

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 6Asan/7/2019
Identifikačné číslo spisu: 1017200210
Dátum vydania rozhodnutia: 16.01.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Jozef Milučký
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:1017200210.1

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, Odvolací disciplinárny senát, so sídlom Šustekova 49, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 8Dko 1/2015 zo dňa 3. novembra 2016, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/31/2017-12 zo dňa 25. júla 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

I.

1. Uznesením č.k. 2S/31/2017-12 zo dňa 25. júla 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 legitímáciu 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. 8Dko 1/2015 zo dňa 24. septembra 2015, ktorým žalovaný rozhodol o zamietnutí odvolania žalobcu a potvrdil rozhodnutie Disciplinárneho senátu č. 4 Disciplinárnej komisie Slovenskej komory exekútorov č.k. DK 38/2013 zo dňa 24. septembra 2015, ktorým tento vo veci disciplinárneho konania proti súdnemu exekútorovi Z.. K. Z. rozhodol tak, že disciplinárne konanie zastavil.

2. Krajský súd napadnuté uznesenie odôvodnil tým, že aktívna procesná legitímácia 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. Žalobná legitímácia musí byť daná pre všetky prípady, kedy je dotknutá právna sféra žalobcu, t.j. keď sa jednostranný úkon správneho orgánu, vzťahujúci sa ku konkrétnej veci a konkrétnym adresátom, závažne a autoritatívne dotýka jeho právnej sféry. Ďalej uviedol, že pre bližšie zdôvodnenie je z právno-teoretického hľadiska pod subjektívnym právom nevyhnutné rozumieť vlastné práva alebo právom chránené záujmy žalobcu. Inak povedané subjekt práva (fyzická alebo právnická osoba) sa nemôže všeobecnou správnu žalobou domáhať ochrany subjektívnych práv iného subjektu, resp. pod jeho subjektívne práva nemožno podriaďiť také účinky rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy, ktoré neovplyvňujú jeho právnu pozíciu, t.j. nezasahujú do jeho právnej sféry a ani nespôsobujú zmenu jeho právneho postavenia, ktorá situácia nastala aj v tomto prípade (napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 5Sž/2/2011 zo dňa 24. februára 2011). Dodal, že Správny súdny poriadok v § 177 ods. 2 nevyklučuje, aby sa preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného mohli domáhať aj iné subjekty ako účastníci administratívneho konania, ich okruh však zužuje len na prokurátora a na subjekt výslovne na to oprávnený osobitným zákonom. Samotné tvrdenia žalobcu o nesprávnosti záverov rozhodnutia správneho orgánu a ich rozpor so zákonom nestačia. Skutočnosť, že musí ísť o vlastné subjektívne práva fyzickej alebo právnickej osoby súčasne vylučuje, aby pod tento druh aktívnej žalobnej legitímácie bolo možné podriaďiť prípad, keď fyzická alebo právnická osoba, ako účastník administratívneho konania v jeho rámci realizuje jeho verejno-mocenské oprávnenia. Zdôraznil, že pod ukrátením subjektívneho práva je nutné rozumieť taký stav, keď žalovaným rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy bolo priamo zasiahnuté do práv alebo právom chránených záujmov fyzickej alebo právnickej osoby. Súd v každej konkrétnej veci v intenciách citovaných zákonných ustanovení posudzuje, či žalobca spĺňa zákonom stanovené podmienky procesnej aktívnej legitímácie na podanie žaloby v správnom súdnom procese.

