

U z n e s e n i e

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcov: **1. M.**, bytom R., **2. Mgr. Z.**, bytom R., obaja zastúpení **JUDr. Z.**, advokátkou so sídlom K. proti žalovanému: **Ministerstvo výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky**, so sídlom Prievozská 2/B, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 26. júla 2006 č. MVRR-2006-10380/46588-4:1620/M, o odvolaní žalobcov proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave zo dňa 13. júna 2008 sp. zn. 2S 39/2007, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 13. júna 2008 sp. zn. 2S 39/2007 **potvrďuje**.

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania **nepriznáva**.

O d ô v o d n e n i e

Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením zo dňa 13. júna 2008 sp. zn. 2S 39/2007 zastavil konanie o žalobe proti rozhodnutiu žalovaného zo dňa 26. júla 2006 č. MVRR-2006-10380/46588-4:1620/M (ktorým bolo vyhovené rozkladu podanému obchodnou spoločnosťou S., spol. s r. o. B. a zmenené rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu Ministerstva výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, odboru štátnej stavebnej správy č. 04-3295/32822-2:920/Rý zo dňa 11. októbra 2004 o vyhovení protestu prokurátora) a o trovách konania rozhodol tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania. Dôvodom pre zastavenie konania v danom prípade bolo, že rozhodnutie žalovaného o nevyhovení protestu prokurátora nemôže byť predmetom súdneho preskúmania, nakoľko je rozhodnutím procesnej povahy a také rozhodnutia sa v zmysle ustanovenia § 248 ods. 1 písm. a/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) nepreskúmajú. Krajský súd uviedol, že nejde o rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.

Proti tomuto rozhodnutiu krajského súdu podali žalobcovia v zákonnej lehote odvolanie. Žalobcovia sa v odvolaní domáhali ochrany svojich subjektívnych práv a nie posúdenia procesných postupov o vedení konania, ako to podľa ich názoru definuje napadnuté rozhodnutie súdu. Podľa názoru žalobcov skutočnosť, že rozhodnutie správneho orgánu je vadné v dôsledku, napr. nezabezpečenia si všetkých potrebných dokladov pre spoľahlivé zistenie materiálnej pravdy zo strany rozhodujúceho správneho orgánu je dôvodom na jeho zrušenie a nemožno ho zamieňať s rozhodnutím procesnej povahy o spôsobe vedenia konania. Na základe uvedeného žiadali napadnuté rozhodnutie zrušiť v celom rozsahu a priznať trovy konania.

Žalovaný sa k odvolaniu žalobcov nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá OSP) preskúmal napadnuté rozhodnutie súdu prvého stupňa ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcov nemožno priznať úspech. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania, pretože odvolanie smerovalo proti uzneseniu (§ 250ja ods. 3 v spojení s § 214 ods. 2 OSP).

Predmetom sporu je nielen otázka možnosti preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia, ale aj včasnosti podania žaloby podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku a aktívna legitímácia žalobcu na podanie žaloby o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu po nevyhovení protestu prokurátora.

V súvislosti s touto otázkou odvolací súd považuje za potrebné predovšetkým ozrejmiť vzťah žaloby podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku a protestu prokurátora. Podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) sa konanie o proteste prokurátora a preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov súdom považujú za mimoriadne opravné prostriedky (spolu s obnovou konania a preskúmaním rozhodnutia mimo odvolacieho konania, ktoré sú v predmetnej právnej veci bez právneho významu). Ide teda o dva rovnocenné mimoriadne opravné prostriedky, ktoré môžu smerovať proti tomu istému právoplatnému rozhodnutiu vydanému správnym orgánom.

Protest prokurátora je upravený v ustanovení § 69 správneho poriadku a v zákone č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“), konkrétne v ustanoveniach § 22 - § 27, ktoré sa prekrývajú a dopĺňajú. Aj keď správny poriadok *expressis verbis* neuvádza, že ide o mimoriadny opravný prostriedok proti právoplatným rozhodnutiam správnych orgánov, je potrebné vychádzať zo systematického zaradenia tohto inštitútu v rámci správneho poriadku a zároveň z ustanovenia § 27 ods. 1 písm. e/ zákona o prokuratúre. Protest prokurátora je jedným z prostriedkov prokurátorského dozoru, ktorý prokurátor vykonáva vo vzťahu k orgánom verejnej správy. Charakteristickými znakmi konania o proteste prokurátora sú nasledovné skutočnosti:

- prokurátor môže podať protest proti právoplatnému rozhodnutiu orgánu verejnej správy, ktorým bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis, a ktorým boli založené, zmenené alebo zrušené práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb,
- nejde o návrhové konanie, t. j. prokurátor môže podať protest na základe vlastnej dozorovej činnosti alebo na základe podnetu účastníkov správneho konania; preto môže protest prokurátora smerovať aj proti vôli účastníka,
- protest prokurátora sa podáva na orgán, ktorý nezákonné rozhodnutie vydal,
- správny orgán, ktorého rozhodnutie bolo napadnuté protestom, môže protestu úplne vyhovieť alebo ho postúpi svojmu nadriadenému správne orgánu najbližšie vyššieho stupňa, prípadne vedúcemu ústredného orgánu štátnej správy, výsledkom môže byť vyhovie alebo nevyhovie protestu prokurátora,
- proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa môžu účastníci konania odvolať alebo podať rozklad; na konanie o odvolaní alebo rozklade proti rozhodnutiu o proteste prokurátora sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní,
- ak bezprostredne nadriadený orgán, dozerajúci orgán alebo orgán uvedený v odseku 1 písm. a/ nevyhovie protestu prokurátora, môže prokurátor podať na súd žalobu na preskúmanie zákonnosti tohto rozhodnutia, ak tak ustanovuje osobitný zákon,
- vykonateľnosť rozhodnutia, proti ktorému bol podaný protest, sa neodkladá uplynutím lehoty ustanovenej na vybavenie protestu; ak však bol protest podaný aj proti nariadeniu

alebo uskutočňovaniu výkonu rozhodnutia, ďalší výkon rozhodnutia sa podaním protestu odkladá až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia o proteste,

- ak bezprostredne nadriadený orgán, dozerajúci orgán alebo orgán uvedený v odseku 1 písm. a/ nerozhodne o proteste prokurátora v lehote ustanovenej v § 26 ods. 5, na účely osobitného zákona 20) sa má za to, že protestu nevyhovel. Uvedená právna domnienka má tie isté účinky ako nadobudnutie právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora.

Protest prokurátora je teda právnym aktom, na základe ktorého môže orgán, ktorého sa napadnuté rozhodnutie týka, protestu vyhovieť alebo nevyhovieť. Rozhodnutie tohto orgánu o proteste prokurátora nie je bezprostredným rozhodnutím o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach subjektov, ktorým prokurátor poskytuje ochranu. Ide o rozhodovanie o návrhu prokurátora, ktorý nie je účastníkom správneho konania. Podanie protestu nemá vplyv na formálnoprávnu právoplatnosť napadnutého rozhodnutia, t. j. rozhodnutia vo veci samej (napríklad nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 17/1998 zo dňa 4. marca 1998).

