



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 490/2023-30

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca) a sudcov Ivana Fiačana a Petra Molnára v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **ENSOFT s. r. o.**, Hviezdoslavova 25, Nové Zámky, IČO 46 386 394, zastúpenej advokátkou Mgr. Elenou Szabóovou, Hlavné námestie 7, Nové Zámky, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sfk/18/2022 z 26. apríla 2023 a konaniu, ktoré mu predchádzalo, takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť a skutkový stav

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 6. októbra 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia. Zároveň navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť, vec vrátiť najvyššiemu správne súdu na ďalšie konanie a priznať jej náhradu trov právneho zastúpenia v konaní pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka podala podnet na podanie protestu prokurátora z dôvodu, že sa domnievala, že Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky (ďalej len „finančné riaditeľstvo“) protizákonne nekonalo o jej odvolaní proti rozhodnutiu Daňového úradu Nitra, ktoré podala podľa jej presvedčenia včas, avšak došlo k výpadku funkcie načítania príloh portálom finančnej správy. Prokurátor Krajskej prokuratúry v Nitre podal v tejto veci protest prokurátora, ktorému daňový úrad nevyhoviel a následne finančné riaditeľstvo potvrdilo rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa o nevyhovení protestu prokurátora. Proti tomuto rozhodnutiu podala sťažovateľka správnu žalobu, dovodiac tým, že prokurátor uplatňoval aj námietky, ktoré poskytla v podnete na podanie prokurátora a na ktoré správnu žalobou napadnuté rozhodnutie nedáva odpovede.

3. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „krajský súd“) uznesením č. k. 75S/25/2021-83 z 9. septembra 2021 odmietol správnu žalobu sťažovateľky podľa § 98 ods. 1 písm. e) Správneho

súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“) z dôvodu jej podania na to neoprávnenou osobou, keďže daňový subjekt (sťažovateľka, pozn.) nemá aktívnu vecnú legitimáciu na podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora a takéto oprávnenie má len prokurátor, ktorého protestu nebolo vyhovené v administratívnom konaní (§ 178 ods. 2 SSP). Poukázal na to, že nevyhovením protestu prokurátora nedochádza k zásahu do práv sťažovateľky, lebo jej právna pozícia vyplývajúca z právoplatného administratívneho rozhodnutia ostáva nezmenená. Z materiálneho hľadiska dochádza takýmto rozhodnutím len k vyjadreniu postoja orgánu verejnej správy k dôvodom uplatneným prokurátorom v jeho proteste. Proti tomuto uzneseniu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť.

4. O kasačnej sťažnosti sťažovateľky proti odmietajúcemu uzneseniu krajského súdu rozhodol najvyšší správny súd napadnutým uznesením tak, že ju ako nedôvodnú zamietol podľa § 461 SSP. K jednotlivým kasačným námietkam najvyšší správny súd uviedol: *«... vymedzenie žalobnej legitimácie v odkazovaných zákonných ustanoveniach (§ 350 a § 359 SSP) má osobitné postavenie vo vzťahu k vymedzeniu účastníkov konania v konaní o všeobecnej správnej žalobe, ktorou je aj žaloba sťažovateľa pred krajským súdom (§ 178)... Rozdiel medzi jednotlivými druhmi konania a súvisiacej aktívnej vecnej legitimácie je pritom vo všeobecnej rovine obsiahnutý aj § 177 SSP, kde podľa ods. 1 „Správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.“ a podľa ods. 2 „Ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.“*

... Ustanovenie § 99 písm. c) SSP... rieši úplne iný právny stav ako je právny stav v súdnej veci. Dôvodová správa k SSP k ustanoveniu § 99 písm. c) uvádza: „Písmeno c) ako dôvod zastavenia nadväzuje na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. d). Ak orgán verejnej správy na základe protestu prokurátora zruší žalobou napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy, správny súd konanie zastaví. Ak však rozhodnutie o vyhovení protestu bolo následne napadnuté na správnom súde správnu žalobou inej osoby, bude môcť byť konanie o správnej žalobe podanej proti rozhodnutiu alebo opatreniu vydanému vo veci samej zastavené správnym súdom len so súhlasom žalobcu (ktorý napadol rozhodnutie alebo opatrenie vydané vo veci samej). Takýto režim má žalobcu chrániť, pretože, ak by sa konanie o jeho správnej žalobe automaticky zastavilo a následne by správny súd v inom konaní zrušil rozhodnutie o proteste, zo zákona by sa obnovilo rozhodnutie orgánu verejnej správy vo veci samej, ktorého zákonnosť by už žalobca v dôsledku uplynutia prekluzívnej lehoty na podanie správnej žaloby nemohol opakovane napadnúť na správnom súde.“

... V súhrne preto kasačný súd uvádza, že tak čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky, ako ani iné ustanovenia SSP, na ktoré sťažovateľ odkazuje v kasačnej sťažnosti (napr. § 350, § 359, § 177, § 178, príp. § 99 písm. c) SSP), nepodporujú výklad, ku ktorému sa sťažovateľ snažil dospieť cez zásadu „in dubio mitius“... Podľa názoru najvyššieho správneho súdu je zákonné vymedzenie účasti konania v súdnej veci (v rámci konania pred krajským súdom) dostatočne jasné - a aj keď toto nesvedčí účasti sťažovateľa v konaní pred krajským súdom - nie je možné ho extenzívne rozširovať len preto, aby mu toto právo mohlo byť priznané (bez opory v zákone).

Ak sťažovateľ v texte kasačnej sťažnosti tvrdil, že predchádzajúce rozhodnutia kasačného súdu nie sú v súdnej veci uplatniteľné z dôvodu, že medzičasom došlo k zmene právnej úpravy, podľa názoru najvyššieho správneho súdu... ani zmena procesných kódexov (OSP c/a SSP) nemusí

znamenat', že vo všeobecnej rovine je skoršia rozhodovacia prax en bloc na neskoršie situácie nepoužiteľná ... Navyše, sťažovateľ žiadne materiálne rozdiely v právnej úprave OSP a SSP, ktoré by mali negovať opodstatnenosť skoršej rozhodovacej praxe súdov v spornej otázke neprezentuje...»

5. Proti napadnutému uzneseniu najvyššieho správneho súdu podala sťažovateľka ústavnú sťažnosť, v ktorej argumentuje (v celom rozsahu totožne ako v kasačnej sťažnosti, pozn.), že priamo z dikcie § 24 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) vyplýva jej postavenie účastníka konania o proteste prokurátora, a preto je presvedčená o svojej procesnej legitimácii na podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu. Zároveň argumentuje čl. 2 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), a teda ak nie je jej oprávnenie výslovne vylúčené zákonným textom, ako súkromná právnická osoba disponuje oprávnením podať správnu žalobu aj v tejto veci. Poukázala na iné ustanovenia Správneho súdneho poriadku, kde je výslovne uvedené, že procesný prostriedok patrí „len“ prokurátorovi, pričom § 178 SSP takúto formuláciu neobsahuje. Namietala, že najvyšší správny súd nezvolil ústavne súladný výklad ustanovení Správneho súdneho poriadku, keďže do úvahy prichádzalo viacero alternatív výkladu a ten aplikovaný správnym súdom nie je v jej prospech. Tiež vyjadrila nesúhlas s právnym názorom, že nedošlo k zmene jej právneho postavenia či zásahu do subjektívnych práv, pretože v prípade vyhovenia protestu by došlo k náprave, ktorú požadovala svojím podnetom na vydanie protestu, čo má priamy vplyv na jej práva.

II.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

6. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie práva na spravodlivý proces napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu, ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľky proti uzneseniu krajského súdu. Sťažovateľka namietala najmä neprihliadnutie na ústavné aspekty veci (dikciu čl. 2 ods. 3 ústavy a potrebu favorizovania priaznivejšieho výkladu v prípade viacerých do úvahy prichádzajúcich), odňatie prístupu k správne súdu vo veci prieskumu rozhodnutia finančného riaditeľstva, ktoré sa sťažovateľky priamo týka, pretože bola *ex lege* účastníčkou konania o proteste prokurátora, ktorý formuloval totožné námietky ako sťažovateľka vo svojom podnete na vydanie protestu, a zároveň sťažovateľka nemá k dispozícii žiaden iný prostriedok nápravy.

7. Ústavný súd v úvode pripomína, že nie je súdom tretej inštancie všeobecného (správneho) súdnictva, ktorý by preskúmaval skutkové a právne závery všeobecných súdov a prehodnocoval ich či nahrádzal vlastnými názormi. Toto konštatovanie je v okolnostiach veci sťažovateľky o to dôležitejšie, že sťažovateľka ústavný súd svojimi sťažnostnými námietkami totožnými s kasačnými bodmi práve do tejto pozície stavia.

8. Ústavný súd sa v rámci predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti oboznámil s napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu, aby posúdil zlučiteľnosť jeho obsahu s limitmi práva na spravodlivý proces, ktorého porušenie sťažovateľka namietala. Uvedený prieskum vykonal ústavný súd v medziach svojich právomocí, a teda posudzoval kvalitu odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu a ústavnú súladnosť interpretácie právnej úpravy, ktorú najvyšší správny súd vo veci sťažovateľky aplikoval, inými slovami, ústavnú udržateľnosť napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu.

