

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 1SVs/1/2022
Identifikačné číslo spisu: 9622200049
Dátum vydania rozhodnutia: 30. júna 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:9622200049.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veľkom senáte - zloženom z predsedu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD., JUDr. Mariána Fečíka, prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD., JUDr. Moniky Valašikovej, PhD., JUDr. Zuzany Mališovej a prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD. - v právnej veci žalobkyne (v kasačnom konaní - sťažovateľka): P.. H.. Y. W., F., nar. XX.XX.XXXX, bytom T. Q. XXX, XXX XX T. Q., proti žalovanému: Okresný úrad Trnava, odbor opravných prostriedkov, so sídlom Vajanského 2, 917 01 Trnava, za účasti ďalšieho účastníka konania: Trnavská univerzita v Trnave, so sídlom Hornopotočná 23, 917 01 Trnava - o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného - č.: OU-TT-OOP4-2018/002454-02 zo dňa 05.01.2018 - konajúc o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Trnave, č. k. 47Sa/2/2020-154 zo dňa 26. novembra 2020, takto

r o z h o d o l :

- I. Uznesenie Krajského súdu v Trnave, č. 47Sa/2/2020-154 zo dňa 26. novembra 2020 sa v časti o odmietnutí žaloby proti výroku rozhodnutia žalovaného o uložení povinnosti sťažovateľke nahradiť štátu trovy konania z r u š u j e a vec sa mu v tejto časti v r a c i a na ďalšie konanie.
- II. Vo zvyšnej časti sa kasačná sťažnosť z a m i e t a a v tejto časti sa náhrada trov kasačného konania účastníkom n e p r i z n á v a .

O d ô v o d n e n i e

I. Konanie na krajskom súde

1. Krajský súd v Trnave (ďalej ako „krajský súd“ alebo „správny súd“) uznesením č. k. 47Sa/2/2020-154 zo dňa 26. novembra 2020 (ďalej ako „uznesenie“) odmietol žalobu žalobkyne zo dňa 13.08.2018 a zároveň rozhodol, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania.
2. Podanou žalobou sa žalobkyňa domáhala zrušenia rozhodnutia žalovaného - č. OU-TT-OOP4-2018/002454-02 zo dňa 05.01.2018 (ďalej ako „druhostupňové rozhodnutie“), ktorým tento zamietol odvolanie žalobkyne v správnom konaní a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Trnava, odboru všeobecnej vnútornej správy - č. OU-TT-OVVS2-2017/009842, Pr. č. 257/2017 zo dňa 15.05.2017 (ďalej ako „prvostupňové rozhodnutie“). Prvostupňovým rozhodnutím príslušný správny orgán

rozhodol tak, že zastavil konanie o priestupku vo veci práva na prístup k informáciám podľa § 42a ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej ako „Priestupkový zákon“) začaté na základe návrhu žalobkyne, a to na tom právnom základe, že skutok, o ktorom sa konalo, nie je priestupkom. Zároveň rozhodol, že žalobkyňa (ako navrhovateľka v priestupkovom konaní) je povinná podľa § 79 ods. 1 Priestupkového zákona uhradiť štátu paušálne trovy priestupkového konania v sume 16 Eur do 15 dní odo dňa právoplatnosti prvostupňového rozhodnutia.

3. Uznesením č. k. 20S/31/2018-119 z 13. augusta 2018 krajský súd vylúčil (podľa § 66 zákona č. 162/2015 Správny súdny poriadok - ďalej ako „Správny súdny poriadok“ alebo „SSP“) žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OOP4-2018/002454-02 zo dňa 05.01.2018 na samostatné konanie. Vec bola do registra krajského súdu zapísaná pod sp. zn. 20S/108/2018. Uznesením č. k. 20S/108/2018-33 zo dňa 06.12.2018 krajský súd odmietol žalobu žalobkyne a účastníkom konania nepriznal náhradu trov konania.

4. Na základe kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu krajského súdu č. k. 20S/108/2018-33 zo dňa 06. decembra 2018, Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej ako „najvyšší súd“, resp. „kasačný súd“) uznesením sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019 rozhodol tak, že uznesenie krajského súdu č. k. 20S/108/2018-33 zo dňa 06. decembra 2018 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Najvyšší súd zrušujúce rozhodnutie vo veci odôvodnil tým, že krajský súd sa v uznesení, ktorým žalobu žalobkyne odmietol, v odôvodnení dostatočne nevysporiadal s aktívnou procesnou legitimáciou žalobkyne na súdny prieskum, a to vo vzťahu k obom výrokom žalobou napadnutých rozhodnutí orgánov verejnej správy. Kasačný súd zároveň poukázal na to, že vo veciach správneho trestania rozhoduje sudca, nie senát.

5. Krajský súd po vrátení veci najvyšším súdom konal vo veci ďalej pod sp. zn. 47Sa/2/2020, t. j. procesným postupom relevantným vo veciach správneho trestania, keď vo veci rozhodol sudca.

6. Predmetom tohto kasačného konania je preto uznesenie krajského súdu č. k. 47Sa/2/2020-154 zo dňa 26. novembra 2020, ktorým tento opätovne odmietol žalobu žalobkyne a rozhodol tak, že žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania.

7. Krajský súd odmietajúce uznesenie vecne odôvodnil najmä nasledovne:

7.1 podľa názoru krajského súdu žalobkyňa nie je aktívne procesne legitimovaná na súdny prieskum v časti čo do výroku o zastavení priestupkového konania. Krajský súd k uvedenému záveru poskytol v odôvodnení napadnutého uznesenia detailnú argumentáciu, ktorá fakticky vychádza aj z vlastného názoru kasačného súdu vysloveného v uznesení sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019 (bod 19. odôvodnenia kasačného súdu): „19. Kasačný súd konštatuje, že aktívne legitimovaným subjektom na správny súdny prieskum správneho trestného rozhodnutia - čo do výroku o zastavení priestupkového konania, je výlučne prokurátor reprezentujúci verejný záujem [...]“. Odmietnutie žaloby vo vzťahu k prvému výroku prvostupňového rozhodnutia krajský súd odôvodnil tým, že žalobkyňa výrokom o zastavení priestupkového konania (ako navrhovateľka v priestupkovom konaní) nebola dotknutá (ukrátená) na svojich právach a právom chránených záujmov, čo znamená, že nespĺňa podmienky pre priznanie procesného statusu žalobcu (podľa § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku) - bod 24. uznesenia krajského súdu. Tento záver krajský súd oprel aj o viacero rozhodnutí najvyššieho súdu (sp. zn. 3Sži/10/2009, sp. zn. 6Sžo/434/2009, sp. zn. 5Sži/2/2011, sp. zn. 6Sži/2/2011) a nadväzujúcich rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky - ďalej ako „ústavný súd“ (sp. zn. IV. ÚS 242/2011, sp. zn. I. ÚS 166/2011, sp. zn. II. ÚS 259/2011, sp. zn. IV. ÚS 228/2011) - bod 23. uznesenia krajského súdu.

7.2 vo vzťahu k výroku prvostupňového rozhodnutia o trovách konania (náhrada trov štátu) dospel krajský súd k záveru, že žalobkyňa podmienku aktívnej legitímácie nespĺňa ani vo vzťahu k tomuto výroku. V napadnutom uznesení (bod 28.) krajský súd uviedol, že aktívna legitímácia žalobkyne na súdny prieskum vo vzťahu k výroku o trovách štátu v sume 16 Eur nie je daná „z dôvodu jeho akcesorickej povahy vo vzťahu k predmetu konania vymedzeného výrokom preskúmaného rozhodnutia prvého stupňa o zastavení priestupkového konania“. Poukázal pritom na nasledovné rozhodnutia najvyššieho súdu - sp. zn. 4Asan/24/2019, sp. zn. 6Asan/13/2019 a sp. zn. 10Asan/23/2019, z ktorých vyplýva záver, že žalobkyňa nie je aktívne legitimovaná na podanie žaloby ani vo vzťahu k druhému výroku prvostupňového rozhodnutia (trovy konania) - body 27. a 28. uznesenia krajského súdu.

8. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti, krajský súd napadnutým uznesením - po vrátení veci na ďalšie konanie najvyšším súdom - opätovne rozhodol, že žaloba je podaná zjavne neoprávnenou

osobou (vo vzťahu k obom výrokom prvostupňového rozhodnutia a nadväzujúceho druhostupňového rozhodnutia) a túto potom podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP odmietol.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie žalovaného a ďalšieho účastníka konania ku kasačnej sťažnosti

9. Včas podanou kasačnou sťažnosťou napadla uznesenie krajského súdu žalobkyňa (ďalej ako „sťažovateľka“), ktorá ju formálnoprávne odôvodnila ustanoveniami § 440 ods. 1 písm. f) SSP, § 440 ods. 1 písm. g) SSP, § 440 ods. 1 písm. h) SSP a § 440 ods. 1 písm. j) SSP.

10. Vo všeobecnej rovine sťažovateľka namieta, že uznesenie krajského súdu je formalistické, nesprávne, nezákonné, nezrozumiteľné, nepreskúmateľné a zmätočné pre nedostatok dôvodov, ako aj rozporné s princípmi materiálneho právneho štátu.

11. V konkrétnostiach sťažovateľka odôvodňuje podanú kasačnú sťažnosť najmä nasledovne:

11.1 nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom vidí sťažovateľka v tom, že tento v rámci rozhodovania o podanej správnej žalobe neprihliadol na viacnásobné porušenie všeobecne záväznej právnej úpravy zo strany orgánov verejnej správy (najmä § 57, § 58, § 59 a § 79 Priestupkového zákona a ustanovení zákona o slobode informácií, ako ani § 3, § 32, § 40, § 46 a § 49 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) - ďalej ako „Správny poriadok“). Osobitne v tejto súvislosti poukázala na to, že keby orgány verejnej správy postupovali tak, ako to zákon predpokladá a spojili by jej návrhy na začatie priestupkového konania do jedného - spoločného - konania, bola by zaviazaná platiť paušálne trovy štátu len raz (16 Eur) a nie tak ako to vyplýva z jednotlivých individuálnych rozhodnutí o zastavení priestupkového konania (v súhrne v sume 384 Eur). Poukazuje na to, že týmto konaním orgány verejnej správy porušili nielen vlastné ustanovenie § 57 Priestupkového zákona, ale aj základné pravidlá konania viažuce sa najmä k hospodárnosti a rýchlosti konania. Na podporu svojho tvrdenia poukazuje sťažovateľka aj na doktrínalnu literatúru (Potásch, P. a kol. Vybrané správne procesy (teoretické a praktické aspekty). 2 . vydanie, Bratislava : EUROKÓDEX, 2011, str. 205-206).

11.2 sťažovateľka ďalej namieta, že z odôvodnení žalobou napadnutých rozhodnutí (a v konečnom dôsledku ani z napadnutého uznesenia) nevyplýva, prečo k spoločnému konaniu podľa § 57 Priestupkového zákona nedošlo. Týmto napáda kvalitu a presvedčivosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, na ktorú skutočnosť krajský súd podľa názoru sťažovateľky tiež neprihliadal, resp. sa s ňou nevysporiadal. V tejto súvislosti odkazuje aj na rozhodovaciu činnosť slovenských a českých súdov, ako aj na odbornú literatúru (Košičiarová, S. Správny poriadok. Komentár. Šamorín : Heuréka, 2013, str. 225 a nasl.).

11.3 Sťažovateľka popiera, že by nebola aktívne legitimovaná na podanie žaloby, keď zároveň tvrdí, že krajský súd pri rozhodovaní o podanej žalobe opomenul, že postupom orgánov verejnej správy jej bola spôsobená majetková ujma. Poukazuje na to, že argumentácia krajského súdu je arbitrárna, tendenčná a nesprávna. Predmetom konania totiž nie je vlastné porušenie § 57 Priestupkového zákona (orgánom verejnej správy), ale materiálna škoda, ktorá sťažovateľke v dôsledku porušenia uvedeného zákonného ustanovenia vznikla. Uvádza, že sa nestotožňuje s právnym názorom najvyššieho súdu vysloveným v uznesení vo veci sp. zn. 10Asan/23/2019 zo dňa 28.04.2020, podľa ktorého „rozhodnutie o náhrade trov konania je integrálnou súčasťou konania o priestupku, pričom z ustanovenia § 79 ods. 1 zákona o priestupkoch možno vyvodit', že principiálne sa toto rozhodnutie riadi zásadou úspechu v konaní, resp. závisí od výsledku konania vo veci samej. Výrok rozhodnutia o trovách priestupkového konania je výrokom odvodeným, priamo závislým od výroku rozhodnutia vo veci samej. Je teda zrejmé, že preskúmať zákonnosť rozhodnutia o náhrade trov priestupkového konania znamená zároveň preskúmať aj postup a rozhodnutie správneho orgánu vo veci samej. Pokiaľ sťažovateľke ako navrhovateľke v priestupkovom konaní, neprináleží aktívna procesná legitimácia na preskúmanie rozhodnutia o priestupku, zákonite nemôže mať ani aktívnu procesnú legitimáciu na preskúmanie rozhodnutia o náhrade trov tohto priestupkového konania.“. Podľa názoru sťažovateľky, tento záver kasačného súdu je nesprávny z dôvodu rozporu s princípmi formálnej logiky, keď súd zároveň odkazuje na § 81 ods. 4 Priestupkového zákona.

11.4 V súhrne sťažovateľka namieta, že jej práva a právom chránené záujmy postupom a rozhodnutiami orgánov verejnej správy dotknuté boli, a to tak, že sa vstúpilo do jej majetkovej sféry uložením viacnásobnej povinnosti náhrady trov priestupkového konania. Má za to, že ako by malo

platiť, že v predmetnej otázke nie je aktívne legitimovaná (čo je právny názor krajského súdu), potom by fakticky nemala možnosť účinnej súdnej ochrany pred nezákonným postupom orgánov verejnej správy spočívajúcim v tom, že z dôvodu nezákonného postupu orgánov verejnej správy musela uhradiť trovy konania vo väčšom rozsahu ako by mala, keby orgány verejnej správy postupovali zákonne.

11.5 Sťažovateľka poukazuje na nezákonnosť rozhodnutia krajského súdu aj v tom, že tento sa nevysporiadal s trovami kasačného konania, keď sťažovateľka bola v konaní pred najvyšším súdom (v rámci prieskumu uznesenia krajského súdu - č. k. 20S/108/2018-33 zo dňa 06.12.2018) úspešná.

12. V podanej kasačnej sťažnosti uvádza aj to, že krajský súd jej nevrátil súdny poplatok (35 Eur) krátený podľa osobitnej právnej úpravy (na sumu 28,30 Eur), ktorý postup je relevantný odkazom na § 11 zákona č.71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov.

13. Sťažovateľka si uplatnila náhradu trov konania a v petite kasačnej sťažnosti sa domáha, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie alebo aby kasačný súd zmenil uznesenie krajského súdu tak, že zruší druhostupňové rozhodnutie a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie.

14. Kasačná sťažnosť bola zaslaná žalovanému (doručená dňa 03.06.2021), ako aj ďalšiemu účastníkovi konania (doručená dňa 21.06.2021), pričom títo sa k podanej kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

III.

Konanie na kasačnom súde, postúpenie veci veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

15. Prejednávaná vec bola dňa 25. augusta 2021 predložená Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky (ďalej ako „najvyšší správny súd“, resp. „kasačný súd“) - ako súdu príslušnému na konanie a rozhodnutie, pričom náhodným spôsobom (elektronickými prostriedkami schválenými Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky) vec napadla kasačnému senátu 4S najvyššieho správneho súdu (sp. zn. 4Svk/2/2021).

16. Uznesením sp. zn. 4Svk/2/2021 zo dňa 2. februára 2022 kasačný senát 4S postúpil vec na prejednanie a rozhodnutie veľkému senátu najvyššieho správneho súdu (ďalej ako „veľký senát“). Kasačný senát k postúpeniu veci veľkému senátu pristúpil po tom, čo pri svojom rozhodovaní v súdnej veci dospel k právneému názoru odlišnému od právneho názoru vyjadreného v rozsudkoch najvyššieho súdu zo dňa 24. marca 2020 - sp. zn. 6Asan/13/2019, zo dňa 7. apríla 2020 - sp. zn. 4Asan/24/2019, ako aj zo dňa 28. apríla 2020 - sp. zn. 10Asan/23/2019 (ďalej súhrnne aj ako „odlišné rozhodnutia“).

17. Základom odlišnosti právnych názorov je posúdenie právnej otázky či je na strane sťažovateľky (ako žalobkyne v konaní o správnej žalobe podľa SSP) daná aktívna žalobná legitimácia vo vzťahu k výrokovej časti rozhodnutia správneho orgánu, ktorým sa sťažovateľke ako navrhovateľke v priestupkovom konaní (návrhový priestupok podľa § 42a ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch) uložila povinnosť uhradiť štátu trovy konania v sume 16 Eur, a to na tom právnom základe, že správny orgán priestupkové konanie začaté na jej návrh podľa § 76 ods. 1 písm. a) Priestupkového zákona (skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom) zastavil. Z materiálneho hľadiska teda došlo k zastaveniu priestupkového konania, ktoré bolo iniciované na návrh sťažovateľky, čo viedlo k rozhodnutiu správneho orgánu o vzniku jej povinnosti zaplatiť štátu trovy tohto konania.

18. Medzi senátmi kasačného súdu je zhoda v tom, že sťažovateľka (ako žalobkyňa v rámci konania pred správneým súdom a ako navrhovateľka v priestupkovom konaní) nie je aktívne legitimovaná na podanie žaloby vo vzťahu k tej časti rozhodnutia správneho orgánu, ktorým tento zastavil priestupkové konania podľa § 76 ods. 1 písm. a) Priestupkového zákona, a to napriek tomu, že toto priestupkové konanie bolo vyvolané jej návrhom. Hoci sa v danej veci jedná o návrhový priestupok (§ 42a ods. 1 Priestupkového zákona), samotným rozhodnutím o zastavení konania sa nevstúpilo do subjektívnej právnej sféry navrhovateľky (sťažovateľky). Z ustálenej rozhodovacej praxe súdov vyplýva, že keďže rozhodnutím o zastavení konania sa nevstupuje do právnej sféry podávateľa podnetu, resp. navrhovateľa, takáto osoba nemá aktívnu legitimáciu na podanie správnej žaloby v časti rozhodnutia orgánu verejnej správy o zastavení priestupkového konania.

19. Senáty kasačného súdu však nie sú jednotné v posúdení aktívnej legitímácie navrhovateľky v časti výroku rozhodnutia správneho orgánu, ktorým bola zviazaná k úhrade trov štátu. Majú za to, že medzi výrokom o zastavení priestupkového konania a výrokom o povinnosti zaplatiť trovy štátu existuje akcesorická povaha. Z tohto záveru následne senáty kasačného súdu vyvodili právny názor (odlišné rozhodnutia), že pri absencii aktívnej legitímácie vo vzťahu k výroku o zastavení konania, tento nedostatok procesnej legitímácie sa premieta aj do nadväzujúceho výroku o povinnosti uhradiť trovy štátu, t. j. sťažovateľka nemá aktívnu legitímáciu ani vo vzťahu k výroku o jej povinnosti zaplatiť štátu paušálne trovy konania (16 Eur).

20. Predkladajúci senát sa stotožnil s doterajšou rozhodovacou praxou kasačného súdu v tom, že vo vzťahu k výroku o zastavení konania sťažovateľka aktívne legitímovaná nie je, avšak nestotožňuje sa s právnymi názormi o tom, že by tento nedostatok aktívnej legitímácie mal dopad aj na nedostatok jej aktívnej legitímácie vo vzťahu k výroku rozhodnutia správneho orgánu o jej povinnosti zaplatiť trovy štátu.

21. Na tomto základe preto kasačný senát najvyššieho správneho súdu (4S) podľa § 22 ods. 1 písm. a) SSP postúpil vec na rozhodnutie veľkému senátu najvyššieho správneho súdu.

IV.

Posúdenie veci veľkým senátom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

22. Skôr ako veľký senát pristúpil k rozhodnutiu vo veci samej, oboznámil sa s listinami obsiahnutými v súdnom spise viazucimi sa k administratívne konaniu a ustálil z nich nasledovný stav:

22.1 Prvostupňovým rozhodnutím bolo zastavené priestupkové konanie vo veci priestupku, ktorého sa mal dopustiť kvestor Trnavskej univerzity v Trnave tým, že ako zástupca Trnavskej univerzity v Trnave konajúci v mene tejto inštitúcie, neprístupnil sťažovateľke - na základe jej žiadosti - požadovanú informáciu. Zároveň bola týmto rozhodnutím uložená sťažovateľke povinnosť uhradiť štátu trovy konania vo výške 16 Eur, a to do 15 dní odo dňa právoplatnosti prvostupňového rozhodnutia. Prvostupňový správny orgán dospel k záveru, že skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom, a preto konanie podľa § 76 ods. 1 písm. a) Priestupkového zákona zastavil. Samotná povinnosť uhradiť trovy konania štátu vznikla na strane sťažovateľky z dôvodu, že došlo k zastaveniu konania vo veci návrhového priestupku, pričom sťažovateľka bola v priestupkovom konaní v procesnom postavení navrhovateľky (§ 79 ods. 1 Priestupkového zákona).

22.2 Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala sťažovateľka odvolanie. Žalovaný považoval odvolanie sťažovateľky za oneskorene podané, a preto jej túto skutočnosť oznámil (postupom podľa Správneho poriadku) spolu s informáciou, že nezistil dôvody na zmenu alebo zrušenie prvostupňového rozhodnutia mimo odvolacieho konania.

22.3 Sťažovateľka sa s týmto postupom žalovaného nestotožnila a vo veci podala podnet na aplikáciu právnych prostriedkov dozoru podľa osobitného právneho predpisu (zákon č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre). Dňa 22.12.2017 bolo žalovanému doručené upozornenie prokurátora, v ktorom tento identifikoval nezákonnosť postupu žalovaného, ktorý považoval odvolanie sťažovateľky za oneskorene podané. Žalovaný dospel k záveru, že upozornenie prokurátora bolo dôvodné.

22.4 Z vyššie uvedeného dôvodu žalovaný následne v rámci meritórneho konania o podanom odvolaní rozhodol, že prvostupňové rozhodnutie je zákonné a správne, a preto odvolanie sťažovateľky zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Poukázal na to, že v predmetnej veci ide o tzv. návrhový priestupok pri ktorom sa uplatňuje dispozičná zásada. Podľa názoru žalovaného v tomto smere nepostačuje tvrdenie navrhovateľa (sťažovateľky), že zákonná povinnosť na poskytnutie informácie bola porušená, ale uvedený záver musí potvrdiť príslušný orgán, a to buď nadriadený povinnej osoby alebo súd. Poukázal na to, že priestupkové konanie podľa Priestupkového zákona nastupuje až následne, t. j. až po tom, čo bola predmetná nezákonnosť povinnej osoby takýmto spôsobom definovaná iným príslušným orgánom verejnej moci.

23. Veľký senát považuje v prvom rade za relevantné uviesť, že predmet jeho prieskumu v tomto konaní bol viazaný výlučne na uznesenie krajského súdu č. k. 47Sa/2/2020-154 zo dňa 26. novembra 2020, ktoré bolo vydané v nadväznosti na právne názory najvyššieho súdu vyslovené v uznesení sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019, ktorým tento rozhodol o zrušení prvého uznesenia krajského súdu vydaného v tejto veci - č. k. 20S/108/2018-33 zo dňa 06.12.2018 a o vrátení tejto veci na ďalšie konanie krajskému súdu.

24. Z materiálneho hľadiska poukazuje veľký senát ďalej na to, že kasačný prieskum sa koncentroval na tie kasačné dôvody, ktoré sú za danej skutkovej a právnej situácie podstatné. Veľký senát najmä neskúmal zákonnosť postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy tak, ako boli tieto namietnuté sťažovateľkou (napr. body (30) až (36) kasačnej sťažnosti), keďže tieto neboli pre toto kasačné konanie relevantné.

25. Tento postup bol opodstatnený z dôvodu, že krajský súd v predmetnej veci nerozhodoval meritórne, ale procesným uznesením, a to tak, že žalobu sťažovateľky odmietol. Veľký senát preto v kontexte kasačných bodov verifikoval v tomto konaní primárne to, či bol správny postup krajského súdu, ktorý v konaní o podanej žalobe sťažovateľky došiel k záveru o nedostatku jej aktívnej legitímácie en bloc.

26. Pri posudzovaní týchto otázok sa veľký senát oboznámil aj so skorším rozhodnutím najvyššieho súdu v tejto veci (sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019). Hoci predmetným uznesením bolo pôvodné uznesenie krajského súdu zrušené z procesných dôvodov (nedostatočné, resp. nepresvedčivé odôvodnenie pôvodného uznesenia krajského súdu), najvyšší súd - aj keď v stručnej podobe - prezentoval v tomto uznesení právny názor aj na otázky spojené s právnym postavením sťažovateľky v súdnom konaní, v ktorom sa domáha statusu účastníčky konania.

27. Najvyšší súd pritom v súvislosti s postavením sťažovateľky ako oprávneného subjektu na podanie správnej žaloby - v uznesení sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019 - uviedol, že:

a) vo vzťahu k výroku o zastavení priestupkového konania sťažovateľka nemá aktívnu legitímáciu (bod 19. uznesenia kasačného súdu sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019)

b) „Aktívna legitímácia navrhovateľa (sťažovateľky) je teda daná len v časti, v ktorej je predmetom nárok majetkovej povahy - v prejednávanej veci je to poplatková povinnosť.“ - bod 20. uznesenia kasačného súdu sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019

28. Veľký senát pre exaktnosť uvádza, že predmetný názor vyslovený v citovanom uznesení najvyššieho súdu síce terminologicky pojednáva o „poplatkovej povinnosti“, avšak je zrejmé, že sa jedná o trovy konania spojené s prejednaním priestupku (§ 79 ods. 1 Priestupkového zákona, podľa ktorého „(1) Občanovi, ktorý bol uznaný vinným z priestupku, ako aj navrhovateľovi, ak bolo konanie začaté na jeho návrh zastavené podľa § 76 ods. 1 písm. a), b), c) alebo j), uloží sa povinnosť uhradiť trovy spojené s prejednaním priestupku. Trovy konania sa uhrádzajú paušálnou sumou, ktorú ustanoví Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky po dohode s Ministerstvom financií Slovenskej republiky všeobecne záväzným právnym predpisom.“).

29. Nepresnú formuláciu použitú kasačným súdom v bode 20. pôvodného zrušujúceho uznesenia (sp. zn. 8Asan/13/2019) je nepochybne možné preklenúť logickým výkladom, keď v nadväzujúcom bode 21. citovaného uznesenia už kasačný súd krajskému súdu vytyka, že tento v pôvodnom odmietajúcom uznesení nedal sťažovateľke odpoveď na kľúčové právne a skutkovo relevantné otázky týkajúce sa žalobného dôvodu čo do „výroku o trovách administratívneho (priestupkového) konania“.

30. Z uvedeného potom vyplýva, že kasačný súd mal za to, že vo vzťahu k výroku o zastavení priestupkového konania sťažovateľka aktívne legitimovaná nie je, ale - naopak - vo vzťahu k výroku o trovách administratívneho konania kasačný súd v uznesení sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019 došiel k záveru, že takúto aktívnu legitímáciu sťažovateľka má.

31. Na strane druhej, ako to vyplýva z napadnutého uznesenia krajského súdu, tento vec posúdil v rozpore s právne záväzným názorom kasačného súdu vysloveným v tejto veci, a to tak, že aktívna legitímácia sťažovateľky nie je daná vo vzťahu ani k jednému z výrokov prvostupňového rozhodnutia. Vo vzťahu k výroku o zastavení konania sa krajský súd stotožnil s názorom kasačného súdu a došiel k záveru, že zastavením konania o podanom návrhu samotná navrhovateľka na svojich právach nemôže byť dotknutá, čo potom vylučuje jej postavenie ako žalobkyne v správnom súdnom konaní (§ 178 ods. 1 SSP). Vo vzťahu k výroku o povinnosti uhradiť trovy priestupkového konania aktívna legitímácia sťažovateľky podľa názoru krajského súdu daná nie je, keďže tento výrok má akcesorickú povahu vo vzťahu k výroku o zastavení konania.

32. Pri meritórnom posúdení veci vychádzal veľký senát najmä z nasledovných zákonných ustanovení: 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.

Podľa § 42a ods. 1 Priestupkového zákona, priestupku sa dopustí aj ten, kto vedome vydá a zverejní nepravdivé, neúplné informácie, kto poruší povinnosť určenú osobitným predpisom, 3a) alebo ten, kto

vydaním rozhodnutia alebo vydaním príkazu, alebo iným opatrením zapríčiní porušenie práva na prístupnenie informácií.

Podľa § 57 Priestupkového zákona, ak sa páchatel' dopustil viacerých priestupkov, ktoré je príslušný prejednať ten istý orgán, prejednávajú sa tieto priestupky v jednom konaní; v jednom konaní však nemožno prejednať priestupok páchatel'a podľa § 88aa ods. 1 a súčasne iný priestupok.

Podľa § 68 ods. 1 Priestupkového zákona, priestupky podľa § 42a a § 49 ods. 1 písm. a) sa prejednávajú len na návrh postihnutej osoby alebo jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka (ďalej len „navrhovateľ“). Priestupok podľa § 22 ods. 1 písm. g) sa prejednáva len na návrh poškodenej osoby, jej zákonného zástupcu alebo opatrovníka, ak je poškodená osoba vo vzťahu k páchatel'ovi priestupku blízkou osobou a k ublíženiu na zdraví alebo spôsobeniu škody na majetku došlo iba tejto blízkej osobe, prípadne aj páchatel'ovi priestupku.

Podľa § 72 písm. d) Priestupkového zákona, v konaní o priestupku sú účastníkmi konania d) navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku podľa § 68 ods. 1.

Podľa § 76 ods. 1 písm. a) Priestupkového zákona, správny orgán konanie o priestupku zastaví, ak sa v ňom zistí, že a) skutok, o ktorom sa koná, sa nestal alebo nie je priestupkom.

Podľa § 76 ods. 2 Priestupkového zákona, odvolanie proti rozhodnutiu o zastavení konania je prípustné len vtedy, ak bolo konanie zastavené podľa odseku 1 písm. a), b), c) a j); v týchto prípadoch sa rozhodnutie o zastavení konania účastníkom konania oznamuje; v ostatných prípadoch sa rozhodnutie o zastavení konania vyznačí v spise a účastníci konania sa o zastavení konania len upovedomia.

