2/2022 I. ročník

ZBIERKA

STANOVÍSK A ROZHODNUTÍ
NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

NAJVYŠŠÍ
SPRÁVNY SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Z B I E R K A

STANOVÍSK A ROZHODNUTÍ NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

2/2022

Ročník: I.

Redakčná poznámka

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) v súlade s § 24e ods. 3 a 6 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a podľa čl. 9 Rokovacieho poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. 1/2022 Z. z. vydáva Zbierku stanovísk a rozhodnutí najvyššieho správneho sudu (ďalej len „Zbierka“).

Jednotlivé rozhodnutia sú označené poradovým číslom, pod ktorými sú vedené v evidencii Zbierky s uvedením vzťahu k príslušnej právnej úprave, prípadne s uvedením vzťahu k predchádzajúcej judikatúre. Najvyšší správny súd pristúpil k publikovaniu svojich rozhodnutí s uvedením úplného zloženia senátu, ktorý vo veci rozhodol. Všetky rozhodnutia sú označené spisovou značkou konania. Najvyšší správny súd pri publikovaní rozhodnutí vykonáva predpísanú anonymizáciu rozhodnutí.

Pokiaľ sú v údajoch o prejudikatúre uvádzané rozhodnutia označené pod „R“ s príslušným poradovým číslom, ide vždy o rozhodnutie publikované v súdnej zbierke vydávanej najvyšším súdom.

Rozhodnutia publikované v Zbierke budú v judikatúre označované ako „ZNSS“ s príslušným poradovým číslom a rokom vydania. Jednotlivé stanoviská a rozhodnutia publikované v Zbierke budú číslované vzostupne a priebežne bez ohľadu na aktuálny rok. Teda napríklad označenie rozhodnutia č. 1/2022 ZNSS znamená, že ide o prvé rozhodnutia publikované v Zbierke od počiatku jej vydávania a že toto rozhodnutie bolo publikované v roku 2022. Popri všeobecnom číslovaní budú rozhodnutia veľkého senátu ešte samostatne číslované vzostupne a priebežne bez ohľadu na aktuálny rok. Teda napríklad označenie rozhodnutia č. 55/2024 ZNSS (VS 11/2024) znamená, že ide o 55. rozhodnutia publikované v Zbierke od počiatku jej vydávania, že toto rozhodnutie bolo publikované v roku 2024, a že ide o 11. rozhodnutie veľkého senátu najvyššieho správneho súdu vydané od 1. augusta 2021 a publikované v roku 2024.

Publikované rozhodnutia a právne vety (č. 14 až č. 22) boli schválené na zasadnutí pléna Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky 27. júna 2022.

OBSAH

Stanoviská a rozhodnutia vo veciach správneho súdnictva

III. Napokon na kladné vybavenie podnetu v zmysle § 77 Daňového poriadku nie je právny nárok a tak by žalobca nemal možnosť v rámci inštitútu uspokojenia žalobcu a lehôt tam ustanovených, chrániť svoje subjektívne práva aktívnym spôsobom. Inými slovami povedané, takýmto postupom by nemohlo dôjsť k uspokojeniu žalobcu žalovaným tak, ako to predpokladá § 101 Správneho súdneho poriadku.....88

14/2022 ZNSS

Kľúčové slová: odmietnutie správnej žaloby majúcej šikanózny charakter

Prejudikatúra: 7 Sžik 3/2017

Vzťah k právnej úprave: § 5 ods. 12, § 28 Správneho súdneho poriadku

Právna veta

I. Výnimku zo všeobecnej aplikácie článku 46 Ústavy predstavuje aj výnimočné neposkytnutie ochrany právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby zo strany súdu, za predpokladu, že nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva (§ 5 ods. 12 Správneho súdneho poriadku). Jedná sa o všeobecné východisko (princíp), bližšie vyjadrené ustanovením § 28 Správneho súdneho poriadku, v zmysle ktorého neposkytnutie ochrany právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby zo strany súdu bude spočívať v odmietnutí správnej žaloby z dôvodu, že táto má buď zjavne šikanózny charakter, alebo sa ňou sleduje zneužitie práva, alebo jeho bezúspešné uplatňovanie.

II. Odmietnutie správnej žaloby postupom podľa § 28 Správneho súdneho poriadku predstavuje kvázi sankčný nástroj „trestajúci" zneužívanie práva zo strany účastníka konania, a preto je nevyhnutné k aplikácii tohto inštitútu pristupovať výnimočne, zvlášť opatrne a reštriktívnym spôsobom. Zároveň platí pravidlo „v pochybnostiach v prospech", teda pokiaľ má konajúci súd pochybnosť o šikanóznom konaní konkrétneho účastníka konania (napríklad ak niektoré jeho námietky môžu vyznievať šikanózne a iné zase dosahujú intenzitu „obyčajnej" nedôvodnosti), správnu žalobu meritórne prejedná, čím dôjde k materiálnemu naplneniu článku 46 Ústavy a vyhne sa porušeniu princípu zákazu *denegatio iustitiae* (odmietnutiu spravodlivosti).

[*uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Svk 14/2021 z 23. februára 2022: predsedníčka senátu JUDr. Viola Takáčová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a JUDr. Michal Matulník, PhD.*]

Vymedzenie veci

I.

1. Krajský súd v Prešove (ďalej len „*krajský súd*") uznesením z 29. júla 2021, č.k. 5S/36/2020-92 odmietol správnu žalobu jednak postupom podľa § 98 ods. 1 písm. h/ v spojení s § 28 zákona č. 162/2015 Z.z.-Správny súdny poriadok (ďalej len „*SSP*") majúc za to, že má šikanózny charakter a jednak z dôvodu plynúceho z § 98 ods. 1 písm. e/ SSP majúc za to, že správna žaloba bola podaná neoprávnenou osobou. Napadnutým rozhodnutím z 23. marca 2020 žalovaný postupom podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „*Správny poriadok*") zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie z 18. decembra 2019, číslo OU-SB-OSZP-2019/000991-012, ktorým prvostupňový správny orgán (Okresný úrad

Sabinov, odbor starostlivosti o životné prostredie) rozhodol, že navrhovaná činnosť „*ZOHT-Zhodnocovanie odpadov mobilným zariadením*“, uvedená v predloženom zámere, situovaná v Prešovskom kraji, v okrese Sabinov, ktorej účelom je úprava alebo zhodnocovanie ostatných odpadov mobilným zariadením v mieste ich vzniku na území Združenia obcí hornej Torysy, sa nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z.z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 24/2006 Z.z.“). Zároveň prvostupňový správny orgán v rozhodnutí v súlade s § 29 ods. 13 zákona č. 24/2006 Z.z. navrhovateľovi (Združenie obcí hornej Torysy; pozn. súdu) určil podmienky zmierňujúce vplyv navrhovanej činnosti na životné prostredie.

2. V súvislosti s odmietnutím správnej žaloby pre jej šikanózny charakter podľa § 98 ods. 1 písm. h/ SSP v spojení s § 28 SSP mal krajský súd preukázané, že žalobca sa správnou žalobou domáhal zrušenia napadnutého rozhodnutia, nakoľko ako uviedol, zadefinoval v odvolaní jednotlivé zložky životného prostredia ako aj normy, ktoré sa na ich ochranu využívajú a rozsah ním požadovanej aplikácie nielen v zisťovacom konaní, ale aj v nadväzujúcich povoľovacích konaniach a taktiež naznačil konkrétne opatrenia, o ktorých sa domnieval, že majú prispieť k naplneniu týchto environmentálnych záujmov, avšak odvolací správny orgán ich nepojal do výrokovej časti rozhodnutia, teda neuložil navrhovateľovi činnosti tieto podmienky dodržať, čím porušil práva verejnosti na zdravé životné prostredie a zároveň aj právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia. Vo vzťahu k podaniam žalobcu v administratívnom konaní, ako aj podaniu správnej žaloby žalobcom, krajský súd uviedol, že práve žalobca vo svojich podaniach nešpecifikoval, ktoré z jeho podmienok majú byť relevantné pre posudzovanú navrhovanú činnosť „*ZOHT-Zhodnocovanie odpadov mobilným zariadením*“, dodajúc, že z činnosti súdu je zrejmé, že žalobca podáva do administratívnych konaní totožné podania obsahujúce podmienky, ktoré žiada, aby správne orgány pojali do výrokov rozhodnutí ako podmienky záväzné pre navrhovateľov jednotlivých činností, avšak bez toho, aby samotný žalobca zohľadnil jednotlivé špecifiká konkrétnych navrhovaných činností v tom ktorom konaní. Takéto konanie súd vyhodnotil ako zjavné zneužitie práva žalobcu ako zainteresovanej verejnosti na podanie správnej žaloby podľa § 178 ods. 3 SSP. V tejto súvislosti ďalej dôvodil, že zákaz zneužitia práva je právnym princípom, ktorého úlohou je zamedziť neželanému účinku, ak sa subjekt správa v súlade s právnymi normami, ale výkon práva nesleduje účel zákonom stanovený. Právny princíp zákazu zneužitia práva vyjadrený v ustanovení § 28 SSP, vychádzajúci zo základných princípov konania upravených v § 5 SSP, konkrétne v odseku 12 predmetného ustanovenia, predstavuje ochranu účastníkov konania pred zjavnou šikanou zo strany žalobcu, ktorý si uplatňuje svoje právo na prístup k správnemu súdu, avšak jeho cieľom nie je ochrana porušeného verejného záujmu v oblasti životného prostredia. Z konania žalobcu jednoznačne vyplýva, že tento namieta porušenia procesných práv žalobcu, avšak zo žaloby nie je zrejmé, ktoré konkrétne hmotnoprávne ustanovenia boli porušené, respektíve ako napadnuté rozhodnutie porušilo verejný záujem spoločnosti v oblasti životného prostredia. Pri práve zainteresovanej verejnosti na podanie správnej žaloby je potrebné rozlišovať reálny záujem subjektu, ktorému osobitný predpis priznáva postavenie zainteresovanej verejnosti, spočívajúci vo formulácií konkrétnych pripomienok voči oznámenému zámeru, ktoré napomôžu navrhovateľovi podľa zákona č. 24/2006 Z.z. i príslušnému orgánu pochopiť očakávania a námietky zainteresovanej verejnosti a dotknutých orgánov, identifikovať potenciálne kontroverzné otázky týkajúce sa konkrétnej navrhovanej činnosti a taktiež umožní získať doplňujúce relevantné informácie týkajúce sa navrhovanej činnosti, od formalizovaného právneho záujmu, ktorý sa prejavuje tým, že takýto subjekt uplatní obrovské množstvo všeobecne koncipovaných pripomienok k navrhovanej zmene činnosti bez toho, aby sa tieto pripomienky vzťahovali ku konkrétnej činnosti a aby z nich bolo zrejmé, že tieto pripomienky súvisia s konkrétnou činnosťou a pri ich vyhotovovaní bolo prihliadnuté na špecifiká daného prípadu.

3. Ďalej uvádzal, že právo verejnosti na zabezpečovaní ochrany životného prostredia nemožno chápať v tom zmysle, že táto verejnosť môže podávať do každého konania týkajúceho sa životného prostredia takmer identické podania obsahujúce pripomienky, ktoré podľa subjektu znamenajú základný elementárny súbor enviromentálnych záujmov bez toho, aby tieto podmienky súviseli s konkrétnou navrhovanou činnosťou a žiadať od správneho orgánu, aby sa s každým jedným návrhom vysporiadal. V predmetnej veci bolo od 10. októbra 2019 na webovom sídle správneho orgánu zverejnené oznámenie o zmene navrhovanej činnosti (dokument obsahujúci 94 strán), v ktorom boli detailne uvedené informácie požadované žalobcom v jeho pripomienkach, ako napríklad informácie o vplyve na záber pôdy, spotrebu vody, pitnú vodu, energetické a surovinové zdroje, nároky na infraštruktúru, vplyvy na obyvateľstvo, klimatické pomery, ovzdušie, vodné pomery, kvalitu povrchových a pod povrchových vôd, vplyvy na ekologickú stabilitu, vplyvy na krajinu a dopravy a iné. Bolo teda povinnosťou žalobcu ako zainteresovanej verejnosti si tento dokument naštudovať a vzniesť konkrétne námietky, ak mal za to, že uvedená činnosť môže mať vplyv na životné prostredie a zároveň špecifikovať, v čom vidí zásah do práva na zdravé životné prostredie, respektíve ktoré z uvedených údajov považuje za odporujúce zákonu. Konanie žalobcu, ktorý vznáša námietky voči navrhovaným zmenám činnosti bez toho, aby sa vopred oboznámil s riadne zverejnenými dokumentmi ohľadom plánovanej činnosti a jej vplyvom na životné prostredie, je možné charakterizovať ako zneužívanie práva, nakoľko žalobca žiada odpovede na otázky, ktoré má riadne k dispozícii a za predpokladu, že by sa so zverejnenými informáciami oboznámil, mohol by formulovať konkrétne nedostatky.

4. V súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou poukázal tiež na skutočnosť, že žalobca v administratívnych konaniach podáva takmer identické pripomienky, v ktorých žiada, aby správny orgán zhodnotil vplyv predmetného zámeru z hľadiska ustanovení osobitných zákonov, ktoré následne špecifikuje tak, že žiada, aby navrhovateľ napríklad predložil posudok o statike stavby, doložil hydraulický výpočet prietokových množstiev ORL, dažďovej a odpadovej kanalizácie a ostatných vodných stavieb tak, aby preukázal, že nedôjde k preťaženiu kanalizačnej siete, žiada overiť návrh činnosti s územným plánom za predpokladu maximálnych intenzít predpokladaných činností aj v okolitom území, žiada preukázať spôsob plnenia povinností vyplývajúcich zo zákona o odpadoch č. 79/2015 Z.z. a uviesť navrhované opatrenia Programu odpadového hospodárstva SR, zapracovať záväzné opatrenia Programu odpadového hospodárstva do zámeru a preukázať splnenie záväzných zákonných povinností na úseku odpadového hospodárstva, ako aj iné podmienky všeobecne formulované v obdobnom duchu bez akejkoľvek spojitosti s konkrétnym oznámeným zámerom. Žalobca v týchto konaniach taktiež žiada, aby navrhovateľ obnovil prirodzenú biodiverzitu dotknutého územia, čo najviac obnovil prirodzené funkcie narušeného ekosystému, čo najviac ochránil životné prostredie a kompenzoval ekologickú ujmu v dôsledku navrhovaného zámeru opatreniami, ako napríklad, aby parkovacie miesta boli riešené formou podzemných garáži pod objektmi stavieb a povrch územia bol upravený ako lokálny parčík, aby projektant projektovú dokumentáciu pre územné a stavebné povolenie spracoval tak, aby spĺňala metodiku Európskej komisie PRÍRUČKA NA PODPORU VÝBERU, PROJEKTOVANIA A REALIZOVANIA RETENČNÝCH OPATRENÍ PRE PRÍRODNÉ VODY V EURÓPE, aby bol zámer prispôsobený okolitej vegetácii a environmentálnej diverzite, na horizontálne plochy žiada aplikovať zelené strešné krytiny a na vertikálne plochy žiada aplikáciu zelených stien, taktiež žiada, aby bola navrhovateľovi uložená povinnosť vysadiť dreviny a povinnosťou zriadiť ako súčasť stavby aj nehnuteľné umelecké dielo neoddeliteľné od samotnej stavby (socha, plastika, reliéf, fontána a pod.) a iné obdobne formulované podmienky. Po preštudovaní jednotlivých požiadaviek žalobcu vo vzťahu k navrhovanej činnosti je zrejmé, že tieto absolútne nezodpovedajú charakteru navrhovanej činnosti a logicky poukazujúc na charakter činnosti nemožno požadovať od navrhovateľa činnosti, aby tieto podmienky vykonal.

5. V ďalšej časti krajský súd podporne odkázal na závery plynúce z uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 31. júla 2018, sp. zn. 7Sžik/3/2017 (...)

6. Za takto preukázaných okolností, krajský súd podanie žalobcu - odvolanie, obsahujúce pripomienky voči navrhovanej činnosti, vyhodnotil ako všeobecné bez akejkoľvek súvislosti s touto činnosťou, pričom žalobca žiadal odpovede na otázky, ktoré boli zverejnené v texte zámeru, zverejnenom na webovom sídle správneho orgánu. Žalobca prostredníctvom podanej správnej žaloby zneužil svoje právo na prístup k správnemu súdu, keď touto žalobou nenamietal konkrétne skutočnosti, týkajúce sa napadnutého rozhodnutia, teda neuviedol, v čom spočíva nesprávnosť záverov prijatých správnymi orgánmi k jednotlivým podmienkam žalobcu uvedeným v jeho odvolaní a len všeobecnou argumentáciou typu „že v odvolaní zadefinoval svoje environmentálne záujmy a naznačil, akým spôsobom ich navrhuje riešiť. Zadefinoval jednotlivé zložky životného prostredia, ako aj zákonné normy, ktoré sa na ich ochranu využívajú a rozsah ním požadovanej aplikácie nielen v zisťovacom konaní ale aj v nadväzujúcich povoľovacích konaniach“, v podstatne len automaticky využil svoj prístup k správnemu súdu, ktorý mu ako zainteresovanej verejnosti patrí. Krajský súd však z vyššie uvedených dôvodov tento prístup žalobcu vyhodnotil ako šikanózny práve vo vzťahu k samotnému súdu, nakoľko žalobca v danom prípade podal správnu žalobu bez toho, aby z nej bol zrejmý verejný záujem, ktorému sa žalobca ako zainteresovaná verejnosť snaží poskytnúť ochranu, poukazujúc na osobitosti konkrétneho prípadu. Z podaní žalobcu nie je zrejmé, v čom by mala navrhovaná činnosť odporovať predpisom na ochranu životného prostredia.

9. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal.

II.

10. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

11. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (*§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP*), rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (*§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP*) a tiež, že podanie bolo nezákonne odmietnuté (*§ 440 ods. 1 písm. j/ SSP*).

12. Konkrétne v kasačnej sťažnosti namietal, že žalobca ako ekologická organizácia má vo svojich cieľoch zlepšovanie životného prostredia. Háji a presadzuje verejné záujmy životného prostredia, pričom za verejný záujem možno považovať samotnú účasť a presadzovanie právneho názoru, ktorý konkuruje právnym názorom správnych orgánov, podnikateľov a súdu. Cieľom takéhoto konania je stav, kde je vždy rozhodované v najlepšom záujme životného prostredia za súčasnej odbornej, právnej aj vecnej diskusie s ekologickými združeniami. Účelom podaných stanovísk (aj správnych žalôb) nie je len prispieť k lepšej úrovni životného prostredia v konkrétnom prípade, ale aj prostredníctvom poukazovania na zlyhávanie v jednotlivých prípadoch preukázať, že sa jedná o systematické zlyhávanie, a teda, že nezákonnosť v jednotlivom prípade je dôsledkom zlého fungovania štátnej správy. Vyjadril nesúhlas s tým, že legitímne naplňovanie cieľov žalobcu je vnímané ako šikana, prípadne až kriminálna činnosť.

13. Vo vzťahu k poukazu krajského súdu na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 31. júla 2018, sp. zn. 7Sžik/3/2017 žalobca namietal, že krajský súd síce odkazuje na menovaný rozsudok, ktorý definuje, aké podmienky musia byť splnené pre odmietnutie žaloby z dôvodu jej

šikanóznosti, avšak v rozhodnutí neurčil, v čom malo na strane žalobcu spočívať šikanózne konanie. Krajský súd poukázal na „*šablónovitý*“ charakter žaloby a dodal, že žalobca v roku 2020 podal na príslušný súd šesť správnych žalôb. Takýto postup považoval žalobca za nesprávny, ktorým bolo jednak porušené právo žalobcu na spravodlivý proces a jednak došlo k nezákonnému odmietnutiu podania. (...) Aplikácia princípu zákazu zneužitia práva správnymi orgánmi je *ultima ratio* - teda výnimočná a krajná možnosť, pričom musí byť zjavné a preukázané, že v konkrétnom prípade ide o zneužitie práva.

14. Žalobca ďalej v kasačnej sťažnosti odkazoval na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie vo veci Emsland c. Stärke (C-110/99; pozn. súdu), v ktorom menovaný súd definoval, aké podmienky musia byť splnené, aby išlo o zneužitie práva. Prvou podmienkou je existencia objektívneho prvku, pričom objektívnym prvkom sa rozumie stav, keď navzdory formálnemu zachovaniu noriem stanovených spoločenstvom nebol dosiahnutý ich účel, čo znamená, že dochádza k obchádzaniu účelu právnej normy. Ďalej musí byť splnený subjektívny prvok, t. j. získanie výhody spôsobom, ktorý je právom akceptovaný. Pre konštatovanie zneužitia práva je potrebné splnenie oboch podmienok. Žalobca je ekologickým spolkom, ktorého cieľom je dosiahnutie čo najvyššej miery ochrany životného prostredia, za týmto účelom využíva prostriedky, ktoré mu dáva k dispozícii právny poriadok (zákon č. 24/2006 Z. z., Aarhuský dohovor), aby v povoľovacích konaniach, pri ktorých je vplyv na životné prostredie, chránil verejný záujem ochrany životného prostredia. Súd v žiadnej časti svojho rozhodnutia nepomenúva účel ktorej právnej normy nie je dosiahnutý, a teda nenapĺňa podmienky konštatovania zneužívania práva z objektívnej stránky, a teda rozhoduje na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Pre úplnosť dodal, že pre konštatovanie zneužívania práva ako základu na odmietnutie žaloby je potrebné preukázať subjektívny prvok zneužitia práva, a teda získanie výhody spôsobom, ktorý je právom akceptovaný. Krajský súd v rozhodnutí neodôvodnil, akým spôsobom bol naplnený subjektívny prvok zneužitia práva zo strany žalobcu. Ďalej poukázal na rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1As/27/2011 a nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 666/2016.

15. Rovnako žalobca uvádzal, že využitie § 28 SSP má byť ojedinelým postupom zo strany súdu, kedy takýto postup má byť riadne odôvodnený v zmysle ustálenej judikatúry slovenských súdov (I. ÚS 108/07, II. ÚS 410/06, I. ÚS 33/2012), Európskeho súdu pre ľudské práva (*Garcia Ruiz* proti Španielsku, *Hadjianastassiou* proti Grécku), ako aj Súdneho dvora Európskej únie, pričom rozhodnutie krajského súdu nespĺňa kvalitatívne vlastnosti riadneho odôvodnenia rozhodnutia, nakoľko nedostatočne dáva odpovede na otázky, prečo súd rozhodol tak, ako rozhodol. Navyše krajský súd teda pochybil, keď neposudzoval meritum veci.

16. Žalobca ďalej namietal porušenie hmotnoprávnych noriem, konkrétne článku 6 Smernice EIA č. 2011/92/EU v znení novely č. 2014/52/EÚ spočívajúce v nevykonaní konzultácie, ktorá mala prispieť k objasneniu a vzájomnému pochopeniu medzi navrhovateľom a verejnosťou, pričom správny orgán mal byť mediátorom takejto konzultácie. (...)

18. V záverečnej časti kasačnej sťažnosti žalobca požiadal, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky sa obrátil na Súdny dvor Európskej únie s otázkou, či samotné zdanlivé „*šablónovité*“ podania sú zneužívaním práva, ktoré priznáva Smernica EIA verejnosti a tiež s otázkou, či výklad práva, ktorý aplikujú správne orgány sú v súlade so Smernicou EIA.

19. Záverom navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnou sťažnosťou napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

III.

20. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu vyjadril podaním z 11. novembra 2021.

21. Rozhodnutie krajského súdu považoval za zákonné, náležite zdôvodnené. (...) Zo samotného obsahu podania by bolo možné vyvodiť zjavnú existenciu zneužitia práva v prípade, ak by sa pripomienky a námietky v podaniach vôbec netýkali navrhovanej činnosti alebo vplyvov navrhovanej činnosti na životné prostredie, alebo by s navrhovanou činnosťou vôbec nesúviseli, čo bol i tento prípad. Žalobca prejavil záujem na navrhovanej činnosti postupom podľa § 24 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z. tým, že podal voči prvostupňovému správnemu rozhodnutiu odvolanie. Žalobca sa k zámeru podľa § 24 ods. 3 písm. a/ zákona č. 24/2006 Z. z. nevyjadril a ani iným spôsobom v priebehu konania do vydania prvostupňového správneho rozhodnutia neprejavil záujem na navrhovanej činnosti, nepredložil ani návrh podmienok, a teda prvostupňový správny orgán tieto nemohol premietnuť do podmienok rozhodnutia podľa § 29 ods. 13 zákona č. 24/2006 Z. z. (...) Navrhoval skutočnosti s napadnutým rozhodnutím nesúvisiace, odvolanie je všeobecné, má „*šablónovitý*“ charakter, ani jeden z uplatnených bodov nesmeruje proti dôvodu vydania rozhodnutia, chýba mu akákoľvek relevancia vo vzťahu k navrhovanej činnosti, ktorá je predmetom konania a je ňou používanie mobilného zariadenia na zhodnocovanie biologicky rozložiteľného odpadu. Navrhovaná činnosť absolútne nesúvisí s okruhom problémov, ktoré sa žalobca svojimi podmienkami eliminovať (...). Žalovaný sa stotožnil so záverom krajského súdu, že princíp vyjadrený v § 28 SSP predstavuje ochranu účastníkov konania pred zjavnou šikanou zo strany žalobcu, ktorý si uplatňuje svoje právo na prístup k správnemu súdu, avšak jeho cieľom nie je ochrana porušeného verejného záujmu v oblasti životného prostredia. Z konania žalobcu jednoznačne vyplýva, že tento namieta porušenia procesných práv žalobcu, avšak zo žaloby nie je zrejmé, ktoré konkrétne hmotnoprávne ustanovenia boli porušené, respektíve ako napadnuté rozhodnutie porušilo verejný záujem spoločnosti v oblasti životného prostredia. Z podaní žalobcu nie je zrejmé, v čom by mala navrhovaná činnosť odporovať predpisom na ochranu životného prostredia. Žalobca mal vzniesť konkrétne námietky, ak mal za to, že uvedená činnosť môže mať vplyv na životné prostredie a zároveň špecifikovať, v čom vidí zásah do práva na zdravé životné prostredie, respektíve ktoré z údajov uvedených vo zverejnenom zámere považuje za odporujúce zákonu. Konanie žalobcu, ktorý vnáša námietky voči navrhovanej činnosti bez toho, aby sa vopred oboznámil s riadne zverejnenými dokumentmi ohľadom plánovanej činnosti a jej vplyvom na životné prostredie, je možné charakterizovať ako zneužívanie práva.

22. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú zamietol.

Z odôvodnenia rozhodnutia

VI.

25. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „*najvyšší správny súd*“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1,2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu je čo do vyhodnotenia správnej žaloby ako šikanóznej vecne správne.

26. Podľa článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

27. Podľa článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

28. Podľa článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

29. Podľa článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

30. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

31. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

32. Podľa § 42 ods. 1 písm. a/ SSP, ak má zainteresovaná verejnosť alebo dotknutá verejnosť (ďalej len "zainteresovaná verejnosť") právo podľa osobitného predpisu na účasť v administratívnom konaní vo veciach životného prostredia, je oprávnená
a/ podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a/.

33. Podľa § 5 ods. 12 SSP, správny súd výnimočne neposkytne ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby, ak nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva.

34. Podľa § 28 SSP, správny súd môže výnimočne odmietnuť žalobu fyzickej osoby a právnickej osoby, ktorá má zjavne šikanózny charakter alebo ktorou sa sleduje zneužitie práva či jeho bezúspešné uplatňovanie. Správny súd môže tiež sankcionovať procesné úkony účastníkov konania, ktoré slúžia na zneužitie práv, najmä na prieťahy v konaní.

35. Na úvod najvyšší správny súd uvádza, že zmyslom práva na súdnu ochranu je umožniť každému reálny prístup k súdu a tomu zodpovedajúca povinnosť súdu vo veci konať. Ak osoba uplatní svoje právo v súlade so zákonom ustanovenými podmienkami, orgány súdnej moci majú povinnosť umožniť každému, aby sa uplatnením práva zaručeného článkom 46 Ústavy Slovenskej republiky stal účastníkom konania (bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 23. augusta 2001, sp. zn. II. ÚS 14/2001, prípadne z 13. novembra 2002, sp. zn. II. ÚS 132/02). K porušeniu tohto základného práva by mohlo dôjsť predovšetkým vtedy, ak by bola komukoľvek odmietnutá možnosť domáhať sa svojho práva na nezávislom a nestrannom súde, teda pokiaľ by súd odmietol konať a rozhodovať o podanom návrhu fyzickej osoby alebo právnickej osoby (uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 07. júla 2006, sp. zn. II. ÚS 216/06). Právnym základom zákazu zneužitia práva je článok 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s článkom 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý

ukladá povinnosť všetkým štátnym orgánom vykladať a uplatňovať ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy v súlade s ústavou, to znamená v súlade s princípmi, ktoré sú garantované v článku 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Zákaz zneužitia práva je súčasťou princípu právneho štátu (pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 12. marca 2014, sp. zn. 3Sži/4/2014). Účelom článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je zaručiť prístup k súdu každému, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy. Uplatnenie práva zaručeného článkom 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vymedzuje zákon

36. Zároveň najvyšší správny súd zdôrazňuje, že právo na prístup k súdu neplatí absolútne, môže byť teda za účelom zabezpečenia efektívneho výkonu spravodlivosti obmedzené. O aké obmedzenia sa jedná vyplýva primárne z právnych predpisov majúcich procesný charakter s tým, že obmedzenie môže konkrétne spočívať napríklad v uložení primeraných časových lehôt (napríklad podľa rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *MPP Golub* proti Ukrajine z 18. októbra 2005, číslo sťažnosti 6778/05 - uloženie primeraných lehôt a procesných podmienok na uplatňovanie nárokov môže podporiť správne spravovanie spravodlivosti zaistením právnej istoty a právoplatnosti a ochranou možných odporcov pred starými nárokmi, voči ktorým môže byť zložité brániť sa z dôvodu uplynutého času), v kladení istých formálnych požiadaviek na určité typy podaní adresovaných súdu, spoplatnení súdneho konania (napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Kreuz* proti Poľsku z 19. júna 2001, číslo sťažnosti 28249/95, prípadne rozsudok vo veci *Stankov* proti Bulharsku z 12. júla 2007, číslo sťažnosti 68490/01), v povinnom právnom zastúpení (Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku *Meftah a iní* proti Francúzsku z 26. júla 2002, číslo sťažnosti č. 32911/96, 35237/97 a 34595/97 napríklad uviedol, že osobitná povaha konania môže odôvodňovať použitie služieb špecializovaných obhajcov). Zároveň platí pravidlo, že obmedzenia nesmú zamedziť alebo obmedziť prístup osoby takým spôsobom alebo v takom rozsahu, aby bola poškodená samotná podstata tohto práva (napríklad rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Harrison McKee* proti Maďarsku z 03. júna 2014, číslo sťažnosti 22840/07, bod 21).

37. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu (odhliadnuc od obmedzení uvedených v predchádzajúcom bode) povahu obmedzenia, a teda výnimky zo všeobecnej aplikácie článku 46 Ústavy Slovenskej republiky, predstavuje aj výnimočné neposkytnutie ochrany právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby zo strany súdu, za predpokladu, že nimi podaný návrh sleduje zjavné zneužitie práva (§ 5 ods. 12 SSP). Jedná sa o všeobecné východisko (princíp), ktorý je následne v ďalších ustanoveniach Správneho súdneho poriadku bližšie špecifikovaný a rozvinutý. V tomto smere je kľúčovým ustanovenie § 28 SSP, v zmysle ktorého neposkytnutie ochrany právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby zo strany súdu bude spočívať v odmietnutí správnej žaloby z dôvodu, že táto má buď zjavne šikanózny charakter, alebo sa ňou sleduje zneužitie práva, alebo jeho bezúspešné uplatňovanie. Z uvedeného je zrejmé, že k odmietnutiu správnej žaloby podľa § 28 SSP môže dôjsť na základe troch dôvodov - šikanózny charakter správnej žaloby, správnou žalobou sa sleduje zneužitie práv, či jeho bezúspešné uplatňovanie. O aký prípad v praxi pôjde bude závisieť výlučne od konkrétnych okolností prejednávanej veci s tým, že bude úlohou a zároveň povinnosťou súdu takéto správanie riadne identifikovať a vzhľadom na to, že sa bude jednať o celkom výnimočný postup, aj presvedčivo odôvodniť. Z uvedeného teda vyplýva, že aplikácia princípu zákazu zneužitia práva by mala byť výlučne výnimočnou a hraničnou možnosťou - *ultima ratio*.

38. V tomto smere aj s odkazom na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 10. novembra 2005, sp. zn. 1Afs/104/2005 možno pod zneužitím práva rozumieť cit.: „(...)“ Zákaz zneužitia práva je pravidlo vnútroštátneho práva, vrátane práva verejného, ktoré vyplýva z povahy Slovenskej republiky ako materiálneho právneho štátu založeného na určitých hodnotách, ku ktorým

popri úcte k slobode jednotlivca a ochrany ľudskej dôstojnosti patrí okrem iného aj úcta k harmonickému sociálnemu poriadku tvoreného právom a odopretia ochrany konaniu, ktoré právo vedome a zámerne využíva v rozpore s jeho zmyslom a účelom. Zákaz zneužitia práva je v istom zmysle ultima ratio, a preto musí byť uplatňovaný nanajvýš reštriktívne a za dôkladného vyhodnotenia s inými obdobne dôležitými princípmi vlastnými právnemu poriadku, zvlášť s princípom právnej istoty (porovnaj uznesenie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 27. mája 2010, sp. zn. 1As/70/2008).

39. Najvyšší správny súd ďalej uvádza, že špecifický prípad zneužitia práva predstavuje šikana - *šikanózne konanie* (a tiež obchádzanie zákona a podvod), pričom v tomto smere šikanózny výkon práva spočíva v tom, že niekto vykonáva svoje právo so zámerom spôsobiť inému neprimeranú ujmu (uznesenie Ústavného súdu Českej republiky z 31. októbra 2007, sp. zn. III. ÚS 374/06), prípadne jeho jediným cieľom je poškodiť iného (rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky zo 07. septembra 2004, sp. zn. 22Cdo/1567/2004). Šikanózne konanie predstavuje svojvoľné uplatňovanie práva (Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 217 s.). Jeho podstata spočíva v tom, že osoba vykonáva svoje verejné subjektívne právo nad rámec jeho obsahu. Zámer osoby je úzko spojený s výsledkom konania, teda vykonať svoje verejné subjektívne právo šikanózne sa prejavuje nepriamo v zjavne excesívnom alebo v abnormálnom použití platnej právnej úpravy. Najčastejšie sa s touto formou zneužívania možno stretnúť pri podávaní návrhov na začatie správneho konania, prípadne správnych žalôb bez akéhokoľvek vecného rámca a relevancie ku konkrétne prejednávanej veci. Cieľom takéhoto konania je dosiahnuť maliciózny výsledok v podobe ujmy spočívajúcej v poškodení, sťažení postupu správneho orgánu / súdu, v jeho zahltení veľkým počtom podaní a pod. V prípade, ak je však motívom konania osoby získať neodôvodnenú výhodu, pôjde skôr o obchádzanie zákona, alebo o podvod. Odlišnosť medzi obchádzaním zákona a šikanóznym využívaním verejného subjektívneho práva, alebo slobody spočíva teda v tom, že kým pri obchádzaní verejné subjektívne právo neexistuje, v prípade šikanózneho správania verejné subjektívne právo existuje a je vykonávané nad rámec svojho obsahu (Košičiarová, S., Zákaz zneužitia verejných subjektívnych práv a slobôd. In: Acta Universitatis Carolinae, Iuridica - 4/2021, 77-91 s.). Ďalší typický príklad šikanózneho výkonu práva môže predstavovať prípad, kedy účastník konania nevystupuje v súdnom konaní za účelom vyvinutia snahy o meritórne (vy)riešenie sporu, ale pre samotné vedenie sporu, to znamená, že vedie spor pre spor (pozri napríklad rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo 07. júna 2012, sp. zn. 2As/82/2012, prípadne uznesenie z 28. februára 2013, sp. zn. 8As/130/2012). Podstatná je zároveň tá skutočnosť, že takéto zneužitie je možné konštatovať výlučne v konkrétnej prejednávanej veci, a teda takéto rozhodnutie nevedie k paušálnemu odmietaniu akýchkoľvek podaní toho istého účastníka čo do budúcna. Jedná sa iba o materiálny korektív formálneho ponímania práva na súdnu ochranu v súlade s princípom ekvity (spravodlivosti) a bude vyhradený celkom výnimočným prípadom, u ktorých sa bežný procesný postup bude javiť ako neefektívny a súčasne bude zjavné, že podanie vo veci samej (správna žaloba, prípadne kasačná sťažnosť) nemôže byť úspešné (pozri napríklad uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 19. septembra 2013, sp. zn. 8Ans/7/2013, bod 10).

40. Najvyšší správny súd zastáva názor, že medzi odmietnutím správnej žaloby podľa § 28 SSP v spojení s § 98 ods. 1 písm. h/ SSP a jej zamietnutím ako nedôvodnej podľa § 190 SSP je tenká hranica. Niekedy na odmietnutie správnej žaloby z tohto dôvodu nepostačuje ani preukázanie toho, že žalobca vedie na súde niekoľko desiatok sporov; rozhodujúcou skutočnosťou môže byť napríklad sériovosť a stereotypnosť žalobcom vedených súdnych sporov spojená s opakovaním totožných, alebo obdobných argumentov (pozri napríklad uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 19. septembra 2013, sp. zn. 8Ans/7/2013, bod 6). Konanie účastníka konania smerujúce k zneužitiu práva aj

šikanóznym spôsobom musí byť dostatočne preukázané. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu odmietnutie správnej žaloby postupom podľa § 28 SSP predstavuje kvázi sankčný nástroj „trestajúci“ zneužívanie práva zo strany účastníka konania, a preto je nevyhnutné k aplikácii tohto inštitútu pristupovať výnimočne, zvlášť opatrne a reštriktívnym spôsobom. Zároveň platí pravidlo „*v pochybnostiach v prospech“,* čo vo svojej podstate znamená, že konajúci súd, pokiaľ má pochybnosť o šikanóznom konaní konkrétneho účastníka konania (napríklad ak niektoré jeho námietky môžu vyznievať šikanózne a iné zase dosahujú intenzitu „obyčajnej“ nedôvodnosti) správnu žalobu meritórne prejedná, čím dôjde k materiálnemu naplneniu článku 46 Ústavy Slovenskej republiky a vyhne sa porušeniu princípu zákazu *denegatio iustitiae* (odmietnutiu spravodlivosti).

42. Z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasť tvoril aj pripojený administratívny spis žalovaného mal najvyšší správny súd preukázané, že žalobca ako nositeľ statusu zainteresovanej verejnosti nadobudol postavenie účastníka konania podaním odvolania postupom podľa § 24 ods. 2 v spojení s § 24 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z.z. Odvolanie podal proti prvostupňovému správnemu rozhodnutiu z 18. decembra 2019, OU-SB-OSZP-2019/000991-012, ktorým bolo rozhodnuté, že navrhovaná činnosť „*ZOHT Zhodnocovanie odpadov mobilným zariadením*“, uvedená v predloženom zámere, situovaná v Prešovskom kraji, v okrese Sabinov, ktorej účelom je úprava alebo zhodnocovanie ostatných odpadov mobilným zariadením v mieste ich vzniku na území Združenia obcí hornej Torysy, sa nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z.z. Zároveň prvostupňový správny orgán v rozhodnutí v súlade s § 29 ods. 13 zákona č. 24/2006 Z.z. navrhovateľovi - Združenie obcí hornej Torysy určil podmienky zmierňujúce vplyv navrhovanej činnosti na životné prostredie. Len pre úplnosť najvyšší správny súd dodáva, že predmetným zariadením sa predpokladá úprava 100 % vstupných odpadov, pričom v procese štiepkovania, rezania a miešania biologicky rozložiteľných odpadov vznikne druhotná surovina, ktorá bude využitá ako súčasť paliva na získavanie tepelnej energie, na mulčovanie kvetinových záhonov alebo kompostovanie.

43. V podanom odvolaní žalobca primárne žiadal, aby navrhovateľ zhodnotil vplyv predmetného zámeru aj na celkovú dynamiku dopravy vrátane overenia potrebného počtu parkovacích miest, obsluhu územia verejnou hromadnou dopravou, dostatočnosť opatrení v zmysle zákona č. 543/2002 Z.z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov, možné zhoršenie kvality vôd a vodných útvarov, definoval najbližšiu existujúcu obytnú, prípadne inú zástavbu s dlhodobým pobytom osôb v okolí navrhovanej činnosti vo väzbe na hlukové, rozptylové vplyvy, vyhodnotil a analyzoval čistotu ovzdušia, overil statiku stavby. Žalobca tiež žiadal variantné riešenie okrem nulového variantu ešte aspoň v dvoch alternatívnych variantoch, spracovať aktuálny geologický a hydrologický prieskum, hydraulický výpočet prietokových množstiev ORL, overiť návrh činnosti s územným plánom, preukázať spôsob plnenia povinností podľa zákona č. 79/2015 Z.z. o odpadoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, preukázať dôsledne ochranu poľnohospodárskej pôdy, preukázať, či je možné projekt realizovať bez ďalšieho záberu plôch, obnovenie prirodzenej biodiverzity dotknutého územia, navrhnúť opatrenia zlepšujúce kvalitu ovzdušia a znižujúce koncentráciu pevných častíc ako aj benzénu, používať materiály zo zhodnocovaných odpadov, aby parkovacie miesta boli riešené formou podzemných garáží, na parkovacích plochách na teréne realizovať výsadbu vzrastlých drevín s veľkou korunou v počte jeden kus dreviny na každé štyri povrchové parkovacie státia, prispôsobenie zámeru okolitej vegetácii a environmentálnej diverzite, na horizontálne plochy žiadal aplikáciu zelených strešných krytín, na vertikálne plochy aplikáciu zelených stien, zabezpečenie separovaného zberu odpadu, vypracovať projekt dekonštrukcie projektu. Tiež žalobca žiadal, aby navrhovateľ vysadil v obci Lipany dvadsať kusov vzrastlých drevín, aby súčasťou stavby boli aj nehnuteľné umelecké diela (socha, plastika, reliéf, fontána a podobne), vizualizáciu klimatických zmien na Slovensku v čiarovom kóde, zapracovať do projektu opatrenia voči častejším a intenzívnejším vlnám horúčav, výskytu silných vetrov a víchric,

sucha a intenzívnych zrážok, vytvoriť podmienky pre kompostovanie rozložiteľného odpadu a vybudovať domácu kompostáreň slúžiacu pre potreby zužitkovania rozložiteľného odpadu vznikajúceho pri prevádzke zámeru.

44. Žiadal tiež nariadenie ústneho pojednávania za účelom uskutočnenia konzultácie s povoľujúcim orgánom, respektíve schvaľujúcim orgánom, rezortným orgánom, dotknutým orgánom, dotknutou obcou a dotknutou verejnosťou, ktorá má možnosť zúčastniť sa konzultácii počas celého procesu posudzovania vplyvov podľa § 63 zákona č. 24/2006 Z. z. Ďalej namietal, že v prvostupňovom správnom rozhodnutí absentovali kritériá plynúce z prílohy č. 10 zákona č. 24/2006 Z. z., a ktoré bol povinný správny orgán pri svojom rozhodovaní v zisťovacom konaní vziať v úvahu. V tomto smere namietal nepreskúmateľnosť prvostupňového správneho rozhodnutia pre nedostatok dôvodov.

45. Na odvolanie žalobcu žalovaný napadnutým rozhodnutím z 23. marca 2020, číslo OU-PO-OOP3-2020/017018-03/ROD zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie z 18. decembra 2019, číslo OU-SB-OSZP-2019/000991-012 majúc za to, že všetkým námietkam chýba akákoľvek relevancia vo vzťahu k navrhovanej činnosti.

46. Žalobca v následne podanej správnej žalobe namietal nesprávnu aplikáciu § 29 ods. 3 a ods. 13 zákona č. 24/2006 Z.z., porušenie práva verejnosti na informácie o životnom prostredí podľa § 24 ods. 1 písm. i/ zákona č. 24/2006 Z.z., keď neboli sprístupnené verejnosti predpísaným spôsobom a právo na vyjadrenie sa k podkladom rozhodnutia, ďalej že žalobcovi nebolo umožnené zúčastniť sa konzultácii a nepreskúmateľnosť oboch správnych rozhodnutí, jednak pre nedostatok dôvodov a jednak pre nezrozumiteľnosť, za ktorým účelom súčasne odkázal na závery plynúce z rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp. zn. 1So/115/2010, 10Sža/15/2011, 10Sžso/79/2015, 6Sž/73/01, 5Sžo/132/2015, 5Sžo/29/2013, 5Sžo/11/2013).

47. Najvyšší správny súd po riadnom preskúmaní veci dospel k záveru, že krajský súd v tomto konkrétnom prípade správne vyhodnotil všetky skutočnosti a okolnosti danej veci vyúsťujúce do záveru o šikanóznom výkone práva zo strany žalobcu. Šikanózne konanie žalobcu je primárne zrejmé z obsahu jeho podaní, ktoré v kontexte so zámerom navrhovateľa s týmto zámerom vôbec nesúvisia. Žiadna z námietok žalobcu obsiahnutých v podanom odvolaní (pozri bod 43 tohto uznesenia) nekorešpondovali s vecnou stránkou navrhovanej činnosti spočívajúcej v úprave alebo zhodnocovaní biologicky rozložiteľných odpadov mobilným zariadením. Z podaní žalobcu je zrejmé, že tento nemal vôbec naštudovaný príslušný zámer navrhovateľa, ktorý bol riadne zverejnený, a teda žalobca mal možnosť sa s ním riadne oboznámiť a pripojiť k nemu relevantné a vecne odôvodnené stanovisko, prípadne odvolanie. Rovnako aj ďalšie námietky prednesené žalobcom v podanom odvolaní (pozri bod 44 tohto uznesenia) a tiež v správnej žalobe (pozri predchádzajúci bod 46 tohto uznesenia) boli tak široko koncipované a bez relevantného vzťahu k prejednávanej veci a jej osobitostiam, že ich v takomto znení možno aplikovať na každú jednu prejednávanú vec. Pokiaľ žalobca namietal, že prvostupňový správny orgán sa vo svojom rozhodnutí nezaoberal v plnom rozsahu kritériami plynúcimi z prílohy č. 10 k zákonu č. 24/2006 Z.z., tak ako to predpokladá § 29 ods. 3 menovaného zákona, bolo jeho úlohou riadne a dostatočne identifikovať konkrétne kritéria, na ktoré nebolo podľa jeho názoru zo strany prvostupňového správneho orgánu prihliadané. Obdobne to platí vo vzťahu k námietke týkajúcej sa nepreskúmateľnosti správneho rozhodnutia pre nedostatok dôvodov a pre nezrozumiteľnosť. Žalobca síce v podanej správnej žalobe odkazuje na značný počet rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zaoberajúcich sa požiadavkami na riadne odôvodnenie, respektíve odôvodňovanie správnych rozhodnutí zo strany správnych orgánov, avšak opäť, bez vzťahu k danej prejednávanej veci.

48. Najvyšší správny súd ďalej uvádza, že v žiadnom prípade nespochybňuje potrebu účasti žalobcu v postavení zainteresovanej verejnosti na posudzovaní vplyvov navrhovaných činností na životné prostredie v zmysle zákona č. 24/2006 Z.z., avšak je potrebné, aby sa predtým, ako podá písomné stanovisko k zámeru, prípadne odvolanie proti prvostupňovému správnemu rozhodnutiu, náležite oboznámil s konkrétnym zámerom a v rámci svojho stanoviska navrhoval konkrétne riešenia výlučne vecne súvisiace s tým-ktorým zámerom. Žalobca vystupujúci v pozícii zainteresovanej verejnosti mnohokrát v kasačnej sťažnosti uviedol, že je ekologickou organizáciou, cieľom ktorej je zlepšovanie životného prostredia, hájenie a presadzovanie verejných záujmov životného prostredia (čo napokon vyplýva aj z článku 2 jeho stanov), avšak pokiaľ takto úzko špecializovaný subjekt si ani len dôkladne nenaštuduje zámer navrhovateľa a v priebehu konania predkladá námietky, stanoviská a iné podania vecne nesúvisiace s navrhovanou činnosťou, potom tu vyvstáva vážna otázka o reálnom záujme žalobcu na ochrane, respektíve spolupodieľania sa na ochrane životného prostredia. Účel a zmysel účasti environmentálnych občianskych združení ako úzko špecializovaných subjektov spočíva v podávaní kvalifikovaných, odborných argumentov v oblasti životného prostredia za účelom ochrany dotknutých verejných záujmov vo vzťahu k iným záujmom, či už verejných, alebo súkromných (pozri napríklad rozsudky Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo 07. decembra 2005, sp. zn. 3As/8/2005, alebo zo 04. mája 2011, sp. zn. 7As/2/2011). Aj podľa rozhodovacej praxe Najvyššieho správneho súdu Českej republiky v prípade environmentálnych združení možno hovoriť ako o advokátoch verejného záujmu na ochrane životného prostredia, čomu teda primárne zodpovedá aj reálna snaha na ochrane životného prostredia prejavujúca sa konkrétne aj v podávaní relevantných vecne súvisiacich podaní v priebehu konania. V predmetnej veci námietky žalobcu (pozri opäť bod 43 tohto uznesenia) skutočne vyvolávajú pochybnosti o reálnom záujme žalobcu na ochrane životného prostredia. Na to, aby účinne hájil verejný záujem v oblasti životného prostredia je nevyhnutné, aby bol riadne oboznámený s predloženým zámerom a práve vo vzťahu k nemu navrhoval konkrétne požiadavky, ktoré budú spôsobilé zmierňovať alebo eliminovať vplyvy na životné prostredie. Práve to je úloha zainteresovanej verejnosti na procese posudzovania vplyvov na životné prostredie v zmysle zákona č. 24/2006 Z.z.

50. Najvyšší správny súd tiež nepovažoval za dôvodné prerušiť konanie podľa § 100 ods. 1 písm. c/ SSP za účelom podania návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom Európskej únie podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná (článok 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie). Žalobca konkrétne žiadal, aby sa najvyšší správny súd obrátil na Súdny dvor Európskej únie s otázkou, či samotné zdanlivé „*šablónovité*“ podania sú zneužívaním práva, ktoré priznáva Smernica EIA verejnosti a tiež s otázkou, či výklad práva, ktorý aplikujú správne orgány, sú v súlade so Smernicou EIA. K predmetnému návrhu najvyšší správny súd uvádza, že sporným nebolo samotné „*šablónovité*“ podanie - odvolanie, ale to, že toto odvolanie neobsahovalo žiaden relevantný dôvod vecne súvisiaci s posudzovanou činnosťou tak, ako bola bližšie špecifikovaná v príslušnom zámere. Pokiaľ by podanie - odvolanie žalobcu obsahovalo vecne súvisiace dôvody, bola by na ne zo strany správnych orgánov daná náležitá odpoveď, respektíve takýto postup správnych orgánov by bol podrobený súdnemu prieskumu správnym súdom na základe podanej správnej žaloby v rámci meritórneho prejednania veci. Prípustné je teda aj „*šablónovité*“ odvolanie, pokiaľ obsahuje relevantné dôvody, na ktorých sa zakladá. V predmetnej veci sa tak nestalo. Z tohto dôvodu najvyšší správny súd návrh žalobcu na prerušenie konania postupom podľa § 162 ods. 3 zákona č. 160/2015 Z.z. - Civilný sporový poriadok v spojení § 25 SSP zamietol.

52. Z vyššie uvedených dôvodov najvyšší správny súd vyhodnotil uznesenie krajského súdu ako vecne správne, preto kasačnú sťažnosť žalobcu ako nedôvodnú postupom podľa § 461 SSP zamietol

15/2022 ZNSS

Kľúčové slová: slobodný prístup k informáciám; zneužitie práva, veľký počet žiadostí podaných tým istým subjektom

Prejudikatúra: 1 Sžik 3/2019; 3 Sži 4/2014; III. ÚS 96/2010

Vzťah k právnej úprave: čl. 26 Ústavy; § 3 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)

Právna veta

I. Odmietnutie sprístupnenia informácií s poukazom na zneužitie práva je potrebné chápať ako riešenie *ultima ratio*. Povinná osoba odmietajúca prístup k informáciám z dôvodu zneužitia práva je povinná preukázať nad všetku rozumnú pochybnosť, že žiadateľ nemal úmysel naplniť legitímny účel zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií), ale spôsobiť povinnej osobe ujmu.

II. Veľký počet žiadostí podaných tým istým subjektom na vyvodenie záveru o zneužití práva bez ďalšieho nepostačuje. Potrebné je prihliadať aj na ďalšie okolnosti podania žiadostí, najmä na obsah a kvalitu požadovaných informácií, spôsob formulácie a stupeň konkrétnosti požadovaných informácií, úroveň obťažnosti ich sprístupnenia vo väzbe na zákonné lehoty na ich vybavenie a ich spôsobilosť privodiť povinnej osobe neprimeranú ujmu v prípade ich sprístupnenia či zmysel a hodnotu požadovaných informácií pre žiadateľa a výkon spoločenskej kontroly.

III. Na konštatáciu zneužitia práva musí byť prítomný dostatočný počet indícií či dôkazov a rozhodnutie povinnej osoby o odmietnutí sprístupnenia informácií musí byť s poukazom na uvedené indície a dôkazy dôkladne odôvodnené.

[*rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžik 5/2020 z 31. marca 2022: predsedníčka senátu JUDr. Jana Hatalová, PhD., sudcovia JUDr. Katarína Cangárová, PhD., LL.M., (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Marián Fečík*]

Vymedzenie veci

Konanie pred správnymi orgánmi

1. Žalobca podal na Mestský úrad Púchov (ďalej aj „povinná osoba“ alebo „prvostupňový orgán“) dňa 30.05.2019 v čase o 14:29 hod. žiadosť o sprístupnenie informácie evidovanú povinnou osobou pod ev. č. 6934/2019 na základe zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „Infozákon“). Konkrétne požadoval uviesť informácie týkajúce sa profilu na stránke Facebook s názvom „Mesto Púchov - oficiálna stránka“, najmä či je mesto Púchov vlastníkom alebo prevádzkovateľom tohto profilu alebo sa podieľa na spravovaní tohto profilu, v prípade ak áno, na základe akého rozhodnutia, kto vykonáva jeho administráciu, ako, na základe akého

rozhodnutia a v akej sume je administrácia financovaná a zároveň žiadal o informácie týkajúce sa používania symbolov mesta Púchov na uvedenom profile.

2. Mestský úrad Púchov ako povinná osoba využil možnosť predĺženia lehoty na vybavenie žiadosti v zmysle § 17 ods. 2 písm. b) Infozákona o ďalších osem pracovných dní (t. j. do 21.06.2019). Predĺženie lehoty odôvodnil tým, že žiadosť sa týkala väčšieho počtu oddelených informácií. Následne rozhodol o žiadosti žalobcu podľa § 18 ods. 2 Infozákona rozhodnutím ev. č. 7949/2019 zo dňa 21.06.2019 tak, že žiadosti o sprístupnenie informácií nevyhovel a žalobcovi požadované informácie nesprístupnil (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“).

3. Povinná osoba v odôvodnení prvostupňového rozhodnutia poukázala na to, že žalobca v priebehu 16 pracovných dní podal celkom 10 žiadostí o poskytnutie informácií. Samotný obsah jednotlivých žiadostí, ich značný rozsah a tiež forma sprístupnenia vyžadujúca si osobitnú formu spracovania a technické prostriedky na jej splnenie a najmä v ich sumári, vo väzbe na zákonnú lehotu, v ktorej by mali byť žiadosti vybavené, indikujú úmysel žalobcu o neprimerané zaťaženie - ochromenie až paralyzovanie činnosti osôb zodpovedných za spracovanie žiadostí, a teda indikujú zneužitie práva na prístup k informáciám žalobcom. Podľa povinnej osoby je požadované plnenie nutné považovať za nerealizovateľné.

4. Ďalej povinná osoba uviedla, že nepopiera právo žalobcu na informácie, avšak je nevyhnutné, aby toto právo bolo uplatňované efektívne a účelne (nie účelovo) a nielen formalisticky za účelom šikanózneho výkonu práva, ktorému nemožno priznať ochranu v slovenskom právnom poriadku. Podľa povinnej osoby ústavné právo na informácie zaručené podľa čl. 26 ods. 1 Ústavy SR nie je absolútne, nakoľko zásada primeranosti poskytovania informácií vyplýva z ustanovenia čl. 26 ods. 5 Ústavy SR. Účelom Infozákona nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti primeraným spôsobom. Žiadosť žalobcu prevyšuje zmysel zákonných práv žiadateľa na prístup k informáciám a v neprimeranom rozsahu zasahuje do činnosti Mesta Púchov, čím ohrozuje verejný záujem, ktorý je obec predurčená plniť.

5. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca dňa 15.07.2019 odvolanie. Odmietol, že pri podávaní infožiadostí došlo z jeho strany k šikanóznemu výkonu práva. Úmyslom žiadosti vraj bolo zistiť, či je Mesto Púchov vlastníkom alebo prevádzkovateľom profilu, ako aj legitímnosť a legálnosť označovania profilu symbolmi mesta. Objasnil, že portál Mesta Púchov na Facebooku nie je riadne identifikovaný, nie je zrejmé, kto ho vlastní, kto ho spravuje, či odkiaľ získal povolenie na používanie mestských symbolov v zmysle VZN č. 7/2007.

6. Žalobca v odvolaní poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 3/Sži/4/2014 zo dňa 12.03.2014, ktorý zaviedol koncept zneužitia práva na slobodu informácií, no zároveň prikázal uplatňovať ho reštriktívne. Žalobca poukázal na to, že vo veci sp. zn. 3/Sži/4/2014 žiadal žiadateľ „všetko“, teda množstvo navzájom nesúvisiacich informácií bez vnútornej logiky od faktúr na teplú vodu, cez meritórne súdne rozhodnutia, doklady o revíziách výťahu, protokolov STK motorových vozidiel, až po doklady za čistenie sudcovských talárov. Naopak, žalobca zdôraznil, že ním podanými infožiadosťami chcel sprístupniť informácie o troch okruhoch záujmov, pričom všetky prislúchali k časovo rovnakému obdobiu podania žiadostí (30.5.2019 - 20.6.2019) a boli reakciou na zistený stav vecí:

A) dodržiavanie VZN mesta Púchov č. 7/2007 vo vzťahu k fungovaniu portálu Mesta Púchov na sieti Facebook a k úmrtiu bývalého primátora mesta Púchov, pričom ide aj o žiadosť, ktorej nesprístupnenie je predmetom tohto konania,

B) priebeh stavebných konaní a súvisiace skutočnosti spojené s kladením chráničiek optických káblov na území mesta Púchov a
C) poznanie organizačného poriadku MsÚ vrátane pracovných náplní jednotlivých pozícií, nakoľko tieto informácie nie sú nikde zverejnené.

7. Žalobca v odvolaní uviedol, že ak by bol úrad Mesta Púchov náležite riadený a zamestnanci vykonávali svoju činnosť v súlade so zákonom, neexistovali by ani vecné dôvody na podávanie žiadostí o informácie a prostredníctvom nich na dôvodný výkon verejnej kontroly. Poznanie informácií bolo podľa žalobcu legitímne z dôvodu výkonu verejnej kontroly vzhľadom k údajnému porušovaniu všeobecných predpisov mestom Púchov, k porušeniu zákona pri vykonávaní čiernej stavby konštatovaného obcou Dolné Kočkovce a k pokračovaniu v čiernej stavbe, k použitiu verejných zdrojov na čiernu stavbu a k spôsobeniu škody na žalobcovom majetku v súvislosti s čiernou stavbou.

8. Žalovaný ako odvolací orgán (primátorka Mesta Púchov) sa stotožnil s prvostupňovým rozhodnutím v plnom rozsahu a preto rozhodnutím ev. č. 10525/2019 zo dňa 30.08.2019 odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil (ďalej aj „preskúmavané rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie žalovaného“). Žalovaný sa stotožnil s dôvodmi odmietnutia informácií uvedenými povinnou osobou, t. j. množstvom požadovaných informácií v žiadostiach podávaných v krátkom časovom období v nadväznosti na plynutie lehoty na ich vybavenie. Zneužitiu práva podľa žalovaného nasvedčuje aj to, že žiadateľ požaduje jednak informáciu výslovne uviesť a jednak vyhotoviť fotokópiu listiny, ktorá požadovanú informáciu obsahuje, v kontexte viacerých za sebou podaných žiadostí. Žalovaný podotkol, že Infozákon nedefinuje striktne parametre zneužitia práva na prístup k informáciám. Preto je aj vecou povinnej osoby, aby posúdila dopad viacerých žiadostí o sprístupnenie informácií na zabezpečenie jej riadneho chodu.

9. Vo vzťahu k bodu dva infožiadosti, podľa ktorého žiadal žalobca sprístupniť informáciu, prečo nie sú v súlade so zákonom na portáli viditeľné identifikačné údaje o zriaďovateľovi, prevádzkovateľovi a správcovi, žalovaný poukázal na § 3 ods. 1 Infozákona. Podľa tohto ustanovenia sa sprístupňujú len informácie, ktoré má povinná osoba k dispozícii, tzn. ktoré existujú a sú zachytené v listinnej alebo elektronickej forme. Infozákon neukladá povinnej osobe povinnosť vytvárať novú informáciu, ktorou by bola odpoveď na otázku prečo.

10. V otázke predĺženia lehoty sa žalovaný takisto stotožnil s povinnou osobou.

Konanie na krajskom súde

11. Proti preskúmavanému rozhodnutiu podal žalobca správnu žalobu na Krajský súd v Trenčíne (ďalej aj „krajský súd“) a navrhol ho zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie. Namietal nesprávne právne posúdenie, nepreskúmateľnosť pre nedostatok dôvodov a podstatné porušenie ustanovení o konaní, čo malo za následok vydanie nesprávneho rozhodnutia.

12. Prvú nezákonnosť preskúmavaného rozhodnutia videl žalobca v tom, že žalovaný sa vo svojom rozhodnutí nezaoberal posúdením jeho individuálnej žiadosti o poskytnutie informácií, ale posúdením jeho iných žiadostí, z čoho vyvodil zneužitie práva. Žalobca poukázal na to, že v jeho žiadosti formuloval otázky stručne a aj odpovede povinnej osoby mohli byť jednoduché. Žalobca ozrejmil, že zmyslom otázok bolo dozvedieť sa, aký vzťah má Mesto Púchov k profilu „Mesto Púchov - oficiálna stránka“ na sieti Facebook.

13. Ďalšiu nezákonnosť videl žalobca v tom, že napriek jednoduchosti otázok povinná osoba predĺžila lehotu na vybavenie žiadosti v posledný deň lehoty. V tejto skutočnosti, ako aj v skutočnosti, že povinná osoba i na ďalšie žiadosti žalobcu odpovedala schematicky, videl žalobca zneužitie práva a nerešpektovanie Infozákona. Taktiež rozhodnutie žalovaného považoval za arbitrárne a neodôvodnené.

14. Žalobca podotkol, že Infozákon neobmedzuje žiadateľov ani čo do obsahu ani množstva požadovaných informácií, pričom jeho žiadosť bola prvá žiadosť za posledné tri roky a v rozhodovaní o nej sa nemožno odvolávať na žiadosti podané až následne. Poukázal aj na selektívny a účelový prístup povinnej osoby, ktorá ďalšiu jeho infožiadosť vybavila kladne.

15. Žalovaný vo vyjadrení k správnej žalobe poukázal na to, že žaloba bola podaná oneskorene a žiadal ju odmietnuť. Ak ju súd neodmietne, žiadal ju zamietnuť s poukazom na to, že žalobca podal za necelý mesiac 12 žiadostí o sprístupnenie informácií, z čoho vyplýva, že úmyslom žalobcu nie je získanie informácií, ale obmedzenie výkonu činnosti povinnej osoby. Žalovaný ďalej odkázal na judikatúru ÚS SR i rozsudok NS SR sp. zn. 3Sži/4/2014 zo dňa 12.03.2014, podľa ktorého právo na informácie musí byť v rovnováhe s princípom dobrej verejnej správy, a teda povinná osoba má pri vybavovaní žiadostí zohľadňovať nielen právo žiadateľa na sprístupnenie informácií, ale aj právo ostatných občanov na riadnom výkone verejnej správy.

16. Žalovaný uviedol, že v poradí prvú podanú žiadosť žalobcu vybavil kladne, avšak v čase vybavovania v poradí druhej žiadosti, ktorá je predmetom tohto konania, evidoval už ďalšie štyri žiadosti. Tieto skutočnosti vyhodnotil ako zneužitie práva.

17. Žalobca k vyjadreniu žalovaného zareagoval stanoviskom poukazujúcim na nedôvodnosť jeho argumentov. Včasnosť podania žaloby doložil podacími lístkami zo dňa 13.11.2019 (rozhodnutie žalovaného mu bolo doručené 13.09.2019). Podal aj doplnenie k stanovisku, podľa ktorého povinná osoba odmietla sprístupniť požadované informácie na základe iných jeho žiadostí napriek tomu, že z rukopisného záznamu pána G. (zamestnanca žalovaného) vyplýva, že za účelom sprístupnenia informácií ohľadom optickej chráničky tieto spracoval a odovzdal. Ich ďalšie nesprístupnenie žalobcovi bolo teda úmyselným konaním povinnej osoby a poukaz na ochromenie chodu bola podľa žalobcu len falošná zámienka.

18. Krajský súd dňa 26.08.2020 vydal rozsudok sp. zn. 13S/79/2019 - 110 (ďalej aj „preskúmavaný rozsudok“), v ktorom dospel k záveru, že žaloba je dôvodná a rozhodnutie žalovaného zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. c) a d) SSP, t. j. pre nesprávne právne posúdenie veci a nepreskúmateľnosť, a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

19. Krajský súd úvodom konštatoval, že pri posudzovaní zákonnosti postupu správnych orgánov je potrebné vychádzať z účelu Infozákona, ktorým je realizácia Ústavou SR zaručeného práva každého na informácie (čl. 26 ods. 1 Ústavy SR). Všetky výnimky je potrebné vykladať reštriktívne a prihliadať na princíp prevažujúceho verejného záujmu, ktorý vyplýva z čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

20. Krajský súd z predloženého spisu nezistil, že by cieľom žalobcu bolo ochromiť činnosť povinnej osoby. Súd vyhodnotil argument žalovaného o neprimeranom zaťažení povinnej osoby poskytnutím požadovaných informácií za nedôvodný, a to vzhľadom na to, že sa jednalo o žalobcom v poradí prvú podanú žiadosť o sprístupnenie informácií a vzhľadom na predĺženie lehoty na jej vybavenie. Krajský súd mal za to, že sa jedná o pomerne jednoducho zistiteľné a formulovateľné

informácie týkajúce sa internetovej propagácie Mesta Púchov a informovania jeho obyvateľov o konaní mesta.

21. Podľa krajského súdu skutočnosť, že žalobca podal v priebehu 28 dní spolu 12 infožiadostí nepostačuje na vyvodenie záveru, že sa jednalo o zneužitie práva na informácie. Vo vzťahu k prvej žiadosti žalobcu, ktorá je zároveň predmetom tohto konania, správne orgány odmietli žalobcovi sprístupniť požadované informácie po predĺžení lehoty na ich poskytnutie s jediným argumentom spočívajúcim v následne podaných jedenástich žiadostiach o sprístupnenie informácie bez bližšieho zdôvodnenia týkajúceho sa obsahu podanej žiadosti. Pokiaľ povinná osoba postupovala tak, že v posledný deň lehoty na vybavenie žiadosti žalobcovi oznámila predĺženie lehoty z dôvodu sprístupnenia väčšieho počtu oddelených informácií, na prijatie záveru o potrebe predĺžiť lehotu sa musela obsahom požadovaných informácií vecne zaoberať, čo sa však vôbec neodzrkadlilo v jej rozhodnutí.

22. Krajský súd uzavrel, že z informácií požadovaných žalobcom nemožno vyvodiť záver, že je z nich vopred zrejmé, že ich povinná osoba nebude ani pri všetkom vynaloženom úsilí, ktoré možno od nej oprávnene očakávať, spôsobilá poskytnúť žalobcovi v zákonom stanovenej lehote. V zmysle § 17 Infozákona má povinná osoba dostatok času na sprístupnenie požadovaných informácií, a preto nemožno prisvedčiť ani argumentu povinnej osoby a žalovaného, že viaceré žiadosti podal žalobca pred skončením úradných hodín. Je iba na povinnej osobe, akým spôsobom zabezpečí vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácie. S poukazom na formuláciu otázok o požadovaných informáciách, na predĺženie lehoty povinnou osobou na poskytnutie žiadaných informácií, na počet následne podaných žiadostí a na počet dní, počas ktorých boli žiadosti žalobcu podané, súd nevyhodnotil konanie žalobcu ako obštrukčnú metódu s cieľom zahltiť a zamestnať povinnú osobu.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Konanie na kasačnom súde

23. Proti preskúmavanému rozsudku podal žalovaný včas kasačnú sťažnosť a to z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci krajským súdom podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Žalovaný požadoval, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie a priznal žalovanému náhradu trov konania a kasačného konania.

24. Žalovaný v kasačnej sťažnosti opätovne poukázal na skutočnosť, že žalobca podal povinnej osobe v priebehu 28 kalendárnych dní spolu 12 infožiadostí. Tieto infožiadosti zároveň vymenoval a stručne charakterizoval ich obsah. Následne žalovaný uviedol, že sa nestotožňuje s právnym posúdením krajského súdu, podľa ktorého konanie žalobcu spočívajúce v predkladaní nadmerného množstva infožiadostí nepredstavovalo obštrukčné konanie a zneužitie práva.

25. Žalovaný poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sži/4/2014 zo dňa 12.03.2014, podľa ktorého cieľom testu zneužitia práva je preskúmať, či formálnou aplikáciou zákona nedochádza k narušeniu ústavného pozadia právnej regulácie. Pozornosť upriamil aj na judikatúru Ústavného súdu SR, podľa ktorej rovnováha verejného a súkromného záujmu je dôležitým kritériom na určovanie primeranosti obmedzenia každého základného práva a slobody (PL. ÚS 7/96). Podľa článku 26 ods. 5 Ústavy SR majú orgány verejnej moci *primeraným* spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Uznesenie Ústavného súdu III. ÚS 96/2010 - 14 uvádza, že účelom zákona o slobode informácií nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci ako povinných osôb, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti *primeraným* spôsobom.

26. Podľa žalovaného predloženie 12 žiadostí počas 28 kalendárnych dní presahuje rámec primeraného spôsobu realizácie práva na informácie. Frekvencia podávania žiadostí a ich počet vysoko prevyšuje správanie akéhokoľvek iného žiadateľa v danom období. Žalovaný má za to, že verejný záujem na riadnom výkone samosprávy prevyšuje nad individuálnym záujmom na sprístupnení informácií. Nastavená obštrukčná metóda - podávanie infožiadostí každý resp. každý druhý deň je aj bez ohľadu na kvantitatívnu stránku žiadosti zneužitím práva, ktoré nepožíva ochranu. Podľa žalovaného už samotné množstvo aj keď z kvantitatívneho hľadiska nie rozsiahlych žiadostí je spôsobilé zasiahnuť neprimeraným spôsobom do chodu povinnej osoby.

27. Žalovaný na podporu svojich tvrdení poukázal na názor právnych teoretikov pojednávajúci o tzv. informačnom filibusteringu, ktorým môže byť podanie jednej žiadosti o veľký počet informácií, ale aj podanie veľkého počtu žiadostí o malý počet informácií. Ide o obštrukčné správanie oprávneného subjektu, ktoré sa vymyká štandardnému správaniu žiadateľov porovnateľným za dlhšie obdobie a ktorého dôsledkom je zaplavenie povinnej osoby neúmerne veľkým počtom žiadostí oprávneného subjektu.

28. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti v prvom rade namietol, že v kasačnej sťažnosti absentuje údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie sťažovateľovi doručené. Z tohto dôvodu žiadal žalobca odmietnuť kasačnú sťažnosť ako neprípustnú podľa § 459 ods. 1 písm. e) SSP. Nad rámec tohto argumentu uviedol, že závery krajského súdu považuje za skutkovo a právne správne a rozsudok vyčerpávajúco odôvodnený. Podľa neho sa sťažovateľ v zásade opiera o jediný argument, ktorým je počet podaných žiadostí, ale krajský súd v napadnutom rozsudku vyčítal správnym orgánom, že sa nezaoberali obsahom podanej infožiadosti. Podľa žalobcu sa žalovaný nemôže odvolávať na zneužitie práva, pokiaľ sa nedostal ani len k posúdeniu obsahu výkonu predmetného práva. Žalobca pripomenul, že sám jasne a transparentne vysvetlil zmysel svojho postupu. Upozornil aj na skutočnosť, že akékoľvek kvantitatívne limity kladené na výkon ústavného práva na informácie by ohrozovali jeho základnú podstatu, pretože povinné osoby by mohli ľahko zablokovať žiadateľov, ktorých otázky im nevyhovujú.

Právny názor kasačného súdu

30. Senát Najvyššieho správneho súdu SR (ďalej aj „kasačný súd“) preskúmal napadnutý rozsudok v medziach sťažnostných bodov [§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP], (...) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP zamietol.

31. K návrhu žalobcu odmietnuť kasačnú sťažnosť z dôvodu, že v nej absentovala povinná náležitosť, t. j. údaj, kedy bol napadnutý rozsudok sťažovateľovi doručený, kasačný súd uvádza nasledovné. Zmyslom uvedenia tohto údaju v kasačnej sťažnosti je posúdenie včasnosti podania kasačnej sťažnosti. Údaj, kedy bol napadnutý rozsudok sťažovateľovi doručený, je kasačný súd schopný zistiť aj zo súdneho spisu, a teda je schopný posúdiť, či kasačná sťažnosť bola podaná včas alebo nie. V prejednávanej veci kasačný súd zistil, že napadnutý rozsudok bol sťažovateľovi doručený elektronicky dňa 24.09.2020 a kasačná sťažnosť bola krajskému súdu doručená elektronicky so ZEP dňa 26.10.2020. Deň 24.10.2020 (koniec lehoty v dĺžke jedného mesiaca na podanie kasačnej sťažnosti v zmysle § 443 ods. 1 SSP) pripadol na sobotu, a tak je v zmysle § 69 ods. 5 SSP posledným dňom lehoty najbližší nasledujúci pracovný deň, ktorým je pondelok 26.10.2020. Kasačný súd na základe uvedeného konštatuje, že sťažovateľ podal kasačnú sťažnosť včas. Zároveň kasačný súd zastáva názor, že odmietnutie kasačnej sťažnosti z dôvodu absencie údaja o dátume doručenia rozsudku krajského súdu

by bolo príliš formalistickým postupom vedúcim vo svojich dôsledkoch k denegatio iusticiae, a preto vec meritórne prejednal aj napriek vyššie uvedenej absentujúcej formálnej náležitosti kasačnej sťažnosti.

32. Podľa článku 26 Ústavy SR: *„(1) Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené. [...] (4) Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. (5) Orgány verejnej moci majú povinnosť primeraným spôsobom poskytovať informácie o svojej činnosti v štátnom jazyku. Podmienky a spôsob vykonania ustanoví zákon.“*

33. Podľa § 3 ods. 1 Infozákona: *„Každý má právo na prístup k informáciám, ktoré majú povinné osoby k dispozícii.“*

34. Podľa § 3 ods. 3 Infozákona: *„Informácie sa sprístupňujú bez preukázania právneho alebo iného dôvodu alebo záujmu, pre ktorý sa informácia požaduje.“*

35. Podľa § 12 Infozákona*: „Všetky obmedzenia práva na informácie vykonáva povinná osoba tak, že sprístupní požadované informácie vrátane sprievodných informácií po vylúčení tých informácií, pri ktorých to ustanovuje zákon. Oprávnenie odmietnuť sprístupnenie informácie trvá iba dovtedy, kým trvá dôvod nesprístupnenia.“*

36. Podľa § 17 ods. 1 Infozákona*: „Žiadosť o sprístupnenie informácií povinná osoba vybaví bez zbytočného odkladu, najneskôr do ôsmich pracovných dní odo dňa podania žiadosti alebo odo dňa odstránenia nedostatkov žiadosti podľa § 14 ods. 2 a 3 [...].“*

37. Podľa § 17 ods. 2 písm. b) Infozákona: *„Zo závažných dôvodov môže povinná osoba predĺžiť lehotu (ods. 1), najviac však o osem pracovných dní [...]. Závažnými dôvodmi sú: vyhľadávanie a zber väčšieho počtu oddelených alebo odlišných informácií požadovaných na sprístupnenie v jednej žiadosti.*

38. Primárnou úlohou kasačného súdu je v medziach podanej kasačnej sťažnosti posúdiť, či sa krajský súd dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodnutie žalovaného potvrdzujúce rozhodnutie povinnej osoby o nesprístupnení informácie považoval za nezákonné. Kľúčovou otázkou bolo, či je podanie infožiadosti žalobcom možné kvalifikovať ako zneužitie práva na prístup k informáciám a teda ako uznaný dôvod odmietnutia sprístupnenia informácie, a to jednotlivo ako aj vo väzbe na podanie ďalších jeho žiadostí bezprostredne nasledujúcich po podaní posudzovanej žiadosti. Zásadnou spornou otázkou teda bolo, či kvalita a rozsah informácií, ktoré žalobca žiadal od povinnej osoby, indikovali, že ide o porušenie princípu zákazu zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére

39. Kasačný súd už rozhodol v obdobných veciach žalobcu proti žalovanému, ktoré sa taktiež týkali preskúmania rozhodnutí žalovaného o odmietnutí sprístupnenia informácií žalobcovi z dôvodu zneužitia práva na informácie, a to rozsudkom sp. zn. 1Sžik/1/2021 a 6Sžik/2/2021. V uvedených veciach išlo o posúdenie rozhodnutí správnych orgánov o nesprístupnení informácií na základe žiadostí žalobcu podaných v rovnakom posudzovanom období než v prejednávanej veci, pričom práve skutočnosť podania viacerých infožiadostí v rovnakom časovom období viedla správne orgány k prijatiu záveru o zneužití práva a k odmietnutiu sprístupnenia informácií. Možno preto konštatovať, že skutkové a právne okolnosti v týchto veciach sú obdobné prejednávanému prípadu.

40. Podľa § 464 ods. 1 SSP: *„Ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie.“*

41. Kasačný súd nižšie cituje časť odôvodnenia z rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp. zn 6Sžik/2/2021 zo dňa 24.02.2022 a odôvodnenie primerane dopĺňa úvahami príznačnými pre prejednávanú vec (v hranatých zátvorkách).

42. „Úvodom kasačný súd konštatuje, že inštitút zneužitia práva na informácie nie je legislatívne upravený ani v Infozákone ani v inom právnom predpise. Je však odvoditeľný z ústavných princípov Slovenskej republiky (článok 1 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého SR je demokratický a právny štát a článok 152 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou) a potvrdený rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít SR. Inštitút zneužitia práva je preto uplatniteľný pri výklade a aplikácii Infozákona aj bez výslovnej zákonnej úpravy.

43. Zneužitie práva (abusus iuris) býva vo všeobecnosti definované ako konanie zdanlivo dovolené, ktorým má byť dosiahnutý výsledok nedovolený, pričom osobitným druhom zneužitia práva je šikanózny výkon práva, spočívajúci vo výkone práva so zámerom spôsobiť inému neprimeranú ujmu (uznesenie Ústavného súdu ČR, IV. ÚS 4257/16 zo dňa 05.12.2017). V oblasti slobody informácií je šikanózny výkon práva v podstate jedinou možnou formou zneužitia práva. Jedným z právnych následkov zneužitia práva je nepriznanie právnej ochrany zneužívanému právu (Vozár, I.: Analýza vybraných aspektov fungovania a výkonu štátnej správy starostlivosti o životné prostredie, 2. časť Košičiarová, S., Wilfling, P.: Princíp zákazu zneužitia práva a jeho uplatnenie pri aplikácii zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a zákona o slobodnom prístupe k informáciám, Via Iuris, 2020, s. 105).

44. V kontexte ústavou garantovaného práva na informácie má byť tento inštitút využitý len výnimočne, ak je nad všetku pochybnosť jasné, že žiadateľ svoje právo zneužíva (Lubovský, Z.: Zneužití práva na informace, Správní právo, číslo 6/2019, s. 328 - 341), teda aplikácia zneužitia práva má byť riešením ultima ratio, t. j. poslednou a krajnou možnosťou. Uvedený záver koreluje aj so zásadou, že akékoľvek obmedzenia ústavných práv, vrátane slobody informácií, treba vykladať reštriktívne.

45. Zneužitie práva sa vymedzuje pomocou objektívnych kritérií (hodnotenie zmyslu a účelu právnej úpravy) a subjektívnych kritérií (hodnotenie motivácie žiadateľa), pričom oba prvky musia byť splnené súčasne (Lubovský, Z.: Zneužití práva na informace, Správní právo, číslo 6/2019, s. 328 - 341).

46. Zneužitie práva uznal aj Najvyšší súd SR ako zásadu aplikácie Infozákona a tiež ako validný dôvod pre odmietnutie sprístupnenia informácie povinnou osobou, a to predovšetkým v rozsudku sp. zn. 3Sži/4/2014 zo dňa 12.03.2014. Na tento rozsudok sa odvolával tak žalovaný (ktorý si osvojil koncept zneužitia práva ako dôvod pre odmietnutie sprístupnenia informácií žalobcovi) ako aj žalobca (ktorý poukazoval na skutkové odlišnosti tohto rozsudku s jeho prípadom). Ústavný súd SR tiež vyslovil, že každé základné právo a sloboda sa ústavou priznáva len v rozsahu účelu daného práva alebo slobody (II. ÚS 81/99).

47. Podľa rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sži/4/2014 zo dňa 12.03.2014: „Zneužitie práva v oblasti práva na informácie je v zásade individuálnou situáciou, kedy v rámci správnej úvahy a v rámci úvahy súdu existuje dostatočný počet indícií, že cieľom žiadosti o informácie nie je reálny záujem získať informáciu. Existenciu tohto reálneho záujmu, ktorý súvisí s vážnosťou prejavenej vôle žiadateľa

je nevyhnutné odlišovať od formalizovaného právneho záujmu na poskytnutí informácie, ktorý žiadateľ nemusí preukazovať.“

48. *Najvyšší súd SR vymenoval aj typické znaky zneužitia práva: „Typickým znakom zneužitia práva na informácie je skutočnosť, že žiadateľ o poskytnutie informácie žiada „všetko“, pričom v žiadosti ustupuje kvalita informácie nad rozsahom. Zneužívaná je skutočnosť, že výkon práva na informácie nepodlieha poplatkovej povinnosti. Skutočnosť, že informácie nepodliehajú poplatkovej povinnosti však znamená, že právo musí byť vykonávané primeraným spôsobom. Ďalším typickým znakom je, že sú žiadané prevádzkové informácie organizácie, ktoré vyžadujú aktívnu činnosť organizácie pri ich vyhľadávaní a ktoré v zásade nemajú priamu súvislosť s vymedzeným úsekom štátnej správy, na ktorom povinná osoba pôsobí. Žiadané sú informácie, ktorých vyhľadanie a poskytnutie dokáže zahltiť a nadmerne zamestnať orgán verejnej správy práve činnosťou, ktorá u zamestnancov je spôsobilá vyvolať pocit, že nejde o racionálnu činnosť, ale napriek tomu ju musia splniť.“*

49. *Vychádzajúc z vyššie uvedeného kasačný súd konštatuje, že povinná osoba odmietajúca prístup k informáciám z dôvodu zneužitia práva je povinná preukázať, že žiadateľ nemal skutočnú vôľu, motív či zámer na sprístupnení informácií, t. j. na naplnení skutočného legitímneho zmyslu a účelu Infozákona, ale na spôsobení ujmy povinnej osoby (sťažení či ochromení jej chodu). Úmysel zneužiť právo na prístup k informáciám musí byť zjavný a správnymi orgánmi preukázaný nad všetku rozumnú pochybnosť, pretože odmietnutie informácie s poukazom na zneužitie práva je potrebné chápať ako riešenie ultima ratio a ako reštriktívne konštruovanú výnimku z ústavou garantovaného práva na prístup k informáciám. Veľký počet podaných žiadostí na vyvodenie záveru o zneužití práva v zmysle judikatúry nepostačuje (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžik/3/2019 zo dňa 28.04.2020). Podľa názoru kasačného súdu je potrebné prihliadať aj na ďalšie okolnosti podania žiadostí, najmä na obsah a kvalitu požadovaných informácií, spôsob formulácie a stupeň konkrétnosti požadovaných informácií, úroveň obťažnosti ich sprístupnenia vo väzbe na zákonné lehoty na ich vybavenie a* [ich spôsobilosť privodiť povinnej osobe neprimeranú ujmu v prípade ich sprístupnenia] *či zmysel a hodnotu požadovaných informácií pre žiadateľa a výkon spoločenskej kontroly, ako aj vzťah informácií k výkonu verejnej moci. Na konštatáciu zneužitia práva musí byť prítomný dostatočný počet indícií či dôkazov, pričom samotný počet podaných infožiadostí nesmie viesť a priori ku konštatácii zneužitia práva. Rozhodnutie povinnej osoby o odmietnutí informácií z dôvodu zneužitia práva musí byť s poukazom na uvedené indície a dôkazy dôkladne odôvodnené.*

50. *Kasačný súd sa tiež zaoberal medzi stranami spornou otázkou, či správne orgány mali posudzovať infožiadosť, ktorá je predmetom tohto konania, individuálne, alebo v kontexte s ostatnými žiadosťami, ktoré žalobca podal v bezprostredne súvisiacom časovom období. Podľa právnej teórie k zneužitiu práva môže dôjsť podaním jednej nezmyselnej žiadosti ale aj podaním veľkého množstva žiadostí. Rozhodujúce pre kvalifikáciu podania infožiadosti ako zneužívajúceho je aj početnosť, sériovosť a stereotypnosť žiadostí spojená s opakovaním obdobných či identických argumentov (Lubovský, Z.: Zneužití práva na informace, Správní právo, číslo 6/2019, s. 328 - 341). Podľa názoru žalovaného sa žalobca dopustil práve podania veľkého množstva žiadostí v krátkom časovom období (informačný filibustering).*

51. *Aby bolo možné náležite posúdiť, či konanie žalobcu vykazuje znaky zneužitia práva na prístup k informáciám, je podľa kasačného súdu nevyhnutné prihliadnuť nielen na kvalitu a rozsah individuálnej žiadosti žalobcu, ale aj na kvalitu, rozsah a čas podania ostatných žiadostí v danom časovom slede, keďže až podanie veľkého počtu infožiadostí s istým obsahom môže indikovať či demonštrovať vôľu žiadateľa ochromiť činnosť povinnej osoby a preukázať iný účel sprístupňovania informácií než účel*

sledovaný Infozákonom. Len posúdením tak individuálnej žiadosti ako aj komplexu žiadostí môže povinná osoba riadne zhodnotiť naplnenie objektívnej stránky zneužitia práva (konanie žiadateľa v rozpore s účelom Infozákona) a subjektívnej stránky zneužitia práva (vôľa žiadateľa konať v rozpore s účelom Infozákona a spôsobiť ujmu povinnej osobe). Podľa kasačného súdu tak povinná osoba má skúmať nielen kvalitu a kvantitu posudzovanej individuálnej žiadosti samostatne, ale aj komplexu žiadostí časovo súvisiacich s posudzovanou žiadosťou. Žalovaný vytkol krajskému súdu v kasačnej sťažnosti, že krajský súd posudzoval infožiadosť žalobcu len individuálne. Kasačný súd s týmto tvrdením nesúhlasí, pretože krajský súd neskúmal žiadosť izolovane, ale vyjadril sa k okolnostiam podania aj ostatných infožiadostí, a tieto posúdil komplexne.

52. Navyše okrem skúmania komplexu žiadostí sa pri aplikácii zneužitia práva skúma aj vôľa či záujem žiadateľa na skutočnom sprístupnení informácií a naplnení legitímneho cieľa Infozákona, ktorá sa pri sprístupňovaní informácií štandardne neskúma, pretože Infozákon zásadne nevyžaduje preukázanie právneho záujmu na sprístupnení informácie (§ 3 ods. 3 Infozákona).

53. Pokiaľ ide o posúdenie individuálnej žiadosti žalobcu o sprístupnenie informácií, ktorá bola predmetom tohto konania, kasačný súd na kvalite a kvantite v nej požadovaných informácií neidentifikoval nijaké znaky indikujúce zneužitie práva na sprístupnenie informácií. […]“ [v prejednávanej veci: Žalobca požadoval špecifické informácie týkajúce sa prevádzkovania profilu Mesta Púchov na sociálnej sieti Facebook a dodržiavania pravidiel daných všeobecne záväzným nariadením Mesta Púchov vo vzťahu k používaniu symbolov na tomto profile. Z obsahu požadovaných informácií nemožno dôvodiť, že žiadosť o sprístupnenie informácií nebola podaná v súlade s legitímnym cieľom Infozákona, ktorým je podľa žalobcu získanie informácií potrebných za účelom spoločenskej kontroly výkonu právomocí Mesta Púchov. Z obsahu tejto žiadosti teda nevyplýval nijaký zjavný úmysel žalobcu ochromiť činnosť povinnej osoby a k sprístupneniu požadovaných informácií mohlo zo strany povinnej osoby dôjsť pomerne jednoducho.]

54. „Pokiaľ ide o posúdenie individuálnej žiadosti v kontexte všetkých žalobcom podaných infožiadostí v danom časovom období (spolu 12 infožiadostí v priebehu 28 kalendárnych dní), kasačný súd uvádza, že väčší počet infožiadostí môže indikovať záver o zneužití práva, ale sám o sebe na konštatáciu zneužitia práva nestačí (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžik/3/2019 zo dňa 28.04.2020). Po oboznámení sa s administratívnym spisom kasačný súd konštatuje, že aj týmito ostatnými žiadosťami žalobca žiadal pomerne špecifické informácie, ktoré nemali charakter prevádzkových informácií, ale súviseli s výkonom verejnej správy a plnením úloh a zodpovednosťou jednotlivých zamestnancov. Krajský súd správne uviedol, že nejde o typ žiadostí, kde by kvalita ustupovala kvantite, čo Najvyšší súd SR považuje za znak zneužívajúcej žiadosti podľa rozsudku sp. zn. 3Sži/4/2014 zo dňa 12.3.2014. Správne orgány nepreukázali, že žalobca nemal vážnu vôľu a reálny záujem na získaní požadovaných informácií, resp. nepreukázali, žeby žalobcove infožiadosti nemohli mať skutočnú informačnú hodnotu a reálny význam pre efektívny výkon verejnej kontroly žalobcom. Správne orgány tvrdili, že došlo k zneužitiu práva najmä na základe počtu podaných infožiadostí (poukaz na ich obsah a obťažnosť sprístupnenia len tvrdili, ale nijako nerozvinuli a dôkladne nezdôvodnili), čo na vyvodenie záveru o zneužití práva na informácie nestačí. Navyše žiadateľ v odvolaní voči prvostupňovému rozhodnutiu vysvetlil, za akým účelom informácie od povinnej osoby požaduje (výkon verejnej kontroly v nadväznosti na skutočnosti týkajúce sa čiernej stavby a porušenia všeobecne záväzných predpisov mestom), pričom žalovaný sa v rozhodnutí týmito argumentami nijak nevysporiadal a nijakými konkrétnymi tvrdeniami či dôkazmi nevyvrátil legitímnosť úmyslu žalobcových infožiadostí.

55. Kasačný súd dáva za pravdu žalobcovi v tom, že obsah infožiadostí je pomerne konkrétny - žiadateľ svoje otázky špecifikoval relatívne presne. Na mnohé z nich by malo byť možné odpovedať áno/nie, resp. poskytnúť jednoduché, krátke odpovede, či sprístupniť existujúce dokumenty. V príslušných informačných systémoch by malo byť možné požadované informácie vyhľadať bez nadmernej záťaže administratívneho aparátu správnych orgánov. Tým je vážne spochybnený argument žalovaného, že dochádza k záťaži povinnej osoby až k ohrozeniu plnenia jej úloh. Tvrdenie povinnej osoby o úmysle ochromenia jej činnosti je preto hypotetické a nekonkrétne, pričom povinná osoba sa ani len nepokúsila žiadnej zo žiadostí vyhovieť, a to ani len čiastočným sprístupnením niektorých informácii (porov. Rozsudok ESĽP zo dňa 28.11.2013 Österreichische Vereinigung zur Erhaltung, Stärkung und Schaffung eines wirtschaftlich gesunden land- und forstwirtschaftlichen Grundbesitzes v. Rakúsko , bod 47: „Hoci súdu neprináleží, aby stanovil, akým spôsobom by Komisia mohla a mala poskytnúť združeniu prístup k svojím rozhodnutiam, konštatuje, že úplné odmietnutie prístupu k akémukoľvek z rozhodnutí komisie bolo neprimerané (disproportionate)." Povinná osoba vybavila infožiadosť jej paušálnym odmietnutím s takmer totožným znením rozhodnutia ako v prípade všetkých ostatných infožiadostí podaných žalobcom v predmetnom časovom období. Kasačný súd teda považuje za nezákonný postup správnych orgánov, ktoré sa kvalitou, obsahom a ďalšími okolnosťami požadovaných informácií indikujúcimi úmysel žalobcu nezaoberali dôkladne a prístup odmietli en bloc vo vzťahu ku všetkým požadovaným informáciám vydaním rozhodnutia s takmer totožným odôvodnením.

56. Právo na informácie sa zaraďuje medzi politické práva a je jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti. Odmietnutie prístupu k informáciám musí byť vykladané nanajvýš reštriktívne, čo vyplýva aj z článku 26 Ústavy SR. Preto inštitút zneužitia práva ako dôvod pre odmietnutie informácií môže byť využitý len ako ultima ratio, keď je zjavné, že žalobca svoje právo vedome zneužíva, t. j. realizuje ho nie s cieľom získania informácií ale spôsobenia ujmy povinnej osobe. V uvedenom prípade správne orgány takýto úmysel žalobcu nepreukázali.

57. Prisvedčiť treba názoru žalobcu, že skutkové okolnosti prípadu, ktoré boli dané vo veci sp. zn. 3Sži/4/2014, v ktorej Najvyšší súd SR aplikoval koncept zneužitia práva, sú značne odlišné. V tejto veci podal žiadateľ 58 rôznych zväčša vôbec nesúvisiacich otázok odlišného, rozsiahleho a najmä prevádzkového charakteru (viď bod 7 rozsudku). V prejednávanom prípade sledoval žiadateľ podaním infožiadostí v zásade tri okruhy záujmov (viď body 6 a 7 rozsudku) a kvantita a kvalita požadovaných informácií bola špecifikovaná, nemala prevádzkový charakter, ale smerovala k zisteniu skutočností súvisiacich s výkonom verejnej moci a vyhovenie infožiadostiam by si nevyžadovalo toľko úsilia, než by tomu bolo vo veci sp. zn. 3Sži/4/2014.

58. Napokon k sťažnostným bodom ohľadne aplikácie sťažovateľom uvádzaných nálezov Ústavného súdu SR kasačný súd konštatuje, že tieto sa netýkali inštitútu zneužitia práva, resp. nie sú spôsobilé vyvrátiť správnosť záverov krajského súdu. Sťažovateľ poukázal na uznesenie Ústavného súdu III. ÚS 96/2010 - 14, podľa ktorého účelom zákona o slobode informácií nie je paralyzovať činnosť orgánov verejnej moci ako povinných osôb, ale zabezpečiť poskytovanie informácií verejnosti primeraným spôsobom. V uvedenom prípade sa Ústavný súd SR stotožnil s Najvyšším súdom SR v tom, že vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácií spôsobom v nej požadovaným, by prinášalo pre ministerstvo školstva ako povinnú osobu personálne a technické problémy, zamerajúc sa pritom nie na žiadateľov subjektívny zámer spôsobiť povinnej osobe ujmu, ale na objektívny následok, resp. nebezpečenstvo vzniku objektívneho následku spočívajúceho v reálnom ochromení či sťažení chodu povinnej osoby. Kasačný súd však v tejto súvislosti poukazuje na svoje vyššie uvedené závery (vid bod 55 tohto rozsudku), kedy uzavrel, že tvrdenie správnych orgánov o ochromení chodu povinnej osoby je nekonkrétne, nedoložené a neproporcionálne, keďže povinná osoba sa očividne nepokúšala

vynaložením primeraného úsilia žiadostiam žalobcu vyhovieť a s výnimkou v poradí druhej žiadosti ďalšie žiadosti odmietla paušálne, vydaním rozhodnutí s takmer identickým znením, dokonca podľa dôkazov predložených žalobcom aj vtedy, keď informácie boli spracované na sprístupnenie príslušným zamestnancom povinnej osoby. V prejednávanej veci teda nedošlo ani k preukázaniu úmyslu žalobcu spôsobiť povinnej osobe ujmu, ani k preukázaniu nebezpečenstva vzniku objektívnych následkov spočívajúcich v ochromení či sťažení chodu povinnej osoby a teda ohrozeniu verejného záujmu v zmysle čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

59. Kasačnému súdu neušlo, že krajský súd označil žalovaného ako primátorka Mesta Púchov, pričom správne označenie má byť Mesto Púchov, preto kasačný súd odchylne od krajského súdu označil v tomto rozsudku žalovaného ako Mesto Púchov.

60. Na základe vyššie uvedených zistení a úvah kasačný súd nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozsudku, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku rozsudku. Kasačný súd nepovažuje sťažnostné body kasačnej sťažnosti za opodstatnené a preto rozhodol podľa § 461 SSP o zamietnutí kasačnej sťažnosti ako nedôvodnej.

16/2022 ZNSS

Kľúčové slová: prípustnosť správnej žaloby; prípustnosť správnej žaloby proti rozhodnutiam športových organizácií v sporoch podľa zákona o športe

Prejudikatúra: 1 KO 37/2017; 1 KO 39/2018; 1 KO 40/2018; 1 KO 16/2019; 4 Asan 25/2018; 10 Asan 15/2019

Vzťah k právnej úprave: § 2 ods. 2, § 4, § 6 ods. 1 Správneho súdneho poriadku; § 3 Civilného sporového poriadku; § 2, § 3 písm. g), i), j), k), m), § 52 ods. 2, 3, 4, § 53 ods. 1, 2, 3, 4 zákona č. 440/2015 Z. z. o športe

Právna veta

Športové zväzy majú pri riadení súťaží v jednotlivých športoch postavenie súkromnoprávnych subjektov, ktoré organizujú záujmovú činnosť, avšak nedisponujú pritom osobitnou právomocou v oblasti verejnej správy. Športový zväz nevykonáva verejnú moc nad účastníkom súťaže, ktorá by mu bola zverená zákonom č. 440/2015 Z. z. o športe a o zmene a doplnení niektorých zákonov či všeobecne záväzným predpisom. Účastník súťaže sa dostáva do právneho vzťahu s jej organizátorom práve dobrovoľnou účasťou v súťaži, pričom tento vzťah vzniká na zmluvnom základe.

Súkromnoprávne spory, akým je aj spor o výklad a aplikáciu pravidiel športovej súťaže, patria do právomoci civilných súdov v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy a čl. 1 a § 3 Civilného sporového poriadku.

[*rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Szk 16/2020 zo 16. decembra 2021: predseda senátu JUDr. Marián Trenčan (sudca spravodajca), sudcovia JUDr. Elena Berthotyová, PhD. a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.*]

Vymedzenie veci

Úkony sťažovateľa a žalovaného pred podaním správnej žaloby

1. Rozhodnutím z 25.03.2019 so značkou ŠTK SZH/2019 rozhodla Športovo-technická komisia žalovaného o námietke sťažovateľa k porušeniu pravidiel hádzanej tak, že výsledok finálového stretnutia Slovenského pohára mužov ponechala v platnosti v zmysle Súťažného poriadku žalovaného, článok 50 „Námietky", bod 4. Sťažovateľ bol v rozhodnutí poučený, že sa môže proti tomuto rozhodnutiu odvolať v zmysle čl. 51 Súťažného poriadku. Odvolanie sťažovateľa proti tomuto rozhodnutiu potom Výkonný výbor žalovaného rozhodnutím so značkou 2019/272 z 30.04.2019 (ďalej len „*rozhodnutie žalovaného*") zamietol s odôvodnením, že podľa Súťažného poriadku spolu s odvolaním je odvolávajúci sa povinný predložiť aj doklad o zaplatení poplatku za odvolanie, a ak riadne a včas takýto doklad nie je priložený k odvolaniu, odvolací orgán nemá inú možnosť a musí odvolanie zamietnuť.

Konanie pred správnym súdom

2. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „*krajský súd*“ alebo „*správny súd*“) uznesením č. k. 5S/158/2019-148 z 12.11.2019 (ďalej len „*napadnuté uznesenie*“) odmietol správnu žalobu, ktorou sťažovateľ zastúpený advokátom žiadal zrušenie preskúmavaného rozhodnutia.

3. Správny súd svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že žalobu je potrebné odmietnuť pre jej neprípustnosť, keďže v danom prípade ide o súkromnoprávny vzťah medzi žalobcom a žalovaným, o ktorom má rozhodovať súd v civilnom procese a nie je daná právomoc správneho súdu. Podľa správneho súdu nejde o preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy podľa § 4 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „*S.s.p.*"). Správny súd sa stotožnil s vyjadrením žalovaného, že žalovaný v predmetnom prípade nie je orgánom verejnej správy, ale súkromnoprávnym subjektom. Žalovaný podľa súdu nerozhodoval v rámci jemu zvereného oprávnenia rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických a právnických osôb ustanovených všeobecne záväznými právnymi predpismi verejného práva.

4. Právomoc žalovaného rozhodovať o právach a povinnostiach svojich členov je podľa správneho súdu založená na zmluvnom záväzku medzi členom občianskeho združenia a občianskym združením. Vzťah sťažovateľa a žalovaného vznikol z vôle sťažovateľa stať sa členom občianskeho združenia, pričom vstup do tohto zmluvného vzťahu je založený zo strany sťažovateľa na báze dobrovoľnosti. Sťažovateľ nemal zákonnú povinnosť vstúpiť do tohto zmluvného vzťahu so žalovaným a urobil tak výlučne na základe svojej slobodnej vôle. Krajský súd poukázal na článok 3 ods. 2 Stanov Slovenského zväzu hádzanej (ďalej aj „*SZH*"), podľa ktorého člen prejavuje svoju vôľu a súhlas podriadiť sa platným pravidlám SZH, ktoré sú vyjadrené v stanovách a ostatných predpisoch SZH, ako aj rozhodnutiam orgánov SZH. Rozhodovanie orgánov žalovaného o námietkach k porušeniu pravidiel hádzanej a o odvolaniach proti týmto rozhodnutiam podľa súdu vychádza z vnútorných predpisov žalovaného, nie z predpisov v oblasti verejnej správy

5. Rozhodovanie žalovaného podľa správneho súdu neprebiehalo postupom, ktorý ustanovuje všeobecne záväzný právny predpis pre orgán verejnej správy v určitom administratívnom konaní, ale prebiehalo na základe pravidiel dohodnutých v stanovách žalovaného ako občianskeho združenia, k dodržiavaniu ktorých sa sťažovateľ dobrovoľne zaviazal tým, že vstúpil do občianskeho združenia ako jeho člen. Žalovaný v tomto prípade nevystupoval voči sťažovateľovi verejno-mocensky, ale postupoval na základe svojich vnútorných predpisov. Realizácia oprávnení a vyžadovanie plnenia povinností vyplývajúcich zo zmluvy, ktorá má súkromnoprávny charakter, nie je realizáciou verejnej moci, nesleduje žiadny verejný cieľ alebo záujem. V danej veci vzhľadom na jej súkromnoprávny charakter podľa správneho súdu nie je daná jeho právomoc na jej prejednanie a rozhodnutie.

6. Keď správny súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného zákon zo súdneho preskúmania správnym súdom vylučuje, podľa § 98 ods. 1 písm. g) S.s.p. žalobu odmietol. Ešte dodal, že ak sťažovateľ s rozhodnutím žalovaného nesúhlasí, môže sa domáhať ochrany svojich práv žalobou na príslušnom civilnom súde.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Kasačná sťažnosť žalobcu, vyjadrenie žalovaného

7. Sťažovateľ zastúpený advokátom podal kasačnú sťažnosť, ktorou žiadal zrušiť napadnuté uznesenie a vrátiť vec správnemu súdu na ďalšie konanie. Uviedol v nej, že správny súd mal k dispozícii všetky podklady a stanoviská pre rozhodnutie, ale dospel k nesprávnemu právnemu záveru.

8. Sťažovateľ tvrdil, že žalovaný je nesporne súčasťou verejnej správy, a teda napadnuté rozhodnutie je rozhodnutím orgánu verejnej správy. Poukazoval na to, že žalovaný je súčasťou záujmovej samosprávy, subsumovaný pod pojem telovýchovy, a to aj napriek tomu, že je občianskym združením; pripomenul, že žalovaný je národným športovým zväzom, ktorý reprezentuje hádzanú a jej rozvoj, a je jediným predstaviteľom slovenskej hádzanej v medzinárodných organizáciách v súlade s úpravou podľa zákona č. 440/2015 Z. z. o športe (ďalej len „zákon o športe"). Tvrdil, že práve tento zákon zakladá právomoc správneho súdu. Poukázal aj na Stanovy žalovaného, podľa ktorých ide o právnickú osobu združujúcu svojich členov na podporu a naplnenie stanovených cieľov, a svoju činnosť vykonáva v súlade s Ústavou Slovenskej republiky a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi a medzinárodnými zmluvami.

9. Ďalej uviedol, že hoci v § 8 ods. 1 zákona o športe je výslovne uvedené, že športovou organizáciou nie je orgán verejnej správy, pri ustanoveniach § 16 a nasl., ktoré upravujú národný športový zväz, takéto výslovné vyjadrenie chýba. Verejný záujem videl sťažovateľ už v samotnom poslaní žalovaného, čím dochádza k naplneniu ustanovenia § 2 zákona o športe.

10. Sťažovateľ považoval záujmovú samosprávu za jednu zo zložiek verejnej správy, a podľa neho práve orgánom záujmovej samosprávy bola zákonom o športe zverená právomoc rozhodovať o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb. Pritom podotkol, že v staršom znení (pred 01.07.2016) zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov bolo možné podľa § 15 požiadať okresný súd o preskúmanie rozhodnutia občianskeho združenia. Na tom podľa sťažovateľa nič nezmenila ani novela zákona o združovaní občanov

11. Sťažovateľ sa odvolal aj na dôvodovú správu k zákonu o športe, podľa ktorej sa mala právomoc súdov do budúcna v tejto oblasti preniesť na športový arbitrážny súd, ktorý však dosiaľ v Slovenskej republike nebol kreovaný.

12. Napokon sťažovateľ argumentoval znením čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ako aj čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a § 3 Civilného sporového poriadku. Dovolával sa práva na prístup k súdu a práva na spravodlivý proces, pričom tvrdil, že správny súd sa s týmito ustanoveniami prejudiciálne nevysporiadal a jeho uznesenie je v rozpore so zákazom vytvárať prekážky v prístupe na súd.

13. Sťažovateľ tvrdil, že zo strany žalovaného ide o účelový postoj, amorálnu a nešportovú argumentáciu, keď sa skrýva za riešenie procesných otázok a nie je schopný a ochotný konštruktívne riešiť situáciu. Uviedol, že napriek porušeniu športových pravidiel potrestal žalovaný len fyzické osoby zabezpečujúce priebeh športového podujatia.

14. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti považoval napadnuté uznesenie za správne po vecnej aj právnej stránke, žiadal kasačnú sťažnosť zamietnuť a priznať mu náhradu trov kasačného konania.

15. Trval na tom, že nie je orgánom verejnej správy ani záujmovej samosprávy, lež občianskym združením. Odkázal na uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1KO/37/2017 z 12.09.2017, podľa ktorého správne súdy vo veciach občianskych združení rozhodujú iba v prípade odmietnutia registrácie a rozpustenia občianskeho združenia, iné záležitosti sú súkromnoprávne, a to aj rozhodnutie orgánu občianskeho združenia. Ďalej mal za to, že hoci sťažovateľ argumentuje verejným

záujmom, definovanie verejného záujmu v športe neznamená, že súkromnoprávne športové organizácie sú orgánmi verejnej správy či záujmovej samosprávy. Navyše preskúmavané rozhodnutie sa netýkalo ani športu mládeže, ani športovej reprezentácie, teda definovaného verejného záujmu, ale súťaže mužov, ktorá nie je v § 2 zákona o športe uvedená ako verejný záujem

16. Ďalej žalovaný poukázal na princíp oddelenosti občianskych združení od štátu, z toho odvodzoval, že ako oddelené od štátu nemôže byť nositeľom verejnej moci. Podľa neho oddelenosť od štátu garantovaná ústavou rovnako garantuje aj to, že štát sa nebude miešať do vnútorných záležitostí združenia. Tvrdil, že akékoľvek rozhodnutie (orgánu) občianskeho združenia je vnútornou záležitosťou občianskeho združenia a spadá pod spolkovú autonómiu podľa čl. 29 ods. 1 a 4 ústavy, čl. 20 ods. 1 a 4 Listiny základných práv a slobôd a čl. 11 ods. 1 Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách, pričom do tejto autonómie sa môže podľa čl. 29 ods. 3 ústavy, čl. 20 ods. 3 Listiny a čl. 11 ods. 2 Dohovoru zasiahnuť iba v prípadoch určených zákonom. Rozhodnutie občianskeho združenia týkajúce sa člena nie je podľa žalovaného rozhodnutím v oblasti verejnej správy.

17. Žalovaný tvrdil, že mu žiadny právny predpis, ani zákon o športe, nezveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy, ale rozhodovať môže iba o tých právach a povinnostiach svojich členov, ktoré má upravené svojimi predpismi. Poukázal na dobrovoľnosť členstva a prijímania práv a povinností vyplývajúcich z členstva v združení. Tvrdil, že nespĺňa definíciu orgánu verejnej správy podľa § 4 písm. c), d), e) S.s.p

18. Uviedol, že každý národný športový zväz je aj športovou organizáciou podľa § 8 zákona o športe, pričom žalovaný je jediným a výlučným subjektom na území Slovenskej republiky oprávneným vykonávať, organizovať, riadiť a spravovať celoštátne súťaže v hádzanej.

19. Napokon považoval žalovaný za absurdné, aby o pravidlách a výsledku športových súťaží prostredníctvom námietok a odvolaní súťažiacich rozhodovali správne súdy, ktoré takúto kompetenciu nemajú.

Výber kasačného súdu z relevantnej právnej úpravy

Podľa § 2 ods. 2 S.s.p. každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienokustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

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 § 6 ods. 1 S.s.p. správne súdy v správnom súdnictve preskúmavajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Podľa. čl. 1 Civilného sporového poriadku spory vyplývajúce z ohrozenia alebo porušenia subjektívnych práv prejednáva a rozhoduje nezávislý a nestranný súd, ak taká právomoc nie je zákonom zverená inému orgánu.

Podľa § 3 Civilného sporového poriadku súdy prejednávajú a rozhodujú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, ak ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú iné orgány.

Podľa § 2 zákona o športe verejným záujmom v športe je podpora a rozvoj športu mládeže, zabezpečenie prípravy a účasti športovej reprezentácie Slovenskej republiky (ďalej len „športová reprezentácia“) na významnej súťaži, ochrana integrity športu a podpora zdravého spôsobu života obyvateľstva.

Podľa § 3 písm. g) zákona o športe sa súťažou rozumie organizované vykonávanie športu podľa pravidiel určených športovou organizáciou, ktorého cieľom je dosiahnutie športového výsledku alebo porovnanie športového výkonu.

Podľa § 3 písm. i) zákona o športe sa pravidlami súťaže rozumejú pravidlá pre konkrétnu súťaž určené jej organizátorom, ktorých súčasťou sú najmä

1. *podmienky účasti jednotlivcov alebo podmienky účasti družstiev v súťaži,*
2. *športové pravidlá, podľa ktorých sa bude súťažiť, a*
3. *spôsob riešenia sporov vzniknutých v súvislosti s účasťou na súťaži.*

Podľa § 3 písm. j) zákona o športe sa integritou športu rozumejú princípy zaručujúce prirodzenú neistotu a nepredvídateľnosť priebehu a výsledku súťaže a rovnaké pravidlá a podmienky pre účastníkov súťaže pred začiatkom súťaže a počas celého priebehu súťaže.

Podľa § 3 písm. k) zákona o športe sa príslušnosťou k športovej organizácii rozumie príslušnosť založená

1. *účasťou v súťaži za športovú organizáciu,*
2. *účasťou v súťaži organizovanej alebo riadenej športovou organizáciou alebo inou právnickou osobou ňou poverenou organizovaním alebo riadením súťaže,*
3. *účasťou na organizovaní alebo na riadení súťaže športovou organizáciou alebo inou právnickou osobou ňou poverenou organizovaním alebo riadením súťaže,*
4. *registráciou za športovú organizáciu,*
5. *športovou reprezentáciou,*
6. *členským vzťahom alebo dobrovoľníckym vzťahom k športovej organizácii,*
7. *zmluvným vzťahom so športovou organizáciou, ktorého predmetom je športová činnosť, ak ide o športovca alebo športového odborníka,*
8. *účasťou na riadení a správe športovej organizácie,*

9. *účasťou na príprave na súťaž a na súťaži ako sprievodný personál športovca alebo družstva,*
10. *príslušnosťou k inej športovej organizácii, ktorá je členom športovej organizácie.*

Podľa § 3 písm. m) zákona o športe sa športovým zväzom rozumie športová organizácia, ktorá je občianskym združením, združujúca iné športové organizácie, športovcov a športových odborníkov,

Podľa § 52 ods. 1 zákona o športe *športová organizácia vykonáva v súlade s jej predpismi pôsobnosť na riešenie sporov podľa odseku 2 nad osobami s jej príslušnosťou.*

Podľa § 52 ods. 2 zákona o športe orgány na riešenie sporov sú oprávnené

a) *rozhodovať spory vzniknuté v súvislosti so športovou činnosťou športovej organizácie a osôb s jej príslušnosťou,*
b) *ukladať sankcie a opatrenia za porušenie pravidiel súťaže, predpisov alebo rozhodnutí orgánov športovej organizácie,*
c) *preskúmavať rozhodnutia orgánov športových organizácií s jej príslušnosťou,*
d) *preskúmavať súlad predpisov športových organizácií s jej príslušnosťou s jej zakladajúcim dokumentom v časti, ktorá je pre tieto športové organizácie záväzná.*

Podľa § 52 ods. 3 zákona o športe orgány na riešenie sporov vykonávajú pôsobnosť podľa odseku 2 v súlade s pravidlami súťaže, predpismi športovej organizácie, ku ktorej má príslušnosť, medzinárodnými športovými pravidlami, predpismi a rozhodnutiami pri dodržiavaní zásad spravodlivého procesu.

Podľa § 52 ods. 4 zákona o *športe orgány športových organizácií rozhodujúce spory podľa odseku 2 dbajú na to, aby v rozhodovaní o skutkovo a právne zhodných prípadoch alebo podobných prípadoch nevznikali neodôvodnené rozdiely.*

Podľa § 53 ods. 1 zákona o športe sporom v priebehu *súťaže je spor, ktorý vznikol v priebehu konkrétnej hry alebo konkrétneho športového výkonu, a jeho predmetom je posúdenie porušenia konkrétneho pravidla súťaže.*

Podľa § 53 ods. 2 zákona o športe spory v priebehu súťaže rozhoduje športový rozhodca vedený v zdrojovej evidencii príslušného športového zväzu. Za športového rozhodcu sa na účely riešenia sporov v priebehu súťaže považuje aj iná fyzická osoba určená na konkrétnu súťaž športovou organizáciou na základe pravidiel súťaže a predpisov športového zväzu.

Podľa § 53 ods. 3 zákona o športe spory v priebehu súťaže rozhoduje športový rozhodca bezodkladne počas súťaže priamo na športovisku v súlade s pravidlami súťaže. Ak športový rozhodca rozhodne spor tak, že pravidlo súťaže porušené bolo, súčasne podľa pravidiel súťaže a predpisov športového zväzu rozhodne o sankcii alebo o opatrení voči tomu, kto pravidlo porušil.

Podľa § 53 ods. 4 zákona o športe rozhodnutie športového rozhodcu o spore v priebehu súťaže je konečné, ak pravidlá súťaže alebo predpisy športového zväzu neustanovujú inak.

Závery kasačného súdu

20. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, (...) ako súd kasačný (ďalej len „*kasačný súd*“) preskúmal napadnuté uznesenie v medziach sťažnostných bodov, ktorými bol viazaný (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2, § 453 ods. 2 S.s.p.) (...) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju zamietol podľa § 461 S.s.p.

21. Sťažovateľ vo svojej kasačnej sťažnosti trval na tom, že je daná právomoc správneho súdu, a preto namietal, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil a žalobu nezákonne odmietol. Dovolával sa práva na prístup k súdu. Tvrdil, že žalovaný je ako súčasť záujmovej samosprávy orgánom verejnej správy v zmysle ustanovení Správneho súdneho poriadku a že právomoc správneho súdu na prieskum rozhodnutia žalovaného zakladá zákon o športe.

22. Kasačný súd považuje za irelevantné pre súdenú vec vyjadrovať sa k výpadom sťažovateľa voči žalovanému uvedeným v kasačnej sťažnosti (o skrývaní sa či neschopnosti riešiť vec konštruktívne), pretože kľúčové v tomto kasačnom konaní nie je správanie sa žalovaného, dokonca ani otázka, či porušil nejaké právo sťažovateľa alebo nerešpektoval pravidlá hádzanej.

23. Sťažovateľ podal proti rozhodnutiu žalovaného všeobecnú správnu žalobu, pričom vychádzal z predpokladu, že žalovaný vo veci vystupoval ako orgán verejnej správy. Správny súd jeho žalobu uznesením odmietol ako neprípustnú, keď dospel k záveru, že žalovaný v posudzovanej veci postavenie orgánu verejnej správy nemal a pri svojom rozhodovaní konal ako súkromnoprávny subjekt. Kasačný súd s týmto záverom súhlasí, aj keď sa celkom nestotožňuje s názorom správneho súdu, že vzťah sťažovateľa a žalovaného vznikol z vôle sťažovateľa stať sa členom občianskeho združenia.

24. Hoci bol sťažovateľ členom žalovaného, rozhodujúce tu predsa bolo postavenie sťažovateľa ako účastníka súťaže organizovanej a riadenej žalovaným, v zmysle § 3 písm. k) zákona o športe. Riešenie sporov v priebehu súťaže potom osobitne upravuje § 53 zákona o športe, z ktorého odseku 4 v podstate vyplýva, že rozhodnutie športového rozhodcu (na ihrisku) môže byť zmenené iba vtedy, ak to ustanovujú pravidlá súťaže alebo predpisy športového zväzu. Medzi účastníkmi súdneho konania nebolo sporu o tom, že Súťažný poriadok SZH v článku 50 a nasl. ustanovuje práve možnosť podávať námietky a upravuje konanie o nich.

25. Hoci je rozhodovanie orgánov športového zväzu jeho vnútorným predpisom upravené spôsobom ponášajúcim sa na administratívne konanie (v zmysle § 3 ods. 1 písm. a/ S.s.p.), nejde pri riešení sporu v priebehu súťaže (podľa § 53 zákona o športe) o činnosť orgánu verejnej správy, ale o súkromnoprávny akt športovej organizácie (športového zväzu), ktorá je organizátorom súťaže. Na tom nič nemení fakt, že tento mechanizmus riešenia súťažného sporu je rámcovo upravený zákonom o športe. Mnohé zákony predsa ustanovujú rôzne povinnosti a požiadavky pre rozličné právne subjekty, dokonca často aj vo verejnom záujme, ale to z dotknutých subjektov nečiní orgány verejnej správy (na tomto mieste kasačný súd na ilustráciu uvádza napríklad košatú právnu reguláciu obchodných spoločností a povinnosti ich orgánov, zákonné povinnosti zamestnávateľa, či osobitné povinnosti ustanovené tlačovým zákonom).

26. Napriek faktickému takmer monopolnému postaveniu športových zväzov pri riadení súťaží v jednotlivých športoch (s ohľadom na medzinárodné štruktúry), stále ide o súkromnoprávne subjekty organizujúce záujmovú činnosť, ktoré nedisponujú osobitnou právomocou v oblasti verejnej správy. Žalovaný ako športový zväz nemá štátom sankcionovanú verejnú moc nad sťažovateľom, ktorá by mu bola zverená zákonom či všeobecne záväzným predpisom. Účastník súťaže sa dostáva do právneho vzťahu s jej organizátorom práve dobrovoľnou účasťou v súťaži, čo sa dá považovať za

kvázikontraktuálny vzťah, na ktorý sa potom môžu aplikovať aj právne hľadiská správneho súdu o zmluvnom základe ich vzťahu. Tento vzťah je upravený aj kogentnými ustanoveniami § 52 a § 53 zákona o športe.

27. Keď sa sťažovateľ pokúsil komparáciou § 8 a § 16 zákona o športe dokázať, že žalovaný ako športový zväz je orgán verejnej správy v zmysle § 4 S.s.p., mýlil sa. Ustanovenie, že „športovou organizáciou nie je orgán verejnej správy", obsiahnuté v § 8 zákona o športe, neznamená, že by inak športová organizácia orgánom verejnej správy bola. V takom prípade by aj zákonodarca pravidlo formuloval inak, teda napr. že „športová organizácia nie je orgánom verejnej správy". Zákonodarca však v skutočnosti chcel vylúčiť pochybnosť o tom, či v prípade, že orgán verejnej správy (napríklad obec) vykonáva aj niektoré činnosti v oblasti športu, je takýto orgán ako právnická osoba zároveň aj športovou organizáciou.

28. Kasačný súd poznamenáva, že sa nedá vylúčiť zverenie určitej rozhodovacej právomoci v oblasti verejnej správy niektorej športovej organizácii všeobecne záväzným predpisom (čo by z nej robilo orgán verejnej správy podľa S.s.p.), ale takýto charakter nemá riadenie športovej súťaže ani riešenie sporov o dodržiavaní športových pravidiel. Na tomto právnom posúdení by nič nemenilo ani to, keby kasačný súd považoval za základ vzťahu sťažovateľa a žalovaného členstvo sťažovateľa v občianskom združení (k tomu rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 1KO/37/2017 z 12.09.2017, ECLI:SK:NSSR:2017:1216210998.1).

29. Sťažovateľ tiež v tejto súvislosti poukazoval na verejný záujem definovaný v § 2 zákona o športe, čím podporne argumentoval v prospech svojich tvrdení o žalovanom ako súčasti verejnej správy. Kasačný súd však má za to, že samotný fakt, že zákon definuje verejný záujem v športe (pričom dodržiavanie pravidiel súťaže by bolo možné subsumovať pod integritu športu), neznamená, že organizátor súťaže sa stáva orgánom verejnej správy. Tento verejný záujem zákonodarca okrem všeobecnej definície pretavil do (niekde až kogentnej) právnej úpravy jednotlivých práv a povinností osôb v športe, ale tieto osoby zostali súkromnými subjektmi bez verejnej moci. Opäť kasačný súd poznamenáva, že ochranu určitého verejného záujmu realizuje právny poriadok často tak, že priznáva práva a ukladá povinnosti súkromným subjektom a tak modifikuje ich zmluvnú či dispozičnú autonómiu, čím sa však súkromnoprávny vzťah nemení na vzťah nadriadenosti a podriadenosti jeho účastníkov, ktorý je typický pre verejnú správu a verejnú moc

30. Neobstojí idea, latentne prítomná v argumentácii sťažovateľa, že akýkoľvek spor o výsledok súťaže by mohol byť riešiteľný len v systéme správneho súdnictva. Naopak, kasačný súd poukazuje na to, že do prieskumnej právomoci správnych súdov patria len veci vymedzené v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 2 - § 7 S.s.p. Súkromnoprávne spory, akým je aj spor o výklad a aplikáciu pravidiel športovej súťaže, patria do právomoci civilných súdov v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 1, § 3 Civilného sporového poriadku (na posledné ustanovenie odkazuje aj sám sťažovateľ).

31. Kasačný súd ďalej k námietkam sťažovateľa naznačujúcim, že správny súd popiera akúkoľvek možnosť súdnej ochrany, poukazuje na poslednú vetu 16. bodu odôvodnenia napadnutého uznesenia, kde správny súd sťažovateľa odkázal na možnosť domáhať sa ochrany jeho práv žalobou na príslušnom civilnom súde. Krajský súd sa teda zaoberal aj otázkou prístupu sťažovateľa k súdu, čím sa dotkol aj sťažovateľom naznačených ústavno-právnych súvislostí. Kasačný súd mimochodom poznamenáva, že si vie predstaviť aj sťažovateľovi priaznivejšie riešenie zo strany správneho súdu, ktorý mohol vec postúpiť civilnému súdu, ale tento nedostatok postupu súdu sťažovateľ v kasačnej sťažnosti nenamietal;

vytrvale sa domáhal iba toho, aby bola uznaná právomoc správneho súdu na prieskum rozhodnutia žalovaného.

32. O trovách rozhodol kasačný súd podľa § 467 v spojení s § 168 S.s.p., keď v konaní úspešný žalovaný bol ako súkromný subjekt v podstate vtiahnutý sťažovateľom do správneho súdneho konania, v ktorom nebol pasívne legitimovaným subjektom. Preto je podľa kasačného súdu namieste, aby mu boli plne nahradené takto vyvolané trovy konania.

17/2022 ZNSS

Kľúčové slová: daň z pridanej hodnoty; odpočítanie dane; daň na výstupe; reklama, sponzoring a režim dane z pridanej hodnoty

Prejudikatúra: 1 Sžf 64/2016; 3 Sžf 66/2007; 3 Sžfk 42/2017; 3 Sžfk 18/2018; 5 Sžf 6/2014; 6 Sžo 8/2013; 6 Sžf 36/2015; 6 Sžfk 42/2018; II. ÚS 365/2019; II. ÚS 14/2020; 5 Afs 152/2004 (Česko); C-68/92; C-530/09; C-334/20

Vzťah k právnej úprave: § 2 ods. 1 písm. b), § 19 ods. 2, § 49 ods. 1, ods. 2 písm. a) zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty

Právna veta

Odplatné zabezpečenie mediálneho priestoru dodávateľom pre sťažovateľa ako reklamného partnera koncertného podujatia a prezentácia sťažovateľovho loga a predmetu jeho činnosti na propagačných materiáloch a na samotných koncertoch, je na účely zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty ekonomickou činnosťou (podnikaním) dodávateľa, z ktorej bol dosiahnutý príjem. Bez ohľadu na to, či je toto plnenie s ohľadom na svoje špecifiká reklamou, sponzoringom, alebo ním zmluvné strany sledovali iný účel, pri uplatnení režimu dane z pridanej hodnoty môže ísť len o dodanie služby, pri ktorej vznikla daňová povinnosť, pretože služba bola poskytnutá sťažovateľovi za protihodnotu v tuzemsku dodávateľom, ktorý konal v postavení zdaniteľnej osoby.

Pre vznik práva na odpočítanie dane je rozhodujúce, či táto služba priamo a bezprostredne súvisí s ďalšími zdaniteľnými obchodmi sťažovateľa alebo s jeho celkovou hospodárskou činnosťou ako súčasť všeobecných ekonomických nákladov podniku.

[*rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžfk 31/2019 z 31. januára 2022: predseda senátu JUDr. Marián Trenčan (sudca spravodajca), sudcovia JUDr. Elena Berthotyová, PhD. a prof. JUDr. Juraj Vačok PhD.*]

Vymedzenie veci

Konanie pred daňovými orgánmi

1. Daňový úrad Banská Bystrica, pobočka Rimavská Sobota (ďalej len „správca dane“) rozhodnutím č. 102629964/2017 zo dňa 21.12.2017 (ďalej len „rozhodnutie správcu dane“) určil sťažovateľovi za zdaňovacie obdobie október 2016 rozdiel dane z pridanej hodnoty (ďalej len „DPH“ alebo „daň“) v sume 10.000,- Eur na, keď mu na základe vykonanej daňovej kontroly neuznal oprávnenosť odpočítania dane z faktúry č. 10/10/2016 zo dňa 31.10.2016 od dodávateľa CASSIUS, s.r.o. (ďalej aj „dodávateľ“) za poskytnutie reklamného priestoru za účelom prezentácie sťažovateľa ako reklamného partnera podujatia „ABBA SLOVAKIA Thank you for the music Tour október a november 2016“ konaného v termínoch od 18.10.2016 do 13.11.2016 v mestách Slovenska (ďalej aj „podujatie“). Podujatie s logom sťažovateľa a údajom o predmete jeho činnosti malo byť prezentované tlačovinami

(plagátmi, letákmi, vstupenkami), na dohodnutej webovej stránke a poďakovaním moderátorom pred každým koncertom.

2. Správca dane dospel k záveru, že sťažovateľovi nebola dodaná služba, ktorá je predmetom DPH (zdaniteľný obchod), pretože dodávateľ nezabezpečil reklamu sťažovateľa a jeho ekonomickej činnosti (výrobkov a služieb), ale jeho prezentáciu ako reklamného partnera podujatia. Zdôraznil, že sporné plnenie považuje za sponzoring, pretože jeho cieľom nebolo sprostredkovania odkazu verejnosti (spotrebiteľom) o existencii a vlastnostiach určitého výrobku, ale aktivita tretej osoby, ktorú sťažovateľ finančne podporil (sponzoroval) a preto mal byť uvedený na reklamných materiáloch ako reklamný partner. Sponzoring nie je podľa správcu dane službou podľa zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o DPH*“).

3. Mal tiež za to, že preverovaná forma reklamy v hodnote 60.000,- Eur (vrátane DPH) nemá pre sťažovateľa ekonomické opodstatnenie, pretože sťažovateľ má uzatvorenú zmluvu o výkupe elektriny z tzv. obnoviteľných zdrojov, zmluvu o výkupe elektriny na krytie strát a o doplatku, na základe ktorých má právo na pripojenie do distribučnej sústavy spoločnosti Stredoslovenská energetika - Distribúcia, a. s . a na vyrobenú elektrinu si uplatňuje štátnu podporu.

4. Keďže nedošlo k dodaniu služby, ktorá je predmetom dane v zmysle zákona o DPH, sťažovateľ si podľa správcu dane uplatnil odpočítanie dane v rozpore s § 49 ods. 1 zákona o DPH, podľa ktorého právo odpočítať daň z tovaru alebo zo služby vzniká v deň, keď pri tomto tovare alebo službe vznikla daňová povinnosť.

5. Správca dane tiež spochybnil splnenie zmluvy s dodávateľom, keď zistil, že plagáty a vstupenky k podujatiu, ktoré si v rámci prešetrovania obstaral, neobsahovali logo sťažovateľa, a z predloženého videozáznamu z podujatia nemal za preukázané poďakovanie reklamným partnerom s uvedením názvu sťažovateľa.

6. Žalovaný na základe odvolania sťažovateľa rozhodnutím č. 100736033/2018 zo dňa 13.04.2018 (ďalej len „*rozhodnutie žalovaného*“ alebo „*preskúmavané rozhodnutie*“) potvrdil rozhodnutie správcu dane, pričom v odôvodnení sa stotožnil so skutkovým i právnym vyhodnotením veci zo strany správcu dane. Poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „*najvyšší súd*“) vo veci sp. zn. 6Sžf/36/2015 zo dňa 24.05.2017, ktorý vychádza z rozhodovacej činnosti Súdneho dvora Európskej únie pokiaľ ide o definíciu reklamných služieb na účely DPH ako činnosti na podporu predaja, ak zahŕňa rozširovanie správy určenej na informovanie verejnosti o existencii alebo o kvalitách výrobku alebo služby s cieľom zvýšiť ich predaj. Ďalej žalovaný vo svojom rozhodnutí cituje uvedený rozsudok najvyššieho súdu v záveroch o správnosti prepojenia podnikateľského (ekonomického) účelu reklamy s osobitosťami podnikania výrobcu elektriny s právom na podporu, ako i s osobitnými možnosťami získavania špecifických odberateľov, ktorými sú zo zákona o podpore obnoviteľných zdrojov energie distribútori elektrickej energie, teda nie koncoví odberatelia elektriny, resp. široká verejnosť, ktorá mala byť v súdenej veci adresátom reklamy. Súčasne žalovaný citoval ďalší záver najvyššieho súdu o tom, že z pohľadu splnenia zákonných podmienok na odpočet dane podľa § 49 ods. 2 Zákona o DPH v spojení s ekonomickou kauzou platených sporných reklamných služieb sa investícia finančných prostriedkov na reklamu na koncertné podujatie, čiastočne získaných formou podpory od štátu, objektívne javí ako neefektívna a nehospodárna. Mal za to, že z hľadiska nároku na odpočet DPH nebolo zo strany sťažovateľa preukázané využitie deklarovaných reklamných služieb vo vzťahu k budúcej ekonomickej činnosti.

7. Z odôvodnenia preskúmavaného rozhodnutia vyplýva, že sťažovateľ podľa žalovaného nedisponoval relevantnými a presvedčivými dôkazmi, ktoré by mu zakladali právo na uplatnenie odpočítania dane z predmetnej faktúry. K tvrdeniu sťažovateľa o nedostatku reálnej možnosti uplatnenia dôkazného bremena žalovaný uviedol, že sám sťažovateľ neuviedol konkrétne kedy a ako mu správny orgán neumožnil predkladať dôkazy. Nebolo podľa žalovaného zistené, že by mu správny orgán uprel právo predkladať dôkazy. Žalovaný záverom dodal, že správny orgán dodržal všetky zásady daňového konania, pričom dôkaznú povinnosť si nesplnil sťažovateľ ako daňový subjekt, keď nepreukázal vznik práva na odpočítanie dane za zdaňovanie obdobie október 2016.

Konanie pred správnym súdom

8. Proti rozhodnutiu žalovaného podal sťažovateľ v zákonnej lehote správnu žalobu na Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „*krajský súd*“ alebo „*správny súd*“) a navrhol ho spolu s rozhodnutím správcu dane zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

9. Sťažovateľ v žalobe vytýkal žalovanému nesprávne posúdenie ekonomickej opodstatnenosti reklamy a poukázal na to, že výdavky na reklamu formou prezentácie obchodného mena sú daňovým výdavkom podľa § 19 ods. 2 písm. k) zákona o dani z príjmov a je nelogické, aby sa tá istá reklama nepovažovala za službu, ktorú žalobca použije na dodávky tovarov a služieb podľa § 49 ods. 2 zákona o DPH. Sťažovateľ tvrdil, že aj keď na základe reklamy nezískal nových odberateľov, nie je možné prijať záver, že reklamné služby neprijal za účelom ich použitia pre účely uskutočňovania svojej ekonomickej činnosti. V tejto súvislosti poukazoval na rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-400/98 z 08.06.2000, podľa ktorého ekonomická činnosť môže byť vykonávaná aj v situácii, kedy nedochádza k poskytnutiu žiadnych plnení a nárok na odpočítanie dane na vstupe, ktorá bola uplatnená v súvislosti s plneniami spojenými s plánovaným výkonom ekonomickej činnosti, je možné uplatniť aj za situácie, kedy plánovaná ekonomická činnosť, ktorá mala viesť k uskutočňovaniu zdaniteľných plnení, nebude uskutočnená.

10. Sťažovateľ ďalej v žalobe tvrdil, že v umiestnení loga s nápisom ENERTEC a informáciou o predmete jeho činnosti sa nemohlo jednať o reklamný odkaz na podujatie, ale išlo o reklamné služby pre sťažovateľa a o ňom samom. Podľa jeho názoru skutočnosť, že mal uzatvorené zmluvy o výkupe elektriny so Stredoslovenská energetika, a. s., Žilina a Stredoslovenská energetika - Distribúcia, a. s., Žilina, neznamená, že nemohol uzatvoriť zmluvy aj s inými odberateľmi a predať vyprodukovanú elektrickú energiu hociktorému záujemcovi na trhu. Ekonomický účel reklamy nie je podľa sťažovateľa možné obmedziť len na predaj energie distribútorom, pretože fotovoltaické elektrárne sú umiestnené na pozemkoch a teda reklama mohla cieliť k záujmu predať, resp. prenajať sťažovateľovi za týmto účelom pozemky.

11. Sťažovateľ v žalobe namietal nedostatočné skutkové zistenia, ktoré sa prejavili najmä v nevykonaní navrhnutých dôkazov potrebných na zistenie rozhodujúcich skutočností, ako aj nesprávne vyhodnotenie dôkazov, keď sa jeden dôkaz prijme a protichodný sa len odmietne bez uvedenia dôvodov ako nevierohodný a účelový. Mal za to, že mu nie je možné vytýkať neunesenie dôkazného bremena, keď povinnosť zistiť skutočnosti nevyhnutné na účely správy daní nesplnili primárne správne orgány

12. Krajský súd rozsudkom sp. zn. 24S/93/2018-58 zo dňa 24.01.2019, ECLI:SK:KSBB:2019:6018200473.2 (ďalej aj „*napadnutý rozsudok*“) správnu žalobu zamietol a žalobcovi nepriznal náhradu trov konania.

13. V odôvodnení napadnutého rozsudku krajský súd k námietkam o nesprávnom právnom posúdení veci uviedol, že rozhodnutie žalovaného nebolo založené na nesplnení podmienky vyplývajúcej z § 49 ods. 2 zákona o DPH pre vznik práva na odpočítanie dane, ale bolo založené na nesplnení podmienky podľa § 49 ods. 1 v spojení s § 19 ods. 2 zákona o DPH, teda že faktúrou deklarované plnenie nebolo dodávateľom sťažovateľovi dodané, a preto sťažovateľovi právo na odpočítanie dane z fakturovanej služby nevzniklo. Správny súd zaujal názor, že podmienky pre vznik práva na odpočítanie dane z tovaru alebo služby podľa § 49 ods. 1, ods. 2 zákona o DPH musia byť splnené kumulatívne, a preto ak nebolo preukázané už splnenie podmienky podľa § 49 ods. 1 zákona o DPH, nie je možné uznať právo na odpočítanie dane. Z rozhodnutia žalovaného teda podľa krajského súdu nevyplýva záver, že nedošlo k splneniu povinnosti použiť deklarovanú službu na dodávky tovarov a služieb ako platiteľ v zmysle § 49 ods. 2 zákona o DPH.

14. Výsledkom preverovania správcu dane bol podľa krajského súdu správny skutkový záver, že sťažovateľovi neboli poskytnuté reklamné služby deklarované spornou faktúrou, z čoho vyplýval následne správny právny záver o tom, že neboli splnené podmienky na odpočet DPH v súlade s § 49 ods. 1 zákona o DPH, pretože daňová povinnosť dňom dodania služby na vstupe nemohla vzniknúť, keďže deklarovaná služba nebola dodaná.

15. Krajský súd konštatoval, že zverejnenie loga *„Enertec, s. r. o.“* a textu *„výrobca elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov“* neobsahuje pre verejnosť správu o existencii alebo kvalitách výrobkov alebo služieb žalobcu, pretože nie je dostatočne konkrétne. Odkaz s takýmto obsahom podľa krajského súdu nemá pre nedostatok relevantných informácií žiadnu výpovednú hodnotu v tom zmysle, aby mohlo byť zamerané na predaj výrobkov alebo služieb sťažovateľa. Nevyplynulo z neho žiadna ponuka tovarov či služieb s cieľom ich uplatnenia na trhu a zvýšenia ich predaja alebo na rozšírenie firmy a zvýšenie zisku. Zverejnenie loga ani nemohlo byť zamerané na predaj sťažovateľovej produkcie, keďže vyrobenú elektrickú energiu môže predávať len do tromi subjektami vymedzenej distribučnej siete.

16. Žalovaný podľa názoru krajského súdu dôvodne poukazoval na rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 6Sžf/36/2015 zo dňa 24.05.2017, ktorý sa týkal rovnako nepriznania nadmerného odpočtu DPH na základe faktúr vystavených dodávateľom daňového subjektu za reklamné služby realizované na základe zmluvy o reklamnej spolupráci.

17. Za nezákonný postup označil krajský súd odmietnutie vykonania dôkazov s odôvodnením, že ich mohol sťažovateľ predložiť už v priebehu daňovej kontroly, ak takýto záver nebol podložený žiadnymi skutkovými zisteniami. Tento nedostatok ale krajský súd považoval za taký, ktorý nemohol spôsobiť nezákonnosť rozhodnutia žalovaného, pretože toto rozhodnutie bolo založené na tom, že faktúrou deklarovaná služba nebola reklamnou službou a nie na tom, že žiadna služba nebola žalobcovi dodaná

18. K námietke sťažovateľa, že v dôsledku nevykonania dôkazov neboli odstránené rozpory v skutkových zisteniach, krajský súd prijal záver, že táto je neopodstatnená, pretože preskúmavané rozhodnutie bolo založené na tom, že sťažovateľ nepreukázal, že mu bola dodaná služba, ktorá mu bola na preverovanej faktúre vyúčtovaná, keďže poskytnuté plnenie nebolo reklamnou službou pre sťažovateľa. Sporné skutkové zistenia (umiestnenie loga, poďakovanie sponzorom) podľa krajského súdu nemali vplyv na právne posúdenie veci a preto nemohli ovplyvniť obsah vydaných rozhodnutí v preskúmavanom konaní.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Kasačná sťažnosť žalobcu, vyjadrenie žalovaného

19. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p. pre nesprávne právne posúdenie veci a podľa § 440 ods. 1 písm. f) S.s.p. pre porušenie práva na spravodlivý proces. Navrhol, aby kasačný súd zmenil napadnutý rozsudok tak, že zruší rozhodnutie žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie a súčasne rozhodne o trovách konania

20. V sťažnostných bodoch o nesprávnom právnom posúdení veci sťažovateľ uviedol, že nepriznanie práva na odpočítanie dane podľa § 49 ods. 1 zákona o DPH by bolo právne relevantné len v jednom prípade, a to vtedy, ak by dodávateľovi skutočne daňová povinnosť nevznikla. Táto situácia by podľa sťažovateľa prichádzala do úvahy, ak by služba nebola poskytnutá vôbec alebo by išlo o daň uplatnenú na službu oslobodenú od dane alebo na službu, ktorá nebola poskytnutá v tuzemsku alebo nebola uskutočnená zdaniteľnou osobou. V posudzovanom prípade však služba poskytnutá bola, nejednalo sa o službu oslobodenú od dane, išlo o zdaniteľné plnenie a dodávateľ uplatnil na poskytnutú službu daň v súlade so zákonom o DPH. Dodávateľovi služby teda podľa názoru sťažovateľa vznikla daňová povinnosť podľa § 19 zákona o DPH, z čoho sťažovateľ usúdil, že nepriznanie práva na odpočítanie dane podľa § 49 ods. 1 zákona o DPH je vylúčené. Sťažovateľ mal za to, že krajským súdom uplatnená interpretácia a aplikácia zákona o DPH popiera účel a význam tejto právnej normy, ako aj celého mechanizmu dane z pridanej hodnoty.

21. K sťažnostnému dôvodu týkajúcemu sa porušenia práva na spravodlivý proces sťažovateľ uviedol, že dôvody napadnutého rozhodnutia sú vnútorne rozporné a protirečivé. Podľa sťažovateľa na jednej strane krajský súd konštatuje, že daňová povinnosť pri posudzovanej transakcii nevznikla, čím boli splnené podmienky pre nepriznanie práva na odpočítanie dane podľa § 49 ods. 1 zákona o DPH. Na strane druhej ak dodávateľovi nevznikla daňová povinnosť, potom je podľa sťažovateľa nelogické odôvodňovať rozhodnutie tým, že sťažovateľ má zákonom určené obmedzené množstvo odberateľov, že jeho produkcia nie je určená koncovým spotrebiteľom, že zverejnenie loga sťažovateľa neobsahuje pre verejnosť správu o existencii alebo kvalitách výrobkov alebo služieb sťažovateľa a podobne. Rovnako je podľa sťažovateľa bezpredmetné, aby sa krajský súd zaoberal jeho námietkami o nedostatočne zistenom skutkovom stave, nevykonaní dôkazov a ich nesprávnom zhodnotení. Takéto odôvodnenie podľa sťažovateľa nedáva zmysel, ktorý by svedčil o skutkových a právnych dôvodoch vedúcich k vydaniu rozhodnutia, pretože argumenty súdu, ktorými vyvracia jeho tvrdenia, zodpovedajú nepriznaniu práva na odpočítanie dane z dôvodov uvedených v § 49 ods. 2 zákona o DPH, teda že sťažovateľ si odpočítal daň zo služieb, ktoré nepoužil na dodávky tovarov a služieb ako platiteľ, a nie z dôvodov podľa § 49 ods. 1 zákona o DPH, t. j. že dodávateľovi služieb nevznikla daňová povinnosť.

22. Sťažovateľ aj v kasačnej sťažnosti poukázal na vhodnosť aplikácie vyššie spomenutého rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci C-400/98 Breithsohl, pričom konštatoval, že sa mu na základe spornej reklamy nepodarilo získať nového odberateľa elektrickej energie, ani kúpiť alebo prenajať pozemky za účelom výstavby fotovoltaických elektrární a teda plánovaná ekonomická činnosť nebola uskutočnená.

23. K aplikácii rozsudku najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 6Sžf/36/2015 sťažovateľ uviedol, že médiá, šport a kultúra sú v značnom rozsahu odkázané na sponzorstvo podnikateľských subjektov, ktoré sa prezentuje formou reklamy zverejnením obchodného mena, ochrannej známky, loga atď., pričom z takejto formy reklamy nevyplývajú žiadne podrobnosti o vlastnostiach produktov a službách, o ich

výhodách či cene. Považoval za nelogické, aby sa výdavky na reklamu vo forme prezentácie obchodného mena daňovníka považovali za daňové výdavky, no pre účely DPH by sa nejednalo o použitie služby na dodávky tovarov a služieb podľa § 49 ods. 2 zákona o DPH. K samotnej použiteľnosti tohto rozsudku v súdenej veci sťažovateľ uviedol, že súdny prieskum zákonnosti bol v tomto rozsudku zameraný na zodpovedanie spornej otázky týkajúcej sa vyhodnotenia zisteného skutkového stavu vo vzťahu k využitiu deklarovaného zdaniteľného obchodu na ďalšie zdaniteľné plnenia daňového subjektu ako základnej podmienky vyplývajúcej z ustanovenia § 49 ods. 2 písm. a) zákona o DPH na priznanie nároku na odpočítanie dane. Z tohto je podľa sťažovateľa zrejmé, že tento rozsudok nie je založený na nesplnení podmienky uvedenej v ustanovení § 49 ods. 1 zákona o DPH.

24. Pre posúdenie otázky, či sa v danom prípade jednalo alebo nejednalo o reklamu, je podľa sťažovateľa rozhodujúca definícia reklamy uvedená v § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 147/2001 Z. z. o reklame, kde reklamou sa rozumie prezentácia produktov v každej podobe s cieľom uplatniť ich na trhu. Vyhotovenie loga „ENERTEC“ s pripojeným textom bolo podľa sťažovateľa jednoznačne o prezentácii svojho produktu s cieľom uplatniť ho na trhu. V súvislosti so záverom žalovaného a krajského súdu, že išlo o sponzoring, sťažovateľ upriamil pozornosť na § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 147/2001 Z. z., z ktorého vyplýva, že sponzorstvo je finančný príspevok na podujatie, ktorého účelom alebo vedľajším výsledkom je reklama.

25. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti písomne nevyjadril.

Relevantné zákonné ustanovenia

Podľa § 2 ods. 1 písm. b/ zákona o DPH predmetom dane je poskytnutie služby (ďalej len „dodanie služby“) za protihodnotu v tuzemsku uskutočnené zdaniteľnou osobou, ktorá koná v postavení zdaniteľnej osoby.

Podľa § 9 ods. 1 zákona o DPH dodaním služby je každé plnenie, ktoré nie je dodaním tovaru podľa § 8, ...

Podľa § 19 ods. 2 zákona o DPH daňová povinnosť vzniká dňom dodania služby.

Podľa § 49 ods. 1 zákona o DPH právo odpočítať daň z tovaru alebo zo služby vzniká platiteľovi v deň, keď pri tomto tovare alebo službe vznikla daňová povinnosť.

Podľa § 49 ods. 2 písm. a/ zákona o DPH platiteľ môže odpočítať od dane, ktorú je povinný platiť, daň z tovarov a služieb, ktoré použije na dodávky tovarov a služieb ako platiteľ s výnimkou podľa odsekov 3 a 7. Platiteľ môže odpočítať daň, ak je daň voči nemu uplatnená iným platiteľom v tuzemsku z tovarov a služieb, ktoré sú alebo majú byť platiteľovi dodané.

Právne závery kasačného súdu

26. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky,(...) ako súd kasačný (ďalej len „*kasačný súd*“) preskúmal napadnutý rozsudok v medziach sťažnostných bodov, ktorými bol viazaný (§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c/, ods. 2, § 453 ods. 2 S.s.p.), (...) a jednomyseľne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

27. Z vyššie opísaných skutkových zistení vyplýva, že dodávateľ mal na základe zmluvy so sťažovateľom za dohodnutú odplatu zabezpečiť prezentáciu sťažovateľa ako reklamného partnera podujatia umiestnením loga spoločnosti Enertec, s.r.o. a predmetu jej činnosti („výrobca energie z obnoviteľných zdrojov“) na plagátoch, letákoch, vstupenkách, na webových stránkach a na samotných koncertoch. Dodávateľ poskytol sťažovateľovi dohodnuté plnenie k jeho spokojnosti a vystavil mu faktúru (s daňou), ktorú sťažovateľ uhradil a uplatnil si odpočítanie DPH. Daňové orgány sťažovateľovi odpočítanie dane nepriznali predovšetkým z dôvodu, že nebolo preukázané využitie týchto služieb vo vzťahu k budúcej ekonomickej činnosti sťažovateľa, najmä s ohľadom na osobitosti podnikania výrobcu elektriny z obnoviteľných zdrojov, ako aj na skutočnosť, že posudzovaná reklama prezentovala skupinu ABBA Slovakia, nie sťažovateľa a jeho produkty. Žalovaný tiež poukázal na niektoré sťažovateľom nevyvrátené pochybnosti o skutočnom splnení predmetu zmluvy a celkovú neefektívnosť výdavkov na reklamu k počtu predaných lístkov na jednotlivé koncertné podujatia.

28. Krajský súd postavil svoje rozhodnutie o zamietnutí správnej žaloby na takej interpretácii skutkového a právneho stavu, že sťažovateľovi nevzniklo právo na odpočítanie dane pre nesplnenie podmienky podľa § 49 ods. 1 v spojení s § 19 ods. 2 zákona o DPH. Mal za to, že sťažovateľovmu dodávateľovi nevznikla daňová povinnosť a sťažovateľovi právo na odpočítanie dane, pretože predmetom dodávky neboli reklamné služby pre sťažovateľa, ale sponzoring podujatia (finančná podpora iného subjektu). Dôvodil tým, že zverejnenie loga so spomenutým textom na tlačovinách, webových stránkach či koncertoch neobsahuje správu verejnosti o výrobkoch a službách sťažovateľa, nie je zamerané na ich uplatnenie na trhu a preto nejde o reklamnú službu. Prihliadol tiež na to, že sťažovateľ môže vyrobenú elektrickú energiu predávať len do distribučnej siete troch subjektov, pričom s jedným z nich má uzavreté zmluvy. Sťažovateľom vytýkané nedostatky v skutkových zisteniach nemali podľa krajského súdu vplyv na zákonnosť rozhodnutia žalovaného.

29. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti vytýka krajskému súdu nesprávnu aplikáciu § 49 ods. 1 zákona o DPH na zistený skutkový stav, z ktorej rezultoval nesprávny záver, že dodávateľovi nevznikla daňová povinnosť a tým ani sťažovateľovi právo na odpočítanie dane. Podľa sťažovateľa argumentácia krajského súdu smeruje k tomu, že sťažovateľ nepoužil prijaté reklamné služby na vlastné dodávky tovarov a služieb ako platiteľ, čo je podmienka pre odpočítanie dane upravená v § 49 ods. 2 zákona o DPH. Sťažovateľ tiež tvrdil, že rozsudok správneho súdu je nepreskúmateľný pre nezrozumiteľnosť a vnútornú protirečivosť, v čom vidí porušenie práva na spravodlivý proces.

30. Pokiaľ ide o záver krajského súdu, že sťažovateľovi nepatrí odpočítanie dane preto, lebo jeho dodávateľovi v zmysle § 49 ods. 1 zákona o DPH nevznikla daňová povinnosť z dodania služby, nakoľko nešlo o dodávku reklamy pre sťažovateľa, tento záver podľa názoru kasačného súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

31. Odplatné zabezpečenie mediálneho priestoru platiteľom dane pre sťažovateľa ako reklamného partnera podujatia a prezentácie jeho loga a predmetu jeho činnosti na propagačných materiáloch a na samotných koncertoch je na účely zákona o DPH bezpochyby ekonomickou činnosťou (podnikaním), z ktorej bol dosiahnutý príjem. Bez ohľadu na to, či je toto plnenie s ohľadom ma svoje špecifiká reklamou, sponzoringom, alebo ním zmluvné strany sledovali iný účel, pri uplatnení režimu DPH mohlo ísť len o dodanie služby, pri ktorej vznikla daňová povinnosť, pretože služba bola poskytnutá sťažovateľovi za protihodnotu v tuzemsku zdaniteľnou osobou, ktorá konala v postavení zdaniteľnej osoby (§ 2 ods. 1 písm. b/, § 3 ods. 2, § 9 ods. 1, § 19 ods. 1 zákona o DPH).

32. Napriek niektorým pochybnostiam správcu dane a žalovaného o úplnom splnení predmetu zmluvy zo strany dodávateľa a námietkam sťažovateľa proti skutkovým zisteniam daňových orgánov, ktoré vyplývajú z rozhodnutia krajského súdu, kasačný súd zdôrazňuje, že závery rozsudku nestoja na tom, že by sa plnenie dodávateľa neuskutočnilo (bolo fiktívne), alebo že by ho dodal iný subjekt ako deklarovaný dodávateľ. Krajský súd naopak nespochybnil, že dodávateľ reklamný priestor pre sťažovateľa (aspoň sčasti) zabezpečil a námietky sťažovateľa ku skutkovému stavu vyhodnotil ako nepodstatné pre celkové posúdenie veci.

33. Ak teda dodávateľ v postavení platiteľa dane reálne poskytol sťažovateľovi zdaniteľnú službu, vznikla jej poskytnutím daňová povinnosť, ktorú si dodávateľ v súlade s režimom DPH uplatnil u sťažovateľa. Súčasne so vznikom daňovej povinnosti vzniklo sťažovateľovi podľa § 49 ods. 1 zákona o DPH právo na odpočítanie dane, avšak iba za predpokladu splnenia ďalšej podmienky stanovenej v § 49 ods. 2 zákona o DPH, že službu použije na dodávky tovarov a služieb ako platiteľ. Krajský súd však splnenie tejto ďalšej podmienky podľa § 49 ods. 2 zákona o DPH v preskúmavanom rozhodnutí bližšie neskúmal, pretože uzavrel, že priznaniu práva na odpočítanie dane u sťažovateľa bráni to, že jeho dodávateľovi nevznikla pri dodávke daňová povinnosť v zmysle § 49 ods. 1 zákona o DPH. Na túto chybu v právnom posúdení sťažovateľ v kasačnej sťažnosti dôvodne upozornil.

34. Napriek tomu, že zákon o DPH na účely odpočítania dane z prijatých služieb posudzovaného druhu nerobí rozdiel medzi reklamou, sponzoringom či inou mediálnou prezentáciou, pristaví sa kasačný súd pri uvedených pojmoch. Podľa zákona č. 147/2001 Z. z. o reklame a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „*zákon o reklame*“) reklamou sa rozumie predvedenie, prezentácia alebo iné oznámenie v každej podobe súvisiace s obchodnou, podnikateľskou alebo inou zárobkovou činnosťou s cieľom uplatniť produkty na trhu, pričom za produkt sa považuje aj obchodné meno podnikateľa (§ 2 ods. 1 písm. a/, b/ zákona o reklame). Pojem sponzoring, ktorý sa v súvislosti s prijatým plnením od dodávateľa vyskytol v argumentácii správneho súdu i žalovaného, definuje zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o vysielaní a retransmisii*“) ako plnenie určené na priame alebo nepriame financovanie programu, programovej služby alebo audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie s cieľom propagovať názov alebo obchodné meno, ochrannú známku, dobrú povesť, tovary alebo aktivity právnickej osoby alebo fyzickej osoby, ktorá také plnenie poskytla. Je zrejmé, že sponzoring je taktiež spojený s mediálnou prezentáciou sponzora napĺňajúcou znaky reklamy, hoci primárnym cieľom sponzorovania je podpora sponzorovanej aktivity, zatiaľ čo ekonomickým cieľom reklamy je umiestňovanie produktov na trhu (§ 38 ods. 1 zákona o vysielaní a retransmisii).

35. So zreteľom na okolnosti súdeného prípadu možno konštatovať, že služba, ktorú poskytol dodávateľ sťažovateľovi, zodpovedá legálnej definícii reklamy, pretože išlo o prezentáciu obchodného mena a hlavného predmetu činnosti sťažovateľa. Ich spojením s propagovanými podujatiami bezpochyby mohol byť vo verejnosti vytvorený pozitívny vnem o existencii sťažovateľa a jeho podnikaní, čo bol zjavne ekonomický dôvod (prípadne jeden z viacerých), ktorý stál za vznikom transakcie.

36. Kasačný súd samozrejme zaznamenal, že napriek explicitnému vylúčeniu aplikácie § 49 ods. 2 zákona o DPH krajský súd polemizoval o účinnosti a efektívnosti posudzovaného typu mediálnej prezentácie na podporu trhového umiestňovania elektrickej energie vyrábanej sťažovateľom z obnoviteľných zdrojov, čím fakticky riešil i otázku, či službu dodávateľa, z ktorej si sťažovateľ uplatnil odpočítanie dane, sťažovateľ použije na dodávky tovarov a služieb ako platiteľ.

37. Správny súd pri hodnotení tejto otázky dospel k záveru, že predmetom poskytnutej služby od dodávateľa nebolo šírenie reklamy o sťažovateľovi, o ním poskytovaných produktoch, ale šírenie informácií o podujatí ABBA Tour. Z loga sťažovateľa a textu a „výrobca elektrickej energie z obnoviteľných zdrojov“ podľa názoru správneho súdu nevyplynula žiadna ponuka tovarov alebo služieb sťažovateľa s cieľom ich uplatnenia na trhu, zvýšenia predaja alebo zisku. Poukázal na to, že vyrobenú elektrickú energiu môže sťažovateľ ponúkať len trom subjektom. Z toho však vyvodil nesprávny a azda aj nelogický záver, že sťažovateľovi nebola poskytnutá reklamná služba, dodávateľovi nevznikla daňová povinnosť a sťažovateľovi právo na odpočítanie dane. Kasačný súd musí konštatovať, že ku kľúčovej otázke, ktorou je v súdenej veci posúdenie použiteľnosti prijatej služby na vlastné dodávky tovarov alebo služieb, krajský súd neuviedol zmysluplnú a vnútorne konzistentnú argumentáciu, ktorej súlad so zákonom by mohol kasačný súd preskúmať.

38. Krajský súd v tejto súvislosti odkázal na iné rozhodnutie najvyššieho súdu vo veci sp. zn. 6Sžf/36/2015 zo dňa 24.05.2017 v obdobnej veci týkajúcej sa iného výrobcu elektrickej energie a citoval z jeho záverov. V označenej veci však súd hodnotil práve spojitosť prijatých reklamných služieb súvisiacich s podporou (sponzoringom) kultúrneho podujatia („Koniec leta s elánom“) s ich použitím na ďalšie zdaniteľné plnenia výrobcu elektriny ako platiteľa DPH, pričom uzavrel, že „*z pohľadu splnenia zákonných podmienok na odpočet dane podľa § 49 ods. 2 zákona o DPH v spojení s ekonomickou kauzou platených sporných reklamných služieb sa investícia finančných prostriedkov na reklamu na uvedené podujatie, čiastočne získaných formou podpory od štátu, objektívne javí ako neefektívna a nehospodárna.*“

39. Správny súd na rozdiel od záverov najvyššieho súdu konajúceho v označenej veci vyslovil len záver, že informácia o logu sťažovateľa na propagačných materiáloch nie je prezentáciou jeho výrobkov alebo služieb, čím vybočil z hlavnej, pre vec rozhodujúcej argumentačnej línie a neodpovedal tak na otázku, či služba dodávateľa priamo a bezprostredne súvisí s ďalšími zdaniteľnými obchodmi sťažovateľa a či sa investícia do takejto prezentácie mohla premietnuť do všeobecných ekonomických nákladov výrobcu elektrickej energie. K tvrdeniu sťažovateľa, že prezentácia jeho loga a predmetu činnosti mohla viesť k získaniu príležitosti kúpiť alebo prenajať pozemky na rozšírenie výroby fotovoltaickej elektrickej energie, krajský súd uviedol len to, že takáto informácia z loga spoločnosti nevyplynula. Kasačný súd musí konštatovať, že uvedeným záverom krajského súdu chýba zrozumiteľné odôvodnenie, a to osobitne v konkrétnych okolnostiach prípadu, keď použitie ustanovenia § 49 ods. 2 zákona o DPH, ktoré je pre posúdenie veci kľúčové, krajský súd výslovne vylúčil. Tým urobil svoje rozhodnutie rozporným, protirečivým a čiastočne nezrozumiteľným, čo sťažovateľ opäť dôvodne namietal v kasačnej sťažnosti, tvrdiac, že tento postup krajského súdu porušuje právo na spravodlivý proces.

40. Otázkami odpočítania dane z reklamných služieb podobného druhu sa v minulosti zaoberal aj Súdny dvor EÚ, ktorý v jednom z ostatných rozhodnutí na danú tému (C-334/20 zo dňa 25.11.2021 Amper Metal Kft.) vyslovil záver, že „„*zdaniteľná osoba si môže odpočítať DPH zaplatenú na vstupe za reklamné služby, ak je takéto poskytnutie služieb transakciou, ktorá podlieha DPH v zmysle článku 2 smernice o DPH, a priamo a bezprostredne súvisí s jednou alebo viacerými zdaniteľnými transakciami na vstupe alebo s celkovou hospodárskou činnosťou zdaniteľnej osoby ako súčasť jej všeobecných nákladov, pričom nie je potrebné zohľadniť skutočnosť, že fakturovaná cena za tieto služby je neprimeraná v porovnaní s referenčnou hodnotou určenou vnútroštátnym daňovým orgánom alebo že tieto služby neprispeli k zvýšeniu obratu tejto zdaniteľnej osoby“ (bod 40). Konštatoval tiež, že „skutočnosť, že sa nezvýšil obrat zdaniteľnej osoby, nemôže ovplyvniť výkon práva na odpočítanie. Spoločný systém DPH, ako bolo pripomenuté v bode 23 tohto rozsudku, totiž zaručuje neutralitu, čo sa*

týka daňového bremena všetkých hospodárskych činností, bez ohľadu na ich účely a výsledky, pod podmienkou, že uvedené činnosti v zásade podliehajú DPH. Okrem toho, ak raz vznikne právo na odpočítanie dane, zostáva zachované aj vtedy, ak sa zamýšľaná hospodárska činnosť napokon neuskutočnila a v dôsledku toho neviedla k zdaniteľným plneniam, alebo ak zdaniteľná osoba nemohla používať tovary alebo služby, ktoré viedli k odpočítaniu dane v rámci zdaniteľných plnení, z dôvodu okolností nezávislých od jej vôle (rozsudok z 12. novembra 2020, Sonaecom, C-42/19, EU:C:2020:913, body 38 a 40, ako aj citovaná judikatúra)“ (bod 35).

41. Z uvedených dôvodov dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť je v oboch uplatnených sťažnostných dôvodoch opodstatnená a preto postupoval podľa § 462 ods. 1 S.s.p. a rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, v ktorom sa krajský súd vysporiada so žalobnými bodmi smerujúcimi proti nedostatkom v skutkových zisteniach a v intenciách právneho názoru kasačného súdu (i Súdneho dvora) opätovne vyhodnotí právny stav veci v súvislosti s interpretáciou a aplikáciou § 49 ods. 1, 2 zákona o DPH na prejednávaný prípad.

18/2022 ZNSS

Kľúčové slová: výzva k odstráneniu pochybností v daňovom konaní; dôkazné bremeno; prenos dôkazného bremena

Prejudikatúra: I. ÚS 377/2018

Vzťah k právnej úprave: § 46 ods. 5 Daňového poriadku

Právna veta

I. Len použitím postupu podľa § 46 ods. 5 Daňového poriadku (výzva k odstráneniu pochybností) môže dôjsť v procese dokazovania k prenosu dôkazného bremena zo správcu dane na kontrolovaný daňový subjekt.

II. Výzva podľa § 46 ods. 5 Daňového poriadku môže byť daňovému subjektu alternatívne zaslaná v písomnej forme alebo pochybnosti môžu byť daňovému subjektu oznámené i počas ústneho pojednávania, na ktoré správca dane daňový subjekt predvolá a následne o jeho priebehu a obsahu spíše zápisnicu.

III. Povinnosti podľa § 46 ods. 5 Daňového poriadku však správca dane musí splniť do momentu ukončenia daňovej kontroly, a nie až pri prerokovaní protokolu z nej. Ak sa tak nestalo, k prenosu dôkazného bremena nedochádza.

[*rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžfk 10/2020 z 24. februára 2022: predsedníčka senátu JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa), JUDr. Petra Príbelská, PhD. a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.*]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania

1. Daňový úrad Košice, pobočka Michalovce (ďalej len „*správca dane*“) vykonal u žalobcu daňovú kontrolu na dani z pridanej hodnoty (ďalej len „*DPH*“) za zdaňovacie obdobie marec 2014. Daňová kontrola bola začatá dňa 07.07.2014. Protokol z daňovej kontroly č. 103455300/2016 zo 7. júla 2016 bol spolu s výzvou na vyjadrenie sa k zisteniam uvedeným v protokole doručený žalobcovi 8. júla 2016, ktorým dňom bola daňová kontrola ukončená.

2. Správca dane vydal dňa 25.11.2014 podľa § 61 ods. 1 zákona č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „*daňový poriadok*“ alebo „*zákon č. 563/2009 Z.z.*“) rozhodnutie, ktorým z dôvodu, že je potrebné získať informácie spôsobom podľa osobitného predpisu v zmysle Nariadenia Rady (EÚ) č. 904/2010 o administratívnej spolupráci a boji proti podvodom v oblasti dane z pridanej hodnoty (ďalej len „*Nariadenie Rady (EÚ) č. 904/2010*“) prerušil daňovú kontrolu odo dňa 05.12.2014 do dňa, ako sa získajú informácie, resp. podklady potrebné pre správne určenie dane a to na základe žiadosti číslo: 9810401/5/5182695/2014/Ros zo dňa 25.11.2014 (žiadosť sa týkala spoločnosti AGRIFIRM

MAGYARORSZÁG ZRT - dodávateľ žalobcu). Odpoveď na MVI bola správcovi dane doručená dňa 29.05.2015, ktorým dňom pominuli dôvody, pre ktoré sa daňová kontrola prerušila a pokračovalo sa v jej výkone, o čom bol žalobca písomne informovaný. Správca dane vydal dňa 23. júna 2015 podľa § 61 ods. 1 daňového poriadku opäť rozhodnutie o prerušení daňovej kontroly č. 20413611/2015 odo dňa 30.06.2015 z dôvodu potreby získania informácií spôsobom podľa osobitného predpisu. Išlo o žiadosť číslo: 983739/2015 zo dňa 19.06.2015 a táto sa týkala odberateľa žalobcu, spoločnosti VIA PROCONS SRL. V daňovej kontrole sa pokračovalo po obdržaní odpovede z MVI dňa 06.11.2015. Následne správca dane opäť prerušil daňovú kontrolu odo dňa 10.12.2015 z dôvodu získania informácií spôsobom podľa osobitného predpisu a to rozhodnutím číslo: 21404009/2015 zo 7. decembra 2015. Jednalo sa o žiadosť číslo: 1739793/2015 zo 4. decembra 2015, ktorá sa týkala spoločnosti PROFESIONAL OIL Kft. V daňovej kontrole sa pokračovalo po doručení odpovede dňa 8. apríla 2016.

3. Správca dane s odkazom na § 3 ods. 2 daňového poriadku oznámil žalobcovi a to podaním označeným ako „Oboznámenie sa s priebežnými výsledkami daňovej kontroly“ číslo: 103148045/2016 zo 16. mája 2016, že do 10 dní odo dňa doručenia oznámenia sa môže dostaviť na Daňový úrad Košice, pobočka Michalovce za účelom oboznámenia sa s priebežnými výsledkami daňovej kontroly na dani z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobie marec 2014. Uvedené oznámenie bolo žalobcovi doručené dňa 13.05.2016, pričom žalobca sa k správcovi dane nedostavil. Následne dňa 07.07.2016 vydal správca dane protokol z daňovej kontroly.

4. Žalobca sa k zisteniam uvedeným v protokole vyjadril vyjadrením zo dňa 28.07.2016, v ktorom nesúhlasil so zisteniami správcu dane, namietal porušenie ustanovenia § 46 ods. 5 daňového poriadku, konkrétne, že si správca dane nesplnil povinnosť tým, že mu neoznámil pochybnosti o správnosti, pravdivosti alebo úplnosti dokladov predložených k daňovej kontrole a navrhol doplnenie dokazovania. Správca dane doplnil dokazovanie dopytmi na OTP Banka Slovensko, a.s., Colný úrad Michalovce, Krajské riaditeľstvo PZ v Košiciach a následne oznámil žalobcovi podaním zo dňa 16.11.2017, že do 10 dní odo dňa doručenia oznámenia sa môže oboznámiť s priebežnými výsledkami vyrubovacieho konania na dani z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobie marec 2014 s tým, že termín si má dohodnúť telefonicky so správcom dane.

5. Správca dane rozhodnutím číslo: 102565050/2017 z 12. decembra 2017 (ďalej aj ako len „*prvostupňové rozhodnutie*“) podľa § 68 ods. 5 a 6 daňového poriadku určil žalobcovi rozdiel dane v sume 6 823,89 € na dani z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobie marec 2014, nepriznal nadmerný odpočet v sume 355,32 € a vyrubil vlastnú daňovú povinnosť na dani z pridanej hodnoty v sume 6 468,57 €. Dôvodom vydania prvostupňového rozhodnutia boli závery správcu dane o nesplnení podmienok oslobodenia od dne pri dodaní tovaru z tuzemska do iného členského štátu podľa § 43 ods. 1 zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „*zákon o DPH*“ alebo „*zákon č. 222/2004 Z.z.*“), konkrétne dodanie repkových výliskov spoločnosti VIA PROCONS SRL so sídlom v Rumunsku na základe faktúr č. 1403009, deň dodania tovaru 26.03.2014, fakturovaná suma 22 647,64 €, č. 1403010, deň dodania tovaru 27.03.2014, fakturovaná suma 5 822,04 €, č. 1403011, deň dodania tovaru 28.03.2014, fakturovaná suma 5 673,86 € a č. 1403012, deň dodania tovaru 31.03.2014, fakturovaná suma 5 793,36 € (ďalej aj ako „*sporné faktúry*“) v celkovej sume 39 936,90 €. Správca dane vypočítal daň na výstupe zo sporných faktúr podľa § 22 ods. 1 zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „*zákon o DPH*“ alebo „*zákon č. 222/2004 Z.z.*“), teda 20% zo základu dane 33 280,75 €, t.j. 6 656,15 €. Ďalším dôvodom vydania prvostupňového rozhodnutia bolo nesplnenie podmienok pre uplatnenie práva na odpočítanie dane z prijatých tovarov a služieb v tuzemsku podľa § 49 ods. 1 a ods. 2 v nadväznosti na § 51 ods. 1 písm. a/ zákona o DPH. Konkrétne išlo o odpočítanie dane z faktúry č. 14027 od spoločnosti MVR s.r.o.

zo dňa 31.03.2014, základ dane 838,68 €, DPH 167,74 € za prepravu repkových výliskov. Ďalšie kontrolné zistenia správcu dane uvedené v prvostupňovom rozhodnutí nemali vplyv na určený rozdiel dane.

6. Proti prvostupňovému rozhodnutiu správcu dane podal žalobca v zákonnom stanovenej lehote odvolanie, o dôvodnosti ktorého rozhodol žalovaný rozhodnutím číslo: 100663565/2018 z 5. apríla 2018 (ďalej len ako „napadnuté rozhodnutie“) tak, že prvostupňové rozhodnutie podľa § 74 ods. 4 daňového poriadku potvrdil.

7. Žalovaný v odôvodnení svojho rozhodnutia uviedol, že k uplatneniu oslobodenia dodávky vnútri Spoločenstva dôjde len vtedy, keď právo nakladať s tovarom ako vlastník prejde na nadobúdateľa a keď dodávateľ preukáže, že tento tovar bol odoslaný alebo prepravený do iného členského štátu a že fyzicky opustil územie členského štátu odoslania. Podľa predložených faktúr, vážnych lístkov a dokladov CMR preprava mala byť uskutočnená motorovými vozidlami C. XXX, Y. XXX, L. XXX Q. C. XXXIC, podľa CMR dokladov preprava mala byť uskutočnená zo Stredy nad Bodrogom a ako miesto prevzatia tovaru v inom členskom štáte bolo označené Maďarsko. Správca dane z odpovede na MVI doručenej dňa 06.11.2015 zistil, že spoločnosť VIA PRONONS SRL kúpila repkové výlisky od spoločnosti VENERG s.r.o. a tieto mali byť ďalej predané spoločnosti PROFESIONAL OIL Kft. Z odpovede na MVI doručenej dňa 08.04.2016 však vyplýva, že maďarská daňová správa nepotvrdila dodanie repkových výliskov pre spoločnosť PROFESIONAL OIL Kft., keď podľa poskytnutých informácií uvedená spoločnosť nevykonávala obchodnú činnosť, spoločnosť je zmiznutý obchodník, zástupca spoločnosti bol v požadovanom období ukrajinský občan, momentálne nekontaktný. V súvislosti s vozidlami, ktoré mali zabezpečovať prepravu maďarská daňová správa zistila, že majiteľ vozidla s evidenčným číslom Y. XXX je A. E. a v dňoch 03.03.2014 - 24.03.2014 uskutočňoval prepravu repky z KITTE Zrt do VIA PROCONS SRL. Nakládka sa uskutočnila v Geszthely a vykládka sa uskutočnila v Strede nad Bodrogom. Prevzatie tovaru bolo potvrdené spoločnosťou VENAS, a.s. Košice. Dňa 25.03.2014 a 27.03.2014 bol prepravovaný slnečnicový olej z Rumunska do SR pre spoločnosť VENAS, a.s., ktorá potvrdila prevzatie Ďalej bolo maďarskou daňovou správou zistené, že majiteľom vozidla KFX 026 je spoločnosť Powders Kft, ktorá uskutočnila prepravu pre spoločnosť VIA PROCONS SRL. V dňoch 06.03.2014 - 14.03.2014 bola prepravovaná repka, v dňoch 25.03.2014 a 26.03.2014 bola prepravovaná slnečnica, odberateľom bola spoločnosť VENAS, a.s., ktorá potvrdila prevzatie.

8. Žalovaný ďalej dôvodil, že nezrovnalosti boli správcom dane zistené aj porovnávaním vážnych lístkov predložených žalobcom tvoriacich prílohu faktúry č. 1403010 a predložených prepravcami. Z odpovede na MVI bolo správcom dane zistené, že vážny lístok zo dňa 27.03.2014 č. 481 predložený prepravcom Powders Kft. je vystavený na slnečnicu prepravenú motorovým vozidlom C. zo spoločnosti VIA PROCONS SRL pre odberateľa VENAS, a.s., vážené o 8:47, vytlačený vážny lístok o 8:48:12 hod a súčasne v tom istom čase o 8:48 hod. je vystavený vážny lístok č. 484, ktorý tvorí prílohu faktúry č. 1403010 vystavenej žalobcom pre spoločnosť VIA PROCONS SRL zo dňa 27.03.2014, kde boli vážené repkové výlisky na tom istom motorovom vozidle C. XXX o 8:48 hod., vytlačené o 8:48:25 hod. Podľa vážnych lístkov 481 a 484 v priebehu jednej minúty bolo odvážená slnečnica, prevzatá na sklad, odvážené prázdne vozidlo, naplnené repkovými výliskami a odvážené naložené vozidlo. Z pohľadu správcu dane je uskutočnenie takejto manipulácie s tovarom nereálne, nehľadiac na fakt, že v priebehu minúty boli okrem tohto váženia uskutočnené celkovo štyri váženia podľa počtu vydaných vážnych lístkov 481-484.

9. S poukazom na uvedené žalovaný uzavrel, že napriek tomu, že spoločnosť VIA PROCONS SRL vo svojej účtovnej evidencii priznala „triangulárny obchod“, objednala prepravu a zaplatila za ňu, vyššie uvedené zistenia z MVI nepreukázali, že tovar - repkové výlisky bol prepravený do iného členského štátu - Maďarsko a že fyzicky opustil územie členského štátu odoslania, tak ako to žalobca deklaroval správcovi dane. Žalobca tak nepreukázal splnenie podmienok na oslobodenie od dane podľa § 43 ods. 1 zákona o DPH.

10. V súvislosti s námietkou žalobcu o porušení ustanovenia § 46 ods. 5 daňového poriadku, ktorého sa mal správca dane dopustiť tým, že neoznámil kontrolovanému daňovému subjektu svoje pochybnosti nadobudnuté pri výkone daňovej kontroly a nevyzval ho, aby sa k týmto pochybnostiam vyjadril žalovaný uviedol, že preskúmal písomnosť správcu dane - Oboznámenie sa s priebežnými výsledkami daňovej kontroly č. 103148045/2016 zo dňa 16.05.2016, doručenej splnomocnenému zástupcovi dňa 19.05.2016 v kontexte s právami a povinnosťami daňového subjektu upravenými v ustanovení § 45 Daňového poriadku a v kontexte so zásadou úzkej súčinnosti s daňovým subjektom upravenej v § 3 ods. 2 daňového poriadku, pričom skonštatoval, že ak správca dane zaslal daňovému subjektu vyššie uvedenú písomnosť za účelom, aby sa žalobca oboznámil s priebežnými zisteniami a oboznámil sa s pochybnosťami správcu dane a mal možnosť sa vyjadriť k nim, je takýto úkon správcu dane v súlade so zásadou úzkej súčinnosti správcu dane s daňovým subjektom. Žalovaný sa nestotožnil s argumentáciou splnomocneného zástupcu daňového subjektu, že ak správca dane nepostupoval exaktne podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku porušil svoje povinnosti dodajúc, že predmetné ustanovenie neupravuje spôsob, akým to má správca dane vykonať majúc za to, že správca dane môže oznámiť svoje pochybnosti a vyzvať kontrolovaný daňový subjekt na vyjadrenie, doplnenie údajov, vysvetlenie nejasnosti, opravu údajov a preukázanie ich pravdivosti aj pri ústnom pojednávaní, napríklad pri oboznamovaní s priebežnými výsledkami daňovej kontroly, čím by sa dosiahlo naplnenie ustanovenia § 46 ods. 5 daňového poriadku, avšak daňový subjekt toto svoje právo nevyužil a na daňový úrad sa nedostavil.

11. Žalovaný na záver skonštatoval, že preskúmaním prvostupňového rozhodnutia a predloženého spisového materiálu je postup správcu dane a závery, ku ktorým dospel vo svojom rozhodnutí v súlade s právnymi predpismi.

Priebeh správneho súdneho konania

12. Proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného podal žalobca v zákonnom stanovenej lehote správnu žalobu navrhujúc správnemu súdu jeho zrušenie vrátane zrušenia prvostupňového rozhodnutia správcu dane. Súčasne si uplatnil nárok na náhradu trov konania.

13. Krajský súd v Košiciach (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) rozsudkom č.k. 7S/70/2018-44 z 18. septembra 2019 zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného vrátane prvostupňového rozhodnutia správcu dane a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. O trovách konania rozhodol tak, že žalobcovi priznal právo na úplnú náhradu trov konania.

14. V odôvodnení napadnutého rozsudku správny súd po podrobnom opise priebehu daňovej kontroly, vyrubovacieho a odvolacieho konania argumentoval vo vzťahu k dôvodom správnej žaloby. V prvom rade sa venoval námietke vo vzťahu k porušeniu procesných práv účastníka daňového konania, keď žalobca tvrdil, že pri výkone daňovej kontroly došlo k neodstrániteľnej vade zákonnosti porušením § 46 ods. 5 daňového poriadku. Podľa názoru správneho súdu nemôže obstáť tvrdenie žalovaného, že ustanovenie § 46 ods. 5 daňového poriadku ukladá povinnosť správcovi dane, avšak na strane druhej,

ak správca dane preukáže, že vykonával úkony k tomu, aby dal možnosť kontrolovanému daňovému subjektu sa vyjadriť k zisteniam z kontroly a v rámci toho aj k pochybnostiam správcu dane, potom bol účel tohto ustanovenia naplnený, pretože uvedené ustanovenie priamo ukladá správcovi dane povinnosť v prípade, ak vzniknú pochybnosti o správnosti alebo o pravdivosti údajov v nich uvedených, aby preukázateľným spôsobom tieto pochybnosti kontrolovanému daňovému subjektu oznámil a zároveň, aby ho vyzval, aby sa k nim vyjadril. Správny súd poukázal na to, že tieto skutočnosti žalovaný v preskúmavanej veci žiadnym spôsobom nepreukázal a jeho oznámenie zo dňa 16.05.2016 nespĺňa zákonom vyžadované predpoklady, pretože správca dane v tomto oznámení neuviedol daňovému subjektu (žalobcovi) žiadne konkrétne pochybnosti a ani nevyzval žalobcu, aby sa k nim vyjadril, prípadne, aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvetlil a nepravdivé údaje opravil alebo pravdivosť údajov riadne preukázal. Mal za to, že obsahu oznámenia správcu dane vyplýva to, že za účelom oboznámenia sa s priebežnými výsledkami daňovej kontroly sa daňový subjekt v stanovenej lehote môže dostaviť správcovi dane a preto správny súd uzavrel, že v priebehu daňovej kontroly došlo k podstatnému pochybeniu v procesnom postupe správcu dane a to nesplnením povinnosti zakotvenej v § 46 ods. 5 daňového poriadku, čím došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej, čím je daný zrušovací dôvod v zmysle ustanovenia § 191 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“).

15. Správny súd ďalšie žalobné námietky vyhodnotil ako nedôvodné a v plnom rozsahu odkázal na stanovisko žalovaného vo vyjadrení k správnej žalobe. Predovšetkým vo vzťahu k neuznaniu oslobodenia dodania tovaru do iného členského štátu podľa § 43 zákona o DPH správny súd uviedol, že v priebehu daňovej kontroly vznikli veľmi vážne pochybnosti o dodaní deklarovaného tovaru do iného členského štátu, pretože k uplatneniu oslobodenia dodávky vnútri spoločenstva dôjde len vtedy, keď právo nakladať s tovarom ako vlastník prejde na nadobúdateľa a keď dodávateľ preukáže, že tento tovar bol odoslaný alebo prepravený do iného členského štátu a že fyzicky opustil územie členského štátu odoslania, čo je zákonná podmienka pre uplatnenie oslobodenia do dane. Teda žalobca bol povinný preukázať, že tovar bol reálne fyzicky prepravený z tuzemska do iného členského štátu, čo sa mu však nepodarilo, ktoré skutočnosti vyplývajú aj z jednotlivých odpovedí na MVI, ako aj záznamov Národnej diaľničnej spoločnosti o pohybe nákladných motorových vozidiel, ktoré mali vykonávať prepravu deklarovaného tovaru. V tejto súvislosti správny súd poukázal tiež na to, že u spoločnosti VIA PROCONS SRL nebolo preukázané, že tovar nakúpený od žalobcu táto spoločnosť prepravila alebo odoslala mimo územia členského štátu odoslania. Mal za to, že na danú vec nie je možné použiť ani právne závery vyplývajúce z bodov 42 a 43 rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci C-273/11 Mecsek-Gabona Kft., pretože v konaní pred správcom dane nebolo preukázané, že tovar bol odoslaný alebo prepravený mimo územia členského štátu odoslania a z odpovedí na MVI vyplynulo, že vozidlá, ktoré mali uskutočňovať prepravu (C. XXX, Ya. XXX) v čase od 26.03.2014 do 31.03.2014 prepravovali inú komoditu (slnečnicový olej a slnečnicu) pre odberateľa VENAS, a.s., ktorý potvrdil prevzatie, preprava bola z Rumunