

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 1Sžk/1/2017
Identifikačné číslo spisu: 5016200282
Dátum vydania rozhodnutia: 31.10.2017
Meno a priezvisko: JUDr., Ing. Miroslav Gavalec
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2017:5016200282.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci sťažovateľa/žalobcu : ELAN, spol. s r. o. so sídlom ul. 1. mája 35/115, Liptovský Mikuláš, IČO : 315 612 75, zastúpený JUDr. Pavol Dlhopolček, advokát, 013 23 Višňové 5, proti žalovanému : Krajská prokuratúra Žilina, Moyzesova 20, Žilina, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č. k. 21S/58/2016-64 zo dňa 9. novembra 2016, v konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, takto

rozhodol:

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

Sťažovateľovi náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I.

1. Žalobou „na odstránenie neoprávneného zásahu štátneho orgánu“ zo dňa 11.01.2016, podanou Krajskému súdu v Žiline (ďalej len „krajský súd“), sa žalobca domáhal vydania rozhodnutia, ktorým by súd zrušil protest prokurátora podaný dňa 14.10.2014 prokurátorom Krajskej prokuratúry v Žiline č. Kd 244/14/5500-9 Okresnému úradu Žilina, odboru výstavby a bytovej politiky, proti jeho rozhodnutiu č. k. OÚ-ZA-OVBP2-2014/011285/Pál zo dňa 10.06.2014 a vyhlásil ho za neplatný právny úkon, vydaný v rozpore so zákonom.

2. Žalobca v žalobe uviedol, že žalovaný podal protest prokurátora proti procesnému rozhodnutiu Okresného úradu Žilina, ktorým bolo podľa § 59 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „Správny poriadok“) v odvolacom konaní zrušené rozhodnutie Mesta Liptovský Mikuláš č. ÚRaSP 2013/01684-008Le zo dňa 30.01.2014 a vec bola vrátená prvostupňovému orgánu na nové prejednanie a rozhodnutie. Podľa žalobcu nešlo o právoplatné rozhodnutie vo veci samej, pričom tvrdil, že zákon č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 153/2001 Z.z.“) takéto konanie prokurátora nepripúšťa a preto bolo nad rámec oprávnení orgánu prokuratúry.

3. Žalobca namietal, že mu bolo protestom odňaté právo na spravodlivý proces, na podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu, ďalej možnosť realizovať zákonom priznané procesné práva, došlo tiež podľa jeho názoru k porušeniu princípov právneho štátu, keďže si žalovaný na úkor orgánov štátnej správy prisvojil kompetencie a tiež k porušeniu princípu legality a ústavno-konformného výkladu.

4. Žalovaný v písomnom vyjadrení k obsahu žaloby uviedol, že prokuratúra je orgánom dozoru nad dodržiavaním zákonnosti, nie však orgánom verejnej správy, pretože jej nepatrí rozhodovanie o právach a právom chránených záujmoch fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Protest prokurátora nemá povahu rozhodnutia a jeho podanie nemá vplyv na právoplatnosť a vykonateľnosť protestom napadnutého rozhodnutia, preto nemôže mať za následok zásah do práv fyzických a právnických osôb. Zásah do takýchto práv môže predstavovať za určitých okolností až rozhodnutie, ktorým príslušný orgán protestu prokurátora vyhovel.

5. Žalovaný nesúhlasil s tvrdením, že rozhodnutie napadnuté protestom prokurátora v čase podania protestu nebolo právoplatné. Poukázal na to, že postup žalovaného preskúmala aj Generálna prokuratúra Slovenskej republiky, ktorá konštatovala, že v súvislosti s podaním predmetného protestu postupoval prokurátor krajskej prokuratúry v súlade so zákonom.

6. Uznesením č. k. 21S/58/2016-64 zo dňa 09.11.2016 krajský súd zastavil konanie a žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania. Postupoval podľa § 99 písm. b/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „S.s.p.“), pričom dôvodil tým, že žaloba smeruje proti orgánu, ktorý nie je orgánom verejnej správy. Správny súd poukázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“) vo veci sp. zn. 3Sžnč/3/2011 a sp. zn. 3Sžz/4/2011 a konštatoval, že prokuratúra pri vykonávaní dozoru nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy nevystupuje v postavení orgánu verejnej správy, pretože nemá oprávnenie rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Uviedol, že prokuratúra je nepochybne štátnym orgánom, avšak výkon dozoru nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy, teda aj podanie protestu prokurátora, nepredstavuje rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby alebo právnickej osoby v oblasti verejnej správy, naopak predstavuje popri správnom súdnictve ďalšiu z foriem kontroly verejnej správy subjektom stojacim mimo verejnú správu.

II.

7. Proti uzneseniu správneho súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/ , h/ S.s.p. a navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnuté uznesenie krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, eventuálne aby zrušil žalobou napadnutý protest prokurátora. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, pretože konaním žalovaného došlo k uplatňovaniu jeho pôsobnosti nad rámec zákona, žalobcovi bolo odňaté ústavné právo právnej istoty na spravodlivý proces, ďalej malo byť žalobcovi odňaté právo na podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu a možnosť realizovať zákonom priznané procesné práva, malo tiež dôjsť k porušeniu princípu právneho štátu, princípu právnej istoty v tom, že príslušné štátne orgány nekonali a nerozhodovali podľa platných právnych predpisov, nesprávne ich vykladali a aplikovali. Konaním žalovaného došlo podľa žalobcu k porušeniu čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, princípu legality a ústavno-konformného správania orgánom štátnej moci.

8. Ďalej žalobca namietal, že krajský súd sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, pričom tento sťažnostný bod odôvodnil tým, že prokurátor Krajskej prokuratúry v Žiline na základe podnetu žalobcu v predmetnej veci za rovnakých okolností uviedol, že s podnetom na podanie protestu sa možno obrátiť na prokuratúru až po právoplatnom a konečnom rozhodnutí správneho orgánu. K podnetu stavebného úradu v Liptovskom Mikuláši na podanie protestu sa však vyjadril v tom zmysle, že žiadne ustanovenie zákona č. 153/2001 Z.z. nevyklučuje, aby prokurátor podal protest proti procesnému rozhodnutiu.

9. Žalobca uviedol, že v uznesení č. k. 8Sžnz/1/2016-36 zo dňa 28.01.2016, ktorým Najvyšší súd postúpil predmetnú vec krajskému súdu, nekonštatoval nezákonnosť podania žalobcu, ale len svoju nepríslušnosť na rozhodovanie vo veci. Žalobca mal za to, že v prípade nezákonnosti žaloby by Najvyšší súd postupoval podľa § 250d ods. 3 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej aj „O.s.p.“), za účinnosti ktorého bola žaloba súdu podaná, a konanie by zastavil, ak by podanie žalobcu smerovalo proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom.

10. Nakoniec žalobca namietal porušenie práva na spravodlivý proces nesprávnym procesným postupom krajského súdu, pričom znova poukázal na to, že rozhodnutím, proti ktorému bol podaný protest, bolo rozhodnutie Okresného úradu Žilina o zrušení rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu (stavebného úradu Mesta Liptovský Mikuláš) a vrátení veci na nové prejednanie a rozhodnutie. Bez tohto, podľa názoru žalobcu nezákonného zásahu prokurátora, by ďalej vo veci rozhodoval prvostupňový správny orgán, ktorý by bol v zmysle § 59 ods. 3 Správneho poriadku viazaný právnym názorom odvolacieho správneho orgánu a mal by rozhodnúť v intenciách jeho právneho názoru. Podľa žalobcu až po nadobudnutí právoplatnosti takéhoto rozhodnutia mal prokurátor právo podať protest. Proti neprávoplatnému rozhodnutiu prvostupňového orgánu nemohol žalobca z dôvodu tvrdeného nezákonného zásahu prokurátora podať opravný prostriedok. Zásah prokurátora sa podľa žalobcu javí ako tendenčný, vykonaný v snahe vyhnúť sa rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu a tým poškodiť žalobcu na jeho právach.

11. Žalovaný v písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol túto zamietnuť, pričom sa stotožnil s právnym posúdením veci správnym súdom v tom smere, že prokuratúra je orgánom dozoru nad zachovávaním zákonnosti, nie orgánom verejnej správy, čo zakladá nedostatok základnej procesnej podmienky, ktorý nemožno odstrániť. Preto bolo podľa jeho názoru nevyhnutné konanie zastaviť podľa § 99 písm. b/ S.s.p..

12. K druhému sťažnostnému bodu žalovaný uviedol, že vo veci vedenej pod č. Kd 230/13/5500, na ktorú poukázal sťažovateľ, neexistovalo právoplatné rozhodnutie, ktoré by mohlo byť preskúmané prokuratúrou. Vo prejednávanej veci vedenej pod č. Kd 244/14/5500 prokurátor podal protest proti právoplatnému rozhodnutiu, ktorým bolo ukončené odvolacie konanie. Žalovaný tiež poukázal na to, že krajský súd posúdil vec v súlade s rozhodovacou praxou Najvyššieho súdu, ktorý konštatoval, že Generálna prokuratúra Slovenskej republiky nie je orgánom verejnej správy (viď rozhodnutie sp. zn. 3Sžz/4/2010 zo dňa 29.03.2012).