Podľa § 79 ods. 1 Priestupkového zákona, občanovi, ktorý bol uznaný vinným z priestupku, ako aj navrhovateľovi, ak bolo konanie začaté na jeho návrh zastavené podľa § 76 ods. 1 písm. a), b), c) alebo j), uloží sa povinnosť uhradiť trovy spojené s prejednaním priestupku. Tropy konania sa uhrádzajú paušálnou sumou, ktorú ustanoví Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky po dohode s Ministerstvom financií Slovenskej republiky všeobecne záväzným právnym predpisom.

Podľa § 79 ods. 3 Priestupkového zákona, z dôvodov hodných osobitného zreteľa možno od uloženia povinnosti uhradiť trovy konania podľa odseku 1 celkom alebo čiastočne upustiť.

Podľa § 81 ods. 4 Priestupkového zákona, pri priestupkoch, ktoré možno prejednať len na návrh, sa môže navrhovateľ odvolať len proti tej časti rozhodnutia, ktorá sa týka vyslovenia viny obvineného z priestupku alebo povinnosti navrhovateľ'a uhradiť trovy konania; môže sa tiež odvolať proti rozhodnutiu o zastavení konania (§ 76 ods. 2).

33. Ako to vyplýva - okrem iných - aj z tohto rozhodnutia, prvostupňové rozhodnutie vo veci obsahuje dva výroky. Jeden, ktorým orgán verejnej správy rozhodol o zastavení priestupkového konania začatého na návrh sťažovateľky a druhý, ktorým ju zaviazal k úhrade trov štátu (za priestupkové konanie) v sume 16 Eur. Pri prvom výroku (zastavenie priestupkového konania) krajský súd ustálil, že navrhovateľka nie je aktívne legitimovaná, keďže zastavením priestupkového konania nedošlo k zásahu do jej právnej sféry. V prípade druhého výroku (povinnosť uhradiť štátu trovy konania) krajský súd dospel k záveru, že z dôvodu absencie aktívnej legitimácie pri prvom výroku, toto dopadá aj na druhý výrok prvostupňového rozhodnutia.

34. Sťažovateľka má za to, že tieto závery krajského súdu sú nesprávne, pričom poukazuje primárne na dve okolnosti. Po prvé na to, že súd úplne opomenul pri odmietnutí žaloby, že sťažovateľka na svojich právach ukrátená bola, a to tým, že orgány verejnej správy nespojili konanie o viacerých jej návrhoch do jedného spoločného konania (podľa § 57 Priestupkového zákona). Má za to, že keby orgány verejnej správy postupovali podľa Priestupkového zákona a konania o všetkých jej návrhoch by spojili do jedného celku, nevznikla by jej povinnosť hradiť trovy štátu v sume 384 Eur, ale len v sume 16 Eur (bod (10) kasačnej sťažnosti). Práve pochybenie orgánov verejnej správy spočívajúce v nespojení konaní o jej návrhoch do jedného celku malo podľa tvrdení sťažovateľky viesť k ujme na jej (majetkových) právach, čím je - podľa názoru sťažovateľky - preukázaná podmienka ukrátenia na jej právach, a teda jej aktívna legitimácia. V tejto súvislosti uviedla, že rozhodnutia, ktorými krajský súd odôvodnil svoje rozhodnutie, nie sú na vec použiteľné, keďže tieto vychádzali z iných právnych a skutkových okolností ako je vec sťažovateľky (bod (41) kasačnej sťažnosti a nasl.). Po druhé, poukázala na to, že krajský súd v rámci rozhodovania vo veci odignoroval zrušujúce uznesenie kasačného súdu v jej veci (sp. zn. 8Asan/13/2019) a namiesto toho, aby riadne vychádzal zo záväzného právneho názoru vysloveného v tomto uznesení, odkazuje na iné rozhodnutia najvyššieho

súdu, ktoré sú v neprospech sťažovateľky a na ktorých následne krajský súd koncipoval odmietnutie žaloby aj vo vzťahu k výroku o trovách konania.

35. Veľký senát v prvom rade deklaruje, že je nepochybné, že v kasačnej sťažnosti sťažovateľka primárne brojí proti tomu, že z dôvodu postupu orgánov verejnej správy (neuplatnenie spoločného konania o priestupku) jej vznikla povinnosť platiť trovy konania štátu v takom rozsahu, v akom by jej táto povinnosť nevznikla, keby orgány verejnej správy postupovali v súlade s § 57 Priestupkového zákona, čo však krajský súd odignoroval.

36. Podľa názoru veľkého senátu skutočnosť, že podávateľ podnetu, resp. navrhovateľ (v priestupkovom konaní) nemá aktívnu legitimáciu na podanie správnej žaloby na prieskum meritórneho výroku rozhodnutia o priestupku nemôže byť sporná a predstavuje dlhodobú, resp. ustálenú rozhodovaciu prax najvyšších súdnych autorít. V podrobnostiach je možné poukázať napr. na právne názory ústavného súdu vyslovené napr. v nasledovných veciach: č. k. I. ÚS 166/2011-12 - zo dňa 9. júna 2011: „Ústavný súd sa v tejto otázke v plnom rozsahu stotožňuje s názorom najvyššieho súdu, že rozhodnutie o priestupku sa týka iba osoby obvinenej z priestupku, a teda nezasahuje do právnej sféry sťažovateľa a ani nespôsobuje zmenu jej právneho postavenia.“), príp. č. k. II. ÚS 259/2011-34 - zo dňa 4. júla 2012: „V danom prípade sa v priestupkovom konaní rozhodovalo o obvinení z priestupku a uložení sankcie [...], pričom 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.“ alebo - č. k. IV. ÚS 242/2011-9 - zo dňa 9. júna 2011: „Na aktívnu legitimáciu na podanie žaloby o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (Rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov.) nestačí, že žalobca bol účastníkom správneho konania (alebo sa s ním v správnom konaní malo ako s účastníkom konať), ale zároveň musel byť ako účastník správneho konania rozhodnutím, preskúmania zákonnosti ktorého sa domáha, ako aj postupom správneho orgánu na svojich právach ukrátený. Správne súdnictvo tak nie je založené na verejnej žalobe (actio popularis), ktorá by umožnila komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu.“

37. Pre úplnosť je potrebné uviesť, že predmetné právne názory ústavného súdu boli vyslovené v nadväznosti na zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, avšak zákonná požiadavka ukrátenia na právach alebo právom chránených záujmoch (ako podmienky pre status žalobcu v správnom súdnom konaní) platí identicky aj podľa právnej úpravy účinnej v súčasnosti (t. j. v prípade konaní podľa Správneho súdneho poriadku).

38. Veľký senát privolil sťažovateľke, že ani jedna z uvedených vecí (na ktoré odkazuje krajský súd v bode 23. uznesenia) nie je identická s jej vecou, čo však neznamená, že všeobecné princípy vyslovené v citovaných rozhodnutiach najvyšších súdnych autorít nie sú aplikovateľné aj v tejto veci. V zhode so skoršími rozhodnutiami najvyššieho súdu, resp. ústavného súdu, aj podľa názoru veľkého senátu je nesporné, že rozhodnutím o zastavení priestupkového konania sa nevstupuje do právnej sféry podávateľa podnetu, resp. navrhovateľa (v priestupkovom konaní). Veľký senát v tejto súvislosti doplnia, že v procesnom postavení podávateľa podnetu (oznamovateľa priestupku) a navrhovateľa (v prípade návrhových priestupkov) nepochybne existuje kvalitatívny rozdiel, tento však nie je takej povahy, že by negoval právne názory vyslovené najvyššími súdnymi autoritami spojené s tým, že rozhodnutím o priestupku (vrátane zastavenia konania) sa nevstupuje do práv a právom chránených záujmov týchto subjektov. Výrok o uznaní osoby za vinnú z priestupku, príp. o zastavení priestupkového konania totiž vo svojej podstate dopadá na práva a právom chránené záujmy obvineného z priestupku.