Na druhej strane preskúvanie rozhodnutí správnych orgánov súdom ako mimoriadny opravný prostriedok je upravený v ustanovení § 70 správneho poriadku a druhej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku ako rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov. Ide o návrhové konanie, ktoré je priamo závislé od dispozičného práva žalobcu podať žalobu o preskúmanie zákonnosti postupu a rozhodnutia správneho orgánu. Správne súdnictvo je založené na generálnej klauzule vyjadrenej v ustanovení § čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a v čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd; OSP však negatívnou enumeráciou v ustanovení § 248 kvantitatívne zužuje rozsah rozhodnutí správnych orgánov podliehajúcich súdnemu prieskumu. Zároveň je potrebné mať pri preskúvaní rozhodnutí na pamäti aj charakteristiku rozhodnutí správnych orgánov, ktoré sú predmetom preskúvania súdom, vyjadrenú v ustanoveniach § 244 ods. 3 a § 247 ods. 1 OSP. Musí ísť o rozhodnutia vydané správnymi orgánmi v správnom konaní, prípadne ďalšie rozhodnutia, ktoré **zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté.**

Aktívne legitimovanou osobou na podanie žaloby v správnom súdnictve je fyzická alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu; pričom takéto rozhodnutie správneho orgánu zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo týmto rozhodnutím sú práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté (§ 247 ods. 1, § 244 ods. 3 OSP).

Rozhodnutie, ktorým správny orgán nevyhovel protestu prokurátora, nie je rozhodnutím, ktorým sa zakladá, mení alebo ruší právo alebo povinnosť fyzickej osoby alebo právnickej osoby ani sa priamo ich práv alebo právom chránených záujmov alebo povinností nedotýka (napríklad uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžo 72/2007 zo dňa 31. januára 2008, rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 SŽ 95/03 zo dňa 30. októbra 2003). Rozhodnutie o proteste prokurátora, ktorým správny orgán protestu nevyhovel, nie je teda samo osebe rozhodnutím vo veci samej. Ak správny orgán protestu vyhovie, nasleduje vydanie rozhodnutia, ktorým je nahradené pôvodné právoplatné rozhodnutie; ak však správny orgán protestu nevyhoví, pôvodné právoplatné rozhodnutie, a teda aj práva a povinnosti ním založené, zostávajú nedotknuté. Rozhodnutím o nevyhovení protestu prokurátora teda správny orgán len vyjadril svoj procesný postoj k dôvodom uplatneným v proteste. V dôsledku toho zostalo pôvodné právoplatné rozhodnutie nezmenené a sféra materiálnych práv a povinností žalobcu zostala nedotknutá.

Preto ustanovenie § 250b ods. 5 OSP dáva prokurátorovi v prípadoch negatívneho rozhodnutia o proteste prokurátora právo domôcť sa preskúmania rozhodnutia správneho orgánu podaním žaloby pri splnení uvedenej podmienky a v určenej lehote. Takéto rozhodnutie na základe žaloby fyzickej alebo právnickej osoby nepodlieha súdnemu preskúmaniu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (napríklad Babiaková, E.: Protest prokurátora a správne súdnictvo. In Justičná revue č. 3/2006, s. 520-528).

Na základe uvedených skutočností je dôvodné konštatovanie, že v tomto prípade je potrebné žalobu o preskúmanie rozhodnutia a postupu správneho orgánu podať proti rozhodnutiu vo veci samej, teda proti takému rozhodnutiu, ktoré zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, alebo sú týmto rozhodnutím práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Tým bude splnená jedna zo základných podmienok na konanie podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ktorej absencia je neodstrániteľná. Od toho sa odvíja aj lehota na podanie žaloby, ktorá začína plynúť dňom právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu vo veci samej a plynie dva mesiace; jej zmeškanie nemožno odpustiť (§ 250b ods. 1 OSP). V predmetnej právnej veci neboli splnené podmienky, následkom ktorých bol postup podľa ustanovenia § 250d ods. 3 OSP a zastavenie konania.