3. Ďalej konštatoval, že pojem verejná správa možno charakterizovať ako realizáciu verejnej moci, ktorá má sledovať určitý verejný cieľ, alebo verejný záujem, resp. ako realizáciu zákona vykonávanú subjektmi, ktoré nie sú nezávislými od štátu a štátnej moci. Musí tak ísť o úpravu verejnoprávneho vzťahu medzi žalobcom a žalovaným správnym orgánom, pričom práva a povinnosti, ktorých sa rozhodovanie žalovaného dotýka, musia byť verejnoprávnej povahy. Správne súdnictvo pritom predstavuje oblasť so samostatnou súdnou právomocou pre spory vyplývajúce z tzv. vertikálnych administratívnych právnych vzťahov. V týchto orgány verejnej správy vystupujú voči účastníkom administratívneho konania v štátno-mocenskom postavení. Teda rozhodujú o právach a povinnostiach v oblasti verejnej správy, kedy mocenský prvok je vyvažovaný práve možnosťou dovoľávať sa ochrany v správnom súdnom procese. Výsledkom existencie vertikálneho prvku je rozhodnutie alebo opatrenie vydané voči fyzickej alebo právnickej osobe, ktorým jej orgán verejnej správy ukladá povinnosť, alebo jej vydáva oprávnenie, resp. deklaruje existenciu jej právneho stavu. Správny súd preto považoval za nesporné, že žalobca, t.j. minister spravodlivosti bol účastníkom administratívneho konania, teda disciplinárneho konania, keďže na základe § 223 ods. 1 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 návrhu na začatie disciplinárneho konania vedeného proti disciplinárne obvinenému súdnemu exekútorovi. V rámci uvedeného konania realizoval svoje verejno-mocenské oprávnenie vyplývajúce z § 223 ods. 1 zákona č. 233/1995 Z. z. Exekučného poriadku, t.j. oprávnenie podať návrh na začatie disciplinárneho konania. Na základe uvedeného vyslovil, že v danom prípade jednoznačne absentuje tzv. vertikálny prvok administratívneho konania, nakoľko napadnuté rozhodnutie sa nemôže týkať subjektívnych práv fyzickej osoby ministra spravodlivosti, ktoré by vychádzali z konkrétneho právneho predpisu, ovplyvňovali by jeho právnu pozíciu, alebo by zasiahli do jeho právnej sféry alebo spôsobili zmenu jeho právneho postavenia.

II.

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

5. Sťažovateľ v podanej kasačnej sťažnosti poukázal na ustanovenia § 243b ods. 15 a § 228 ods. 5, 6 Exekučného poriadku a skonštatoval, že gramatickým výkladom možno 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, a tí sú oprávnení na podanie správnej žaloby. Zákon teda explicitne neoznačuje osoby oprávnené na podanie správnej žaloby, avšak aplikáciou jazykového a logického výkladu na zákonný text nesporne došiel k dedukcii, že žalobu je oprávnený podať účastník disciplinárneho konania. Tým je okrem exekútora aj žalobca, ktorým môže byť aj minister spravodlivosti, teda analogicky sa aktívna legitímácia na podanie správnej žaloby aplikuje aj na osobu v postavení ministra spravodlivosti.

6. Ďalej uviedol, že Exekučný poriadok účinný do 31. októbra 2013 v § 228 ods. 6 umožňoval podať účastníkom disciplinárneho konania správnu žalobu, z čoho vyplýva, že boli naplnené podmienky § 177 ods. 2 SSP, a teda minister spravodlivosti bol v posudzovanom prípade 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 ustanovenia § 177 ods. 2 SSP, tak v súlade so zásadou *lex specialis derogat legi generali* sa na daný subjekt už neuplatňujú ďalšie podmienky procesnej aktívnej legitímácie stanovené v § 178 ods. 1 SSP.

7. Zdôraznil, že 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. Preto tvrdil, že ak zákon dáva ministrovi spravodlivosti právo disciplinárnej iniciatívy, tak tomuto právu zodpovedá aj náležitá ochrana a možnosť jej uplatnenia v právnom štáte. Dodal, že toto právo garantované Ústavou Slovenskej republiky v čl. 46 ods. 1 bolo v danom prípade porušené, keďže krajský súd odňal ministrovi spravodlivosti možnosť domáhať sa uplatnenia svojho práva v jeho konečnej podobe. Minister spravodlivosti vystupuje v disciplinárnom konaní ako jeden z účastníkov konania, a preto by mal mať k dispozícii aj rovnaké procesné prostriedky obrany a ochrany.

8. Sťažovateľ tiež vyjadril presvedčenie, že napádané rozhodnutie výrazným spôsobom vybočilo z doteraz stabilnej rozhodovacej praxe správneho súdu. Poukázal na rozhodnutia Krajského súdu v Banskej Bystrici, z ktorých vyplýva inkonzistentnosť rozhodovania, keďže súd rozhodol v obdobných veciach odlišne. Stav, keď v rozhodovacej praxi jedného súdu, dokonca v rozhodovaní rovnakého senátu, dochádza v skutkovo podobných prípadoch k neodôvodneným rozdielom, považoval za neudržateľný.

9. Žalovaný v písomnom vyjadrení k podanej kasačnej sťažnosti navrhol túto ako nedôvodnú zamietnuť a uviedol, že uznesenie Krajského súdu v Bratislave č.k. 2S/31/2017-12 zo dňa 25. júla 2018 považuje za vecne správne, vychádzajúce z platného právneho stavu.

III.

10. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti (§ 440 ods. 1, 2 SSP) a dospel k záveru, že podaná kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

11. Je nesporné, že sťažovateľ bol účastníkom disciplinárneho konania, ktorého začatie sám inicioval podaním disciplinárneho návrhu voči súdnemu exekútorovi Z. K. Z.N., keďže v zmysle § 223 ods. 2 Exekučného poriadku bol orgánom oprávneným na podanie takéhoto návrhu. Konanie o jeho návrhu bolo zavŕšené vydaním napadnutého rozhodnutia žalovaného. Spornou sa v konaní stala otázka, či sťažovateľ 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.

12. 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.

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

14. Podľa § 178 ods. 1 SSP 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.

15. „Ustanovenie § 177 ods. 2 SSP vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv. Zákon ustanovuje, že to tak je pri všeobecnej správnej žalobe prokurátora a iného subjektu výslovne na to oprávneného zákonom. Všeobecná správna žaloba prokurátora podobne ako každá žaloba prokurátora v zmysle § 61 písm. b/ smeruje k ochrane zákonnosti.. Pod iným subjektom, ktorý sa všeobecnou správnu žalobou môže domáhať ochrany iných než subjektívnych práv, je nutné de lege lata rozumieť zainteresovanú verejnosť (§ 42). Špecifickým prípadom, v ktorom je v zmysle zákonného odkazu v § 177 ods. 2 SSP pri všeobecnej správnej žalobe ochrana iných než subjektívnych práv zverená aj inému subjektu než prokurátorovi, je aktívna žalobná legitímácia upravená v § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 292/2014 Z.z.“). Uvedené zákonné ustanovenie totiž oprávňuje na podanie všeobecnej správnej žaloby proti rozhodnutiu Rady Úradu pre verejné obstarávanie riadiaci orgán atď.

Opísaný účel ochrany spojený so všeobecnou správnu žalobou ako základným žalobným typom v správnom súdnictve súčasne koreluje s dvomi zásadami správneho súdneho konania obsahnutými 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 legitímáciou fyzickej a právnickej osoby a ochrana zákonnosti a verejného záujmu sa prejavuje pri rozhodovaní správneho súdu o žalobách prokurátora a zainteresovanej verejnosti.“ (Baricová, J., Fečík, M., Števec, M. Filová, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava, C.H.Beck, 2018, s. 869).

16. 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. Ustanovenie § 177 ods. 2 SSP vymedzuje výnimky, keď všeobecná správna žaloba nesmeruje k ochrane subjektívnych práv.

17. Všeobecnou správnu žalobou sa žalobca buď domáha ochrany svojich subjektívnych práv (§ 177 ods. 1 SSP), alebo ochrany zákonnosti (§ 177 ods. 2 SSP), pričom ochrany zákonnosti sa môžu domáhať len prokurátor alebo subjekt na to výslovne oprávnený zákonom. Takýmto subjektom 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 § 228d ods. 8 Exekučného poriadku jednoznačne vyplýva, že takéto výslovné zmocnenie v tejto právnej norme absentuje. Aj z porovnania § 41 ods. 11 zákona č. 292/2014 Z.z. s § 228d ods. 8 Exekučného poriadku možno badať rozdiel vo výslovnom oprávnení na podanie správnej žaloby. Formuláciu uvedenú v § 228d ods. 8 Exekučného poriadku nemožno chápať ako výslovné splnomocnenie na podanie správnej žaloby, keďže obdobná formulácia sa nachádza takmer vo všetkých právnych predpisoch, ktoré obsahujú možnosť preskúmania rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy v rámci 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 ustanovuje, že „Proti rozhodnutiu o uložení sankcie podľa odseku 1 písm. c/ až e/ možno podať správnu žalobu do 15 dní odo dňa doručenia rozhodnutia rady.“

18. Už zo zbežného porovnania citovanej právnej úpravy možno uzavrieť, že § 228d ods. 8 Exekučného poriadku neobsahuje osobitnú úpravu na podanie správnej žaloby v zmysle § 177 ods. 2 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 únprave aktívnej procesnej legitímácie, ako sa nesprávne domnieval sťažovateľ.

19. Pre naplnenie znenia § 177 ods. 2 SSP 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.

20. V otázke ukrátenia na subjektívnych právach sťažovateľa 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 podanej subjektom, ktorý podal návrh na prejednanie priestupku. Ide o obdobný subjekt ako je v prejednávacom prípade (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 a v ďalších bodoch poukazuje na doterajšiu judikatúru najvyšších súdnych autorít.

21. 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

- verejnomoenského oprávnenia (napr. u navrhovateľa disciplinárneho konania proti sudcovi podľa § 120 ods. 2 zákona č. 385/2000 Z.z. o sudcoch a prísediach a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, u navrhovateľa disciplinárneho konania proti prokurátorovi podľa § 197 ods. 1 zákona č. 154/2001 Z.z. o prokurátoroch a právnych čakateľoch prokuratúry v znení neskorších predpisov, u ministra spravodlivosti podľa § 92 zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti, u ministra spravodlivosti a predsedu súdu podľa § 223 ods. 2 Exekučného poriadku,

- kontrolnej činnosti v rámci záujmovej samosprávy (napr. u predsedu revíznej komisie podľa § 58 ods. 1 zákona č. 586/2003 Z.z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov, u prezidenta Slovenskej komory exekútorov a predsedu kontrolnej komisie podľa § 223 ods. 2 zákona č. 233/1995 Z.z., alebo

- súkromnoprávnej ochrany (napr. návrh postihnutej osoby na prejednanie priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. a/ zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon 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).

22. Ústavný súd SR v uznesení sp.zn. I. ÚS 166/2011 zo dňa 9. júna 2011 konštatoval, že „Rozhodnutie o priestupku sa týka iba osoby obvinenej z priestupku, a teda nezasahuje do právnej sféry sťažovateľa a ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.“

23. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 3Sži/1/2011 zo dňa 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 zo dňa 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.