39. Ak má sťažovateľka za to, že dôvodom pre jej aktívnu legitimáciu vo vzťahu k výroku o zastavení konania je jej údajná majetková ujma spôsobená tým, že orgán verejnej správy nevedol o jej návrhoch jedno konanie (§ 57 Priestupkového zákona), ale o každom návrhu konal a rozhodol samostatne, tak s týmto názorom veľký senát nesúhlasí.

40. Na strane druhej, veľký senát identifikoval v argumentácii sťažovateľky racionálne jadro v časti, kde namietala vlastnú skutočnosť, že trovy, ktoré celkovo musela vo veciach jej priestupkových návrhov uhradiť, boli vyššie ako by boli, keby orgán verejnej správy postupoval v súlade so zákonom (a všetky jej návrhy by spojil do jedného konania). Sťažovateľka má za to, že podmienky na takýto postup splnené boli.

41. Podľa názoru veľkého senátu je však táto okolnosť preskúmateľná v rámci súdneho konania práve o výroku prvostupňového rozhodnutia v časti o trovách konania. Sťažovateľka totiž veľmi kvalifikovane namietala už v texte žaloby (v časti I.1) nesprávnosť postupu orgánov verejnej správy, ktoré nespojili konania o jej návrhoch do spoločného konania, čím mali porušiť § 57 Priestupkového zákona. Analogicky tomu prezentuje sťažovateľka svoje námietky aj v kasačnej sťažnosti (časť B.1 kasačnej sťažnosti). Túto argumentáciu pritom neviazala explicitne na prvý, ani druhý výrok prvostupňového rozhodnutia, ale na rozhodnutie ako celok. Preto - inými slovami povedané - ak aj nie je daná aktívna legitímácia sťažovateľky na podanie žaloby v časti o zastavení priestupkového konania, jej tvrdenie o zvýšených celkových (súhrnných) trovách vyvolaných údajným nesprávnym postupom orgánov verejnej správy v priestupkovom konaní súdnemu prieskumu podliehať bude, a to práve v rámci prieskumu druhého výroku prvostupňového rozhodnutia (trovy konania).

42. Podľa názoru veľkého senátu, ak by krajský súd v rámci konania o druhom výroku prvostupňového rozhodnutia (trovy konania) dospel k záveru, že podmienky na uplatnenie spoločného konania podľa § 57 Priestupkového zákona vo veciach sťažovateľky splnené boli a príslušný orgán verejnej správy tak bezdôvodne, resp. bez zákonnej opory neurobil, táto skutočnosť by mohla byť vyhodnotená ako prípad hodný osobitného zreteľa podľa § 79 ods. 3 Priestupkového zákona ((3) Z dôvodov hodných osobitného zreteľa možno od uloženia povinnosti uhradiť trovy konania podľa odseku 1 celkom alebo čiastočne upustiť.). Následne by potom krajský súd záväzným právnym názorom mohol zaviazat' orgán verejnej správy, aby po zrušení príslušného výroku krajským súdom - vo veci opätovne rozhodol tak, že od uloženia povinnosti uhradiť trovy konania v danom rozhodnutí upustí.

43. Predpokladom pre takýto postup je, logicky, skutočnosť, že podmienky pre uplatnenie spoločného konania (§ 57 Priestupkového konania) splnené boli, avšak orgán verejnej správy k takémuto úkonu - v rozpore so zákonom - nepristúpil. Je totiž nepochybné, že v takomto prípade by mohlo dôjsť k porušeniu zásady hospodárnosti konania (zo strany orgánu verejnej správy) s konečným dopadom na majetkovú sféru sťažovateľky a táto otázka preto musí byť predmetom súdneho prieskumu.

44. Tento prieskum sa však podľa názoru veľkého senátu musí realizovať výlučne cez prieskum výroku o trovách konania (nie výroku o zastavení priestupkového konania), a to najmä z nasledovných dôvodov:

a) keďže dôvodom pre zastavenie priestupkového konania v súdnej veci bolo ustanovenie § 76 ods. 1 písm. a) Priestupkového zákona, t. j. že konanie obvineného z priestupku nie je priestupkom, zrušenie tohto výroku z dôvodu prípadného porušenia § 57 Priestupkového zákona by bolo v rozpore s účelom, ktorý sleduje SSP v kontexte správneho súdneho prieskumu, a ktorý postup je dlhodobo reprobovaný správnymi súdmi, t. j. nie je dôvodné zrušovať rozhodnutie orgánu verejnej správy z dôvodu takých procesných pochybení, ktoré nemajú vo svojej podstate vplyv na správnosť vlastného výroku rozhodnutia orgánu verejnej správy) - napr. najvyšší súd - sp. zn. 4 Sž 98-102/2002 „.....dôvodom k zrušeniu rozhodnutia správneho orgánu [...] môže byť len taká vada, ktorá mohla mať vplyv na správnosť, zákonnosť rozhodnutia. Rozhodnutie sa nezrušuje preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré nemôžu privodiť vecne iné či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka.“, najvyšší súd - sp. zn. 5Asan/21/2019 „Rozhodnutie sa nezrušuje preto, aby sa zopakoval proces a odstránili formálne vady, ktoré nemôžu privodiť vecne iné, či výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka.“ a pod.). Vzhľadom na uvedené, ani prípadné porušenie § 57 Priestupkového zákona nepredstavuje v súdnej veci dostatočný právny základ pre zrušenie výroku prvostupňového rozhodnutia o zastavení konania. Konanie subjektu, proti ktorému boli návrhy podané totiž nebude môcť byť kvalifikované ako priestupok len na tom základe, že by o týchto návrhoch prebehlo jedno spoločné priestupkové konanie (ako sa toho domáha sťažovateľka). Nespojenie konania o viacerých priestupkových návrhoch do jedného spoločného konania (a teda porušenie § 57 Priestupkového zákona) by mohlo byť dôvodné pre meritum veci, ak by sa tejto nezákonnosti dovoľával sám priestupca (v rámci prieskumu rozhodnutia, ktorým bol uznaný vinným z priestupku) deklarujúc napríklad to, že neuplatnenie spoločného konania v jeho veciach viedlo k porušeniu absorpčnej zásady (§ 12 ods. 2 Priestupkového zákona), čo malo za následok, že mu nebola uložená správna sankcia, resp. sankcia v správnej výške (analogicky napr. - rozsudok NSS ČR z 18. júna 2009, sp. zn. 1 As 28/2009: „Nevedl-li správní orgán v rozporu s § 57 odst. 1 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, společné řízení o více přestupcích téhož pachatele, není takový postup vadou řízení, je-li z odůvodnění následného rozhodnutí zřejmé, že

ve věci byla aplikována zásada absorpční, zakotvená v § 12 odst. 2 citovaného zákona pro ukládání trestu za souběh přestupků.“).

b) podľa § 178 ods. 1 SSP, „(1) 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“. Veľký senát má za to, že ukrátenie na právach a právom chránených záujmoch je pre účely § 178 ods. 1 SSP potrebné testovať vždy osobitne vo vzťahu ku každému konkrétnemu výroku, ktorého prieskumu sa žalobca domáha. Samotným zastavením priestupkového konania sťažovateľka na svojich právach ukrátená nebola, a to ani tým, že konanie o viacerých jej návrhoch nebolo spojené do spoločného konania (podľa § 57 Priestupkového zákona) - k tomu pozri toto odôvodnenie vyššie. Priamo z kasačnej sťažnosti pritom vyplýva, že sťažovateľka brojí primárne proti tomu, že jej bola spôsobená majetková ujma neuplatnením spoločného priestupkového konania vo veci. Toto však nie je možné stotožňovať s tým, že jej bola spôsobená ujma na právach a právom chránených záujmoch tým, že došlo k zastaveniu priestupkového konania.

c) práve z dôvodu, že z kasačnej sťažnosti je zrejmé, že sťažovateľka primárne namieta celkový rozsah trov konania, k úhrade ktorých bola zaviazaná, je potrebné na verifikáciu a možnú reparáciu tohto stavu použiť právny nástroj na to určený. Takýmto nástrojom je podľa veľkého senátu prípadné zrušenie výroku rozhodnutia orgánu verejnej správy o trovách konania a následne opätovné rozhodnutie o tejto otázke pri súčasnom skúmaní toho, či nie sú splnené podmienky na upustenie od uloženia povinnosti úhrady trov konania za konkrétne priestupkové konanie (cez inštitút dôvodov hodných osobitného zreteľa podľa § 79 ods. 3 Priestupkového zákona).

45. V súhrne preto veľký senát uvádza, že neuplatnenie postupu podľa § 57 Priestupkového zákona z vyššie uvedených dôvodov nezakladá stav, kedy by sťažovateľka bola aktívne legitimovaná na podanie žaloby vo vzťahu k výroku o zastavení konania, avšak neuplatnenie tohto postupu môže byť okolnosťou, na ktorú je potrebné prihliadať pri skúmaní rozsahu povinnosti úhrady trov konania.

46. Veľký senát preto prisvedčil tej námietke sťažovateľky, že táto je aktívne legitimovaná vo vzťahu k výroku prvostupňového orgánu o trovách konania, a to aj v kontexte kasačnej námietky uvedenej v bode (56) kasačnej sťažnosti (porušenie § 469 SSP „Ak dôjde k zrušeniu napadnutého rozhodnutia a k vráteniu veci na ďalšie konanie a nové rozhodnutie, krajský súd aj orgán verejnej správy sú viazaní právnym názorom kasačného súdu.“). Je totiž nepochybné, že kasačný senát najvyššieho súdu (8S) v uznesení sp. zn. 8Asan/13/2019 zo dňa 28. novembra 2019 jednoznačne krajskému súdu určil, že so sťažovateľkou v rozsahu výroku o trovách konania má konať ako so subjektom, ktorý je v tomto rozsahu aktívne legitimovaný na podanie žaloby, čo však krajský súd neurobil.

47. Veľký senát preto uvádza, že v súlade s právnym názorom predkladajúceho senátu, stotožňuje sa s tým, že v rámci správneho súdneho konania pred krajským súdom nemôže byť zo súdneho prieskumu vylúčené rozhodnutie orgánu verejnej správy o povinnosti účastníka konania uhradiť štátu trovy konania. Takéto rozhodnutie je totiž verejnomočenským aktom, ktorým sa vstupuje do majetkovej sféry účastníka konania. Za vstup do majetkovej sféry sťažovateľky je podľa veľkého senátu potrebné považovať aj takú situáciu, pri ktorej jej ako účastníčke priestupkového konania bola uložená povinnosť platiť trovy konania vo väčšom rozsahu ako by bola povinná platiť, keby orgány verejnej správy spojili konanie o jej návrhoch do jedného spoločného konania (podľa § 57 Priestupkového konania) - ak na takýto postup boli splnené zákonné predpoklady.

48. Podľa názoru veľkého senátu, vylúčenie prieskumu zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov o povinnosti uloženej účastníkovi konania zaplatiť štátu trovy priestupkového konania -- by predstavoval zásah nielen do subjektívnych práv konkrétneho navrhovateľa/žalobcu, ale vážnym spôsobom ohrozuje aj princípy právneho štátu.

49. Absencia aktívnej legitimácie na strane sťažovateľky na prieskum rozhodnutia správneho orgánu v časti o zastavení priestupkového konania bez ďalšieho nediskvalifikuje sťažovateľku z možnosti účinne žiadať správnu žalobou o súdny prieskum v tej časti rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorou sa jej uložila povinnosť zaplatiť trovy konania, a ktorá povinnosť sa odvíja od vlastného zastavenia priestupkového konania začatého na jej návrh.

50. Akcesorickosť rozhodnutia správneho orgánu o zastavení priestupkového konania a výroku o trovách konania nemôže byť podľa veľkého senátu vykladaná absolútne, resp. tak, že tieto výroky sú

pre účely súdneho prieskumu neoddeliteľné. Hoci správna žaloba podaná sťažovateľkou smerovala proti celému rozhodnutiu, keďže výroky prvostupňového rozhodnutia sú vo svojej podstate samostatné a oddeliteľné, nie je dôvod nevnímať ich takto aj pre účely súdneho prieskumu.

51. Veľký senát preto v súdnej veci dospel k záveru, že sú dôvodné tie body kasačnej sťažnosti, v ktorých sťažovateľka namieta, že krajský súd nezákonne odmietol jej žalobu v časti výroku o povinnosti uhradiť trovy priestupkového konania.

52. Pozornosti veľkého senátu v tejto súvislosti neušlo ani uznesenie ústavného súdu (sp. zn. III. ÚS 536/2021 zo dňa 30. septembra 2021), ktorým tento odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky vo vzťahu k rozhodnutiu NS SR - sp. zn. 10Asan/23/2019 (pozn. jedno z odlišných rozhodnutí - k tomu pozri bod 16. tohto uznesenia). Podanou ústavnou sťažnosťou sa sťažovateľka domáhala zrušenia uvedeného rozhodnutia NS SR - namietajúc - okrem iných - porušenie jej práva na spravodlivé súdne konanie, a to aj na tom právnom základe, že v rozhodnutí sp. zn. 10Asan/23/2019 sa senát 10S v otázke aktívnej legitímácie sťažovateľky (súdny prieskum povinnosti nahradiť trovy priestupkového konania) odklonil od skoršieho právneho názoru senátu 8S najvyššieho súdu (sp. zn. 8Asan/13/2019). Mala za to, že za týchto okolností mal senát 10S vec predložiť veľkému senátu NS SR, čo však neurobil a napriek tomu rozhodol v identickej právnej a skutkovej otázke inak ako senát 8S. Ústavný súd zjavnú neopodstatnenosť podanej sťažnosti identifikoval primárne v tom, že (i) rozhodnutím NS SR - sp. zn. 8Asan/13/2019 došlo k zrušeniu rozhodnutia krajského súdu vo veci z dôvodu jeho nepreskúmateľnosti, t. j. že otázka aktívnej legitímácie sťažovateľky je ešte „otvorená“ a (ii) že z ústavnoprávneho hľadiska bol právny názor senátu NS SR - 10S - vyjadrený v rozhodnutí sp. zn. 10Asan/23/2019 dostatočne odôvodnený, logický, resp. vyčerpávajúco vysvetlený a v súdnom kontexte správny.

53. Na strane druhej, oboznámiac sa s uvedeným rozhodnutím ústavného súdu, veľký senát nemohol pri svojom rozhodovaní v tejto veci opomenúť, že v rozhodnutí sp. zn. 8Asan/13/2019 bol vyslovený explicitný právny názor senátu 8S (bod 20. uznesenia sp. zn. 8Asan/13/2019, resp. bod 27. a bod 28. tohto rozhodnutia veľkého senátu), podľa ktorého na strane sťažovateľky aktívna legitímácia na súdny prieskum v časti trov priestupkového konania daná je. Preto ak ústavný súd v odmietajúcom uznesení uviedol, že otázka aktívnej legitímácie sťažovateľky bola aj po rozhodnutí senátu 8S „otvorená“ (bod 15. uznesenia ÚS SR - III.ÚS 536/2021), tento záver má oporu v predmetnom rozhodnutí NS SR (sp. zn. 8Asan/13/2019) len čiastočne (a to v rovine kvality odôvodnenia), keďže na otázku aktívnej legitímácie sťažovateľky senát najvyššieho súdu záväzný a jednoznačný právny názor vyslovil, a to taký, že sťažovateľka na súdny prieskum (v časti trov priestupkového konania) aktívne legitimovaná je.

54. Vzhľadom na skutočnosť, že predmetné rozhodnutie NS SR - sp. zn. 8Asan/13/2019 je naďalej riadnou súčasťou rozhodovacej praxe NS SR/NSS SR, nebolo možné na uvedené neprihliadať, a preto aj v kontexte neskoršej rozhodovacej praxe NS SR, ktorá sa od tohto rozhodnutia sp. zn. 8Asan/13/2019 bez predloženia veci veľkému senátu odklonila, vyvstala potreba ustálenia a zjednotenia príslušných právnych otázok veľkým senátom tak, ako je to uvedené vyššie. Navyiac, ako správne uviedla sťažovateľka v kasačnej sťažnosti, krajský súd sa v súdnej veci práve od tohto záväzného právneho názoru (o existencii jej aktívnej legitímácie v časti trov priestupkového konania) odklonil a právny názor senátu 8S v rámci nového konania a rozhodovania o jej správnej žalobe nerešpektoval.

55. Záverom veľký senát dopĺňa, že z formálneho hľadiska prisvedčil aj tej námietke sťažovateľky, podľa ktorej sa krajský súd v novom rozhodnutí vo veci nevysporiadal s trovami kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP), keďže výrok odôvodnenia napadnutého uznesenia, ako ani jeho odôvodnenie (bod 30.) žiadnym explicitným spôsobom neriešia nároky sťažovateľky týkajúce sa kasačného konania, v ktorom bola úspešná (sp. zn. 8Asan/13/2019). Na strane druhej, je nepochybné, že vo výroku II.

uznesenia krajský súd uviedol, že žiaden z účastníkov konania „nemá právo na náhradu trov konania“. Pojem „trovy konania“ - aj keď bez presnejšej špecifikácie - je podľa veľkého senátu možné vykladať tak, že tento pojem zahŕňa tak trovy konania pred krajským súdom, ako aj trovy kasačného konania. Pre úplnosť veľký senát uvádza, že trovy konania (vrátane trov kasačného konania) krajský súd sťažovateľke nemohol priznať, keďže aj v rámci opätovného konania pred krajským súdom (po zrušení pôvodného uznesenia najvyšším súdom - sp. zn. 8Asan/13/2019) došlo k odmietnutiu žaloby sťažovateľky. Uvedené znamená, že sťažovateľka bola v rámci konania o podanej žalobe (ako celku) neúspešná. Krajský súd teda formálne pochybil, keď z napadnutého uznesenia výslovne nevyplýva, že sťažovateľke náhrada trov kasačného konania nepatrí, avšak toto pochybenie krajského súdu nevyhodnotil veľký senát ako pochybenie takej povahy a intenzity, ktoré by spôsobovalo nezákonnosť rozhodnutia krajského súdu.

56. Veľký senát ďalšie námietky sťažovateľky vyhodnotil ako nedôvodné, resp. ako námietky pre toto kasačné konanie nepodstatné, avšak v súhrne mal za to, že z vyššie uvedených dôvodov je kasačná sťažnosť sťažovateľky čiastočne dôvodná. Preto podľa § 462 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, veľký senát zrušil časť uznesenia krajského súdu a vec mu v tomto rozsahu vrátil na ďalšie konanie (výrok I.). Vo zvyšku kasačnú sťažnosť sťažovateľky podľa § 461 zamietol (výrok II.).

57. Čiastočné nevyhovenie kasačnej sťažnosti (výrok II.) je determinované tým, že veľký senát - v priebehu konania neidentifikoval dôvody (pozri vyššie), ktoré by opodstatňovali zrušenie rozhodnutia krajského súdu ako celku. V zhode s ustálenou rozhodovacou praxou, ako aj s právnym názorom vysloveným vo veci sp. zn. 8Asan/13/2019 (t. j. v skoršom kasačnom konaní v tejto veci), aj veľký senát ustálil, že sťažovateľka nie je aktívne legitimovaná vo vzťahu k výroku prvostupňového správneho orgánu, resp. nadväzujúceho rozhodnutia žalovaného, ktorým došlo k zastaveniu priestupkového konania. Odmietnutie žaloby v tejto časti krajským súdom preto bolo dôvodné a zákonné. Veľký senát nepostupoval vo veci identicky ako kasačný senát 8S rozhodujúci o skoršej kasačnej sťažnosti (sp. zn. 8Asan/13/2019), keď dospel k záveru, že z vyššie uvedených dôvodov je možné o podanej kasačnej sťažnosti rozhodnúť tak, ako je to uvedené vo výroku tohto uznesenia. Týmto spôsobom sa dosiahne stav, kedy je otázka aktívnej legitimácie sťažovateľky (v rámci správneho súdneho konania) vo vzťahu k výroku orgánov verejnej správy o zastavení priestupkového konania s konečnými účinkami vyriešená, a to priamo týmto rozhodnutím a - zároveň - vo zvyšnej časti, t. j. v časti o trovách priestupkového konania (kde aktívna legitimácia sťažovateľky vo vzťahu k tomuto výroku orgánov verejnej správy daná je), bude riadne rozhodnuté krajským súdom. Tento postup považoval veľký senát za dôvodný aj s prihliadnutím na zásadu hospodárnosti a rýchlosti konania.

58. Vzhľadom na uvedené, v ďalšom konaní krajský súd zameria svoju pozornosť na to, či vo veciach, v ktorých sťažovateľka podala návrh na začatie priestupkového konania (tak ako sú tieto uvedené v jej žalobe zo dňa 11. marca 2018), boli splnené predpoklady na postup podľa § 57 Priestupkového zákona. Ak zistí, že tieto podmienky splnené boli, avšak orgány verejnej správy spoločné konanie vo veci bez zákonného dôvodu, resp. bezdôvodne neuplatnili, vyhodnotí, aký dopad má uvedené porušenie, resp. nedodržanie § 57 Priestupkového zákona na povinnosť sťažovateľky platiť trovy konania. V tomto kontexte preskúma, či takéto prípadné pochybenie orgánov verejnej správy (ak bude v rámci konania pred krajským súdom preukázané), nie je možné vyhodnotiť ako prípad hodný osobitného zreteľa podľa § 79 ods. 3 Priestupkového zákona. V nadväznosti na tieto zistenia následne rozhodne vo veci samej (vrátane prípadných nárokov sťažovateľky súvisiacich s náhradou trov konania).

59. O trovách kasačného konania v časti, v ktorej bola sťažovateľka úspešná (výrok I. tohto rozhodnutia), rozhodne podľa ustanovenia § 467 ods. 3 SSP krajský súd v súlade s § 175 ods. 2 SSP v spojení s § 167 SSP samostatným uznesením. O trovách konania v časti, v ktorej sťažovateľka úspešná nebola (výrok II. tohto rozhodnutia), rozhodol veľký senát tak, že účastníkom konania právo na ich náhradu nepriznal, a to z dôvodu, že sťažovateľka v tejto časti podanej kasačnej sťažnosti úspešná

nebola (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a u žalovaného zároveň neboli identifikované okolnosti, ktoré by odôvodňovali priznať mu náhradu dôvodne vynaložených trov konania (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 SSP).

60. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky prijal toto rozhodnutie jednomyseľne - 7 : 0 (§ 139 ods. 4 Správneho súdneho poriadku).

Poučenie :

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