13. K namietanému zásahu do práva žalobcu na spravodlivý proces žalovaný uviedol, že protest prokurátora je vo svojej podstate iba návrh. Až výrokom právoplatného rozhodnutia o proteste prokurátora, ktoré v danom prípade vydalo Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, došlo k zrušeniu rozhodnutia Okresného úradu Žilina zo dňa 10.06.2014. Žalovaný považoval za neakceptovateľné tvrdenie žalobcu, že by prokuratúra mala získať postavenie orgánu verejnej správy v dôsledku podania protestu. Mal za to, že žalobcovi neboli odňaté žiadne jeho ústavné ani zákonné práva, naďalej sú mu všetky procesné prostriedky k dispozícii a niektoré z nich už aj využil.

III.

14. Najvyšší súd v konaní o kasačnej sťažnosti preskúmal uznesenie krajského súdu v medziach sťažnostných bodov (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2 S.s.p.) a jednomyseľne (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch) dospel k záveru, že kasačnej sťažnosti žalobcu nemožno vyhovieť.

15. Žaloba v predmetnej veci bola na krajskom súde podaná ešte za účinnosti Občianskeho súdneho poriadku, ktorý bol časti upravujúcej konanie pred správnymi súdmi s účinnosťou od 01.07.2016 nahradený Správnym súdnym poriadkom. Tento nový procesný predpis upravuje konanie o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy v druhej hlave štvrtej časti. Podľa prechodného ustanovenia § 491 S.s.p. platí tento zákon aj na konanie začaté podľa piatej časti O.s.p. pred dňom nadobudnutia jeho

účinnosti (ods. 1), s tým, že právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti S.s.p., zostávajú zachované (ods. 2).

16. Krajský súd aplikujúc ustanovenia S.s.p. zastavil konanie podľa § 99 písm. b/ pre neodstrániteľný nedostatok procesnej podmienky konania, spočívajúci v tom, že žaloba smeruje proti subjektu, ktorý nie je orgánom verejnej správy. Vychádzal pritom z vymedzenia orgánov verejnej správy v § 4 S.s.p., ktoré sa v podstate zhoduje s časovo predchádzajúcou legálnou definíciou orgánu verejnej správy podľa § 244 ods. 2 O.s.p., pričom konštatoval, že prokuratúra pri vykonávaní dozoru nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy nevystupuje v postavení orgánu verejnej správy, pretože jej zákon nezveruje oprávnenie rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Podľa § 244 ods. 2 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmavajú sudy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Podľa § 4 S.s.p. orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú

- a) orgány štátnej správy,
- b) orgány územnej samosprávy, ktorými sú obce, mestá, a v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestské časti a samosprávne kraje,
- c) orgány záujmovej samosprávy, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,
- d) právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy,
- e) štátne orgány, iné orgány alebo subjekty, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.

Podľa § 99 ods. 1 písm. b/ S.s.p. správny súd konanie uznesením zastaví, ak zistil taký nedostatok procesnej podmienky konania, ktorý nemožno odstrániť, a nebol dôvod na odmietnutie žaloby podľa § 98 ods. 1 .

17. Kasačný súd konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov krajského súdu, na ktoré spolu so správnu citáciou dotknutých právnych noriem obsahnutých v odôvodnení napadnutého rozhodnutia odkazuje.

18. Pre doplnenie a rozvinutie vyššie uvedených záverov dodáva, že protest je jedným z nástrojov prokurátorského dozoru nad zachovávaním zákonnosti orgánmi verejnej správy. Prokurátor môže protestom napadnúť akékoľvek právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy v lehote troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia (§ 27 ods. 1 písm. e/ zákona č. 153/2001 Z.z. v znení platnom a účinnom v čase podania predmetného protestu). Protest prokurátora nie je rozhodnutím o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb v oblasti verejnej správy, pretože prokuratúra využívaním kompetencií prokurátorského dozoru podľa štvrtého dielu tretej časti zákona č. 153/2001 Z.z. verejnú správu nevykonáva, ale ju kontroluje. Podaním protestu sa len začína konanie, v ktorom môže správny orgán, ktorý protestom napadnuté rozhodnutie vydal, prípadne jeho nadriadený orgán, napraviť nezákonnosť, ktorú prokurátor v proteste namieta. V konaní o proteste orgán verejnej správy skúma nielen vecnú opodstatnenosť námietok prokurátora o porušení zákona vydaným administratívnym rozhodnutím alebo postupom, ktorý jeho vydaniu predchádzal, ale aj splnenie zákonných podmienok pre podanie prokurátorského protestu. Proti rozhodnutiu o proteste prokurátora môžu účastníci konania podať odvolanie a po právoplatnom skončení tohto konania je možné napadnúť toto rozhodnutie správnu žalobou na príslušnom správnom súde. Až právoplatným rozhodnutím o proteste prokurátora môže dôjsť k zásahu do právneho postavenia účastníka správneho konania, ktorým bol v prejednávanej veci žalobca.

Podľa § 27 zákona č. 153/2001 Z.z. na protest prokurátora proti rozhodnutiu sa vzťahujú ustanovenia § 26 s týmito odchýlkami:

e) protest proti rozhodnutiu môže prokurátor podať do troch rokov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia; ak ide o rozhodnutie, proti ktorému nemožno podať riadny opravný prostriedok, do troch rokov od jeho vydania.

19. Z uvedených dôvodov nemožno podanie protestu prokurátora proti rozhodnutiu Okresného úradu Žilina považovať za zásah orgánu verejnej správy, ktorý by bol spôsobilý ukrátiť žalobcu na jeho právach alebo právom chránených záujmoch, prípadne sa inak priamo dotknúť jeho právneho postavenia, pretože žalovaný v prejednávanej veci nekonal v postavení orgánu verejnej správy. Uvedený záver nadväzuje na doterajšiu judikatúru Najvyššieho súdu (sp. zn. 3Sžnč/3/2011, 3Sžz/4/2010), na ktorú krajský súd správne poukázal. Sťažnostný bod týkajúci sa namietaného nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom preto považoval kasačný súd za nedôvodný.

20. Zjavne neopodstatneným je i sťažnostný bod, ktorým sťažovateľ vytýka odklon rozhodnutia krajského súdu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. V tomto bode však dôvodí rozdielnou argumentáciou žalovaného vo veciach, ktoré považuje sťažovateľ za podobné, neuvádza však, ako tieto skutočnosti súvisia s ustálenou rozhodovacou praxou kasačného súdu a akým spôsobom sa mal krajský súd od tejto ustálenej praxe odkloniť.

21. To isté platí i pre argumentáciu rozhodnutím Najvyššieho súdu č. k. 8Sžnz/1/2016-34 zo dňa 28.01.2016, ktorým bola vec postúpená Krajskému súdu v Žiline z dôvodu vecnej nepríslušnosti krajského súdu na rozhodovanie v predmetnej veci. Uvedené procesné rozhodnutie Najvyššieho súdu bolo výsledkom posúdenia jedine otázky vecnej a miestnej príslušnosti súdu, nie však ostatných procesných podmienok na konanie vo veci. Kasačný súd považuje za úplne nesprávny predpoklad sťažovateľa, že Najvyšší súd by konanie zastavil podľa § 250d ods. 3 O.s.p., ak by žaloba smerovala proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom a neuvádzal by v uznesení o postúpení veci príslušné ustanovenia vtedy platného procesného predpisu (O.s.p.), resp. zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch. Rozhodnutie vecne nepríslušného súdu o postúpení veci žiadnym spôsobom neprejudikuje posúdenie ostatných procesných podmienok na konanie vo veci súdom, ktorému bola vec postúpená.

22. Kasačný súd konštatuje, že rozhodnutie Najvyššieho súdu o postúpení veci z dôvodu vecnej nepríslušnosti nemožno považovať ani za ustálenú rozhodovaciu prax na účely § 440 ods. 1 písm. h/ S.s.p. a znova zdôrazňuje, že ide len o procesné rozhodnutie o jednej z podmienok konania v prejednávanej veci. Ustálenou rozhodovacou praxou kasačného súdu sa rozumie opakované právne posúdenie určitého právneho problému v rozhodovacej činnosti kasačného súdu obdobným spôsobom.

23. K sťažnostnému bodu týkajúcemu sa namietaného porušenia práva žalobcu na spravodlivý proces kasačný súd poukazuje na svoju argumentáciu k prvému sťažnostnému bodu a dodáva, že ak bol priebeh správneho konania, na ktoré žalobca poukazuje, či jeho práva súvisiace s týmto konaním, nejakým spôsobom dotknuté, potom sa tak stalo v dôsledku rozhodnutia orgánu verejnej správy o proteste prokurátora, nie samotným protestom. Kasačný súd môže len zopakovať, že podaním protestu proti akémukoľvek rozhodnutiu orgánu verejnej správy prokurátor využíva zákonom stanovené oprávnenie iniciovať konanie o odstránenie prípadnej nezákonnosti administratívneho rozhodnutia, nenadobúda však postavenie orgánu verejnej správy a preto sa nemôže dopustiť nezákonného zásahu, ktorý by bolo možné preskúmať na základe správnej žaloby podľa druhej hlavy štvrtej časti S.s.p..

24. Vzhľadom na to, že žiaden zo sťažnostných bodov uvedených v kasačnej sťažnosti nezakladá dôvod na zrušenie napadnutého uznesenia krajského správneho súdu, postupoval kasačný súd podľa § 461 S.s.p. a kasačnú sťažnosť zamietol.

25. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1

SSP tak, že v konaní neúspešnému sťažovateľovi právo na ich náhradu nepriznal.

Poučenie:

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