Naproti tomu Občiansky súdny poriadok v ustanovení § 250b ods. 5 OSP poskytuje prokurátorovi lehotu na podanie žaloby do dvoch mesiacov od právoplatnosti rozhodnutia, **ktorým nebolo vyhovené protestu**. Pričom táto žaloba však musí smerovať proti rozhodnutiu vo veci samej (stanovisko správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. Snj 124/2000 publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. R 70/2001). V prípade, žeby toto právo mal aj žalobca alebo žalovaný, bolo by to v ustanovení § 250b ods. 5 OSP výslovne uvedené. Primárne to súvisí s lehotou na podanie žaloby, kým prokurátorovi začína lehota na podanie žaloby plynúť od právoplatnosti rozhodnutia, ktorým nebolo vyhovené protestu prokurátora (nejde o rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej), žalobcovi zostáva zachovaná lehota na podanie žaloby podľa ustanovenia § 250b ods. 1 OSP, t. j. dva mesiace od právoplatnosti rozhodnutia správneho orgánu vo veci samej. Z uvedeného je potom možné prijať záver, že žalobca nemohol podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora, pretože je viazaný lehotou v zmysle § 250b ods. 1 OSP, ktorej uplynutie je neodpustiteľné. V dôsledku toho nemôže podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia vo veci samej po negatívnom rozhodnutí správneho orgánu o proteste prokurátora z dôvodu uplynutia lehoty na podanie žaloby. Preto odvolací súd dospel k záveru, že fyzické a právnické osoby nie sú aktívne legitimované na podanie žaloby na preskúmanie zákonnosti a postupu správneho orgánu v prípade rozhodnutia o nevyhovení protestu prokurátora. Aktívna legitimácia na podanie žaloby v tomto prípade patrí iba prokurátorovi.

Z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že „právo na súd“ ktorého jedným aspektom je právo na prístup k súdu, nie je absolútne a môže podliehať rôznym obmedzeniam. Uplatnenie obmedzení však nesmie obmedziť prístup jednotlivca k súdu takým spôsobom a v takej miere, žeby uvedené právo bolo dotknuté v samej svojej podstate. Okrem toho tieto obmedzenia sú zlučiteľné s čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorý garantuje právo na spravodlivé súdne konanie len vtedy, ak sledujú legitímny cieľ a keď existuje primeraný vzťah medzi použitými prostriedkami a týmto cieľom (napr. rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Guérin proti Francúzsku, č. 51/1997/835/1041 zo dňa 29. júla 1998; uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. II. ÚS 218/07-14 zo dňa 4. októbra 2007).

V predmetnej právnej veci je jednoznačné, že žalobcovia mali reálnu možnosť využiť efektívny prostriedok nápravy – podanie žaloby proti rozhodnutiu žalovaného vo veci samej, t. j. rozhodnutiu, ktoré zakladalo, menilo alebo rušilo práva a povinnosti žalobcu, prípadne sa dotýkalo jeho právom chránených záujmov, na základe druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Toto svoje právo však nevyužili, čím zmeškali lehotu na podanie žaloby v zmysle ustanovenia § 250b ods. 1 OSP. Podľa názoru odvolacieho súdu krajský súd mohol pristúpiť ku skúmaniu porušenia hmotných práv žalobcu rozhodnutím žalovaného vo veci samej len na základe žaloby podanej prokurátorom, ako oprávneným subjektom v prípade nevyhovenia protestu, nie však na základe žaloby podanej žalobcami.

Vychádzajúc z uvedených skutočností sa odvolací súd stotožnil s právnym názorom súdu prvého stupňa vysloveným v napadnutom uznesení, preto napadnuté uznesenie Krajského súdu v Bratislave zo dňa 13. júna 2008 sp. zn. 2S 39/2007 ako vecne správne potvrdil (§ 219 OSP).

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol podľa ustanovenia § 250k ods. 1 OSP s poukazom na ustanovenie § 224 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 prvá veta OSP tak, že účastníkom náhradu trov odvolacieho konania nepriznal, nakoľko žalobcovia boli v konaní neúspešní a žalovanému trovy konania nevznikli, ani si ich neuplatnil.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.

V Bratislave, dňa 4. marca 2009

**JUDr. Jozef H a r g a š, v. r.
predseda senátu**

Za správnosť vyhotovenia:
Peter Szimeth