24. Najvyšší súd SR v uznesení sp.zn. 3Sž/10/2009 zo dňa 21. apríla 2010 dospel k záveru, že „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.“

25. Proti uvedenému uzneseniu najvyššieho súdu bola podaná ústavná sťažnosť, ktorú Ústavný súd SR uznesením sp.zn. IV. ÚS 242/2011 zo dňa 9. júna 2011 odmietol ako neopodstatnenú konštatujúc, že „Na aktívnu legitímáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti OSP nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania, 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 ukrátenia práv žalobcu.“

26. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 5Sž/2/2011 zo dňa 24. februára 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 poškodený. 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.“

27. Aj toto rozhodnutie prešlo testom ústavnosti rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. II. ÚS 259/2011 zo dňa 4. júla 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.“

28. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 6Sž/2/2011 zo dňa 30. marca 2011 „Rozhodnutím o zastavení konania z dôvodu, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, nemohol byť navrhovateľ priestupkového konania ukrátený na svojich právach, pretože rozhodnutie o priestupku sa osobne týka iba osoby obvinenej z priestupku a svojimi účinkami neovplyvňuje právnu pozíciu navrhovateľa priestupkového konania, t.j. nezasahuje do právnej sféry navrhovateľa priestupkového konania ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia.“ Aj toto rozhodnutie prešlo testom ústavnosti rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. IV. ÚS 228/2011 zo dňa 02. júna 2011.

29. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 5Sž/19/2012 zo dňa 30. mája 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 ukraťaní 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.“

30. Rozhodnutie najvyššieho súdu sp.zn. 8SŽi/21/2012 zo dňa 21. novembra 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 meritorne 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 ukraťané na svojich právach.“

31. Aj 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. PL. ÚS 1/2012 zo dňa 27. júna 2012, ktorým bol návrh zamietnutý. Následne II. senát vydal uznesenie sp.zn. II. ÚS 259/2011 zo dňa 4. júla 2012, v ktorom sa stotožnil s právnym záverom vyjadreným v rozhodnutiach I. a IV. senátu Ústavného súdu SR.

32. Z citovanej právnej úpravy a uvedenej judikatúry vyplýva, že správne súdnictvo slúži predovšetkým na ochranu tých osôb, ktoré boli rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy ukraťané na svojich právach. Zákonodarca ustanovil obmedzenia a podmienky súdnej kontroly v správnom súdnictve v SSP tak, že na aktívnu legitímáciu na podanie všeobecnej správnej žaloby nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania, ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania rozhodnutím, preskúmania zákonnosti ktorého sa domáha, na svojich právach ukraťaný. Správne súdnictvo tak nie je založené na verejnej žalobe „actio popularis“, ktorá by umožnila komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu. Ukraťanie práv žalobcu musí byť v žalobe vyjadrené 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. Uvedený článok však negarantuje ani výsledok disciplinárneho konania v súlade s podaným návrhom, negarantuje osobe, ktorá disciplinárne konanie iniciovala, možnosť podrobiť rozhodnutie vydané v disciplinárnom konaní súdnemu preskúmaniu žalobou v rámci správneho súdnictva.

33. Nositeľom subjektívnych práv v zmysle § 177 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 1 SSP je výslovne iba konkrétna fyzická alebo právnická osoba, a preto sa nemožno stotožniť s názorom sťažovateľa, že bol ukraťaný na svojich subjektívnych právach. Kasačný súd chápe túto citlivú situáciu, na ktorú poukazuje i minister spravodlivosti SR, avšak bohužiaľ, túto právomoc zákonodarca okrem uvedených subjektov nedal žiadnemu inému subjektu (s výnimkou vecí v oblasti životného prostredia). Predmetom tohto súdneho konania nebolo, či minister spravodlivosti vykonáva svoju právomoc, či je vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti s exekútormi, ale čisto len tá skutočnosť, či má na podanie žaloby aktívnu procesnú žalobnú legitímáciu. Zásady správneho trestania vyplývajúce z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, na ktoré poukázal 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 uznesenie krajského súdu bolo riadne odôvodnené. To, že sa s ním sťažovateľ nestotožňuje z dôvodov, na ktoré poukazuje, bohužiaľ, kasačný súd nemôže nijakým spôsobom napraviť i keby sa stotožnil s jeho argumentáciou, pretože v tomto smere je bez zákonnej právomoci, pretože v danom prípade tu absentuje aktívna žalobná legitímácia ministra spravodlivosti SR.

34. V nadväznosti na vyššie uvedené závery kasačný súd zároveň pokladá za potrebné poukázať na skutočnosť, že vo vzťahu k riešeniu tejto otázky došlo k legislatívnemu vývoju, reprezentovanému zmenou v právnej úprave účinnou od 1. decembra 2019. Preto dáva do pozornosti, že hoci zákonná úprava v znení účinnom do 30. novembra 2019 ministra spravodlivosti neopravňuje na podanie opravného prostriedku s cieľom preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného, zákonom č. 389/2019 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 233/1995 Z.z. o súdnych exekútoroch a exekučnej činnosti (Exekučný poriadok) a o zmene a doplnení ďalších zákonov v znení neskorších predpisov, sa mení ustanovenie § 228d ods. 8 Exekučného poriadku tak, že správnu žalobu proti rozhodnutiu disciplinárneho senátu, ktorým sa disciplinárne konanie končí, okrem rozhodnutia o zastavení disciplinárneho konania podľa § 228a písm. b/, e/ a f/, môže v lehote podľa Správneho súdneho poriadku vo verejnom záujme podať minister spravodlivosti aj vtedy, ak nie je navrhovateľom disciplinárneho konania. Podľa § 243n zakotvujúceho úpravu prechodného ustanovenia k úpravám účinným od 01. decembra 2019, má minister spravodlivosti toto oprávnenie voči doručenému rozhodnutiu, ktorým sa disciplinárne konanie končí, ktoré bolo vydané po 30. novembri 2019. Uvedená zmena právnej úpravy tak reflektuje na námietky žalobcu, rovnako presne však určuje časový rámec, kedy ministromi spravodlivosti uvedené oprávnenie prislúcha.

35. Pokiaľ sťažovateľ poukazoval na rozdielne rozsudky Krajského súdu v Bratislave č.k. 1S/36/2016-38 zo dňa 05. októbra 2017 a č.k. 5S/121/16-19 zo dňa 5. septembra 2017, kasačný súd konštatuje, že sa v nich krajský súd nezaoberal aktívnou procesnou legitimáciou v správnom súdnictve a neodôvodnil svoj zámer odchyliť sa od existujúcej ustálenej judikatúry najvyšších súdnych autorít, na ktoré poukázal najvyšší súd v tomto uznesení. Navrhovateľ disciplinárneho konania nie je rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknutý na svojich právach. Rozhodnutie o disciplinárnom previnení sa týka len obvineného a nezasahuje do právnej sféry navrhovateľa ani nespôsobuje zmenu jeho právneho postavenia v zmysle súčasnej právnej úpravy rozhodnej v čase rozhodovania správnych súdov.

36. Napokon sťažovateľ poukazoval aj na rozdielne rozhodnutia iných krajských súdov. 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. Krajský súd v Banskej Bystrici v rozsudku, ktorý dal sťažovateľ do pozornosti, 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 legitimácie - 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 tak s judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ako aj Ústavného súdu Slovenskej republiky. Uvedené rozhodnutia najvyšších súdnych autorít je možné považovať už za ustálenú judikatúru, ktorá nebola ani Najvyšším súdom Slovenskej republiky 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 právne odôvodniť.

37. Vzhľadom na vyššie uvádzané skutočnosti, Najvyšší súd Slovenskej republiky námietky sťažovateľa uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil ako nedôvodné, keď tieto neboli spôsobilé spochybniť vecnú a právnu správnosť napadnutého rozhodnutia krajského súdu. Z týchto dôvodov potom najvyšší súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

38. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP tak, že účastníkom nepriznal nárok na náhradu trov tohto konania, keďže žalobca (sťažovateľ) nebol v tomto konaní úspešný a žalovanému právo na náhradu trov v konaní pred

správnymi súdmi zásadne neprináleží.

39. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01.05.2011).

Poučenie:

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