9. Najvyšší správny súd s dostatočne zrozumiteľným, logicky konzistentným a vyčerpávajúcim odôvodnením potvrdil závery krajského súdu, a to s poukazom na plne aplikovateľnú konštantnú prax správnych súdov vychádzajúcu z teoretických princípov vlastných správneho súdnictvu, ktorých sa zmena právnej úpravy nedotkla. Poukázal na rozdiel právnej ochrany poskytovanej prokuratúrou, ktorá sleduje verejný záujem na riadnom, spravodlivom a zákonomnom výkone verejnej moci oproti súdnej ochrane v správnom súdnictve, ktorá je viazaná na ochranu subjektívnych práv konkrétneho individuálneho subjektu súkromného práva. Z tejto dichotómie potom vyplýva aj procesná legitímácia na podanie správnej žaloby, ktorá je § 178 SSP upravená rozdielne pre účastníka namietajúceho porušenie svojich subjektívnych práv (ods. 1) a prokurátora, ktorého protestu nebolo vyhovené (ods. 2). Napriek tomu, že sťažovateľke zo zákona o prokuratúre svedčí postavenie účastníka v konaní o proteste prokurátora podaného v administratívnom konaní, nesvedčí jej procesná legitímácia na podanie správnej žaloby proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora (táto patrí len prokurátorovi, pozn.), pretože nevyhovením protestu nedochádza k žiadnej zmene v právnom postavení sťažovateľky, ktoré je zadefinované právoplatným administratívnym rozhodnutím. Až v prípade vyhovenia protestu a zrušenia protestom napadnutého rozhodnutia by nastala zmena právnych pomerov, ktorú by bolo možné napádať zo strany nespokojného účastníka administratívneho konania správnu žalobou proti rozhodnutiu o zrušení skôr vydaného rozhodnutia z dôvodu protestu.

10. Ani poukaz na § 99 neobstojí, pretože sa vzťahuje na inú právnu situáciu, čo najvyšší správny súd v napadnutom uznesení dôkladne vysvetlil. Pojem „iná osoba“ má na mysli správnu žalobu inej súkromnoprávnej osoby (iného účastníka administratívneho konania, takpovediac „protistrany“) odlišnej od prokurátora aj pôvodného žalobcu.

11. Zároveň argumentácia slobodou konania súkromnoprávnymi subjektmi (čl. 2 ods. 3 ústavy) nie je priliehavá, pretože základné právo na súdnu ochranu či prístup k správnomu súdu patria k základným právam, ktoré je možné vykonávať len v rozsahu a spôsobom, teda za podmienok, ktoré ustanoví osobitný zákonný predpis – v tomto prípade Správny súdny poriadok. Podľa § 178 ods. 2 SSP proti rozhodnutiu o nevyhovení protestu prokurátora môže podať správnu žalobu prokurátor, ktorého protestu nebolo vyhovené. Ide o osobitnú procesnú legitímáciu zákonom určenú pre tento druh napádaných rozhodnutí len v prospech prokurátora práve z dôvodu, že v prípade nevyhovenia protestu nedochádza k zmene už nastoleného právneho stavu, teda k zásahu do práv iných osôb, ale ide „len“ o súdnu kontrolu napĺňania verejného záujmu na kontrole zákonnosti výkonu verejnej správy, nie o ochranu subjektívnych práv účastníkov administratívneho konania. S týmto aspektom súvisí aj „nenárokovateľnosť“ podania protestu vo vzťahu k podnecovateľovi, a jeho oprávnenie podať namiesto podnetu správnu žalobu priamo na ochranu svojich subjektívnych práv, tvrdiac ich porušenie v administratívnom konaní (§ 178 ods. 1 SSP). Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že v obsahu základného práva na súdnu ochranu a obsahu práva na spravodlivý proces niet zásadných odlišností, preto sú právne závery formulované vo vzťahu k právu na súdnu ochranu plne aplikovateľné aj na označené právo na spravodlivý proces.

12. Sťažovateľkou uvádzané tvrdenia nijako nesignalizujú také pochybenia najvyššieho správneho súdu, ktoré by vytvárali priestor na možnosť vyslovenia porušenia práva sťažovateľky podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru po prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie, a preto ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom

súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ako zjavne neopodstatnenú.

13. Keďže ústavná sťažnosť sťažovateľky bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších návrhoch v uvedenej veci stratilo opodstatnenie a ústavný súd sa nimi už nezaoberal.

14. Nad rámec uvedeného ústavný súd dodáva, že sťažovateľka sa domáhala právnej ochrany poskytovanej prokuratúrou vo forme podnetu na podanie protestu prokurátora. Ak sa domnievala (ako to explicitne vyplýva z jej ústavnej sťažnosti, pozn.), že finančné riaditeľstvo je protiprávne nečinné v začatom administratívnom konaní o jej riadne podanom opravnom prostriedku (odvolanie), právny poriadok jej poskytoval aj možnosť priamej súdnej ochrany – oprávnenie podať žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy podľa § 242 SSP.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 24. októbra 2023

Luboš Szigeti
predseda senátu