20. V ďalšom konaní bude úlohou krajského súdu zabezpečiť si administratívny spis žalovaného, preveriť otázku účastníctva sťažovateľa v správnom konaní, určiť čas doručenia rozhodnutia správneho orgánu druhého stupňa sťažovateľovi a znovu vyhodnotiť splnenie podmienky trvania právneho zastúpenia sťažovateľa pri podaní žaloby v zmysle § 49 ods. 1 S.s.p., vrátane posúdenia včasnosti doloženia plnomocenstva dňa 16.11.2017.

21. O náhrade trov kasačného konania rozhodne v zmysle § 467 ods. 3 krajský súd.

**Poučenie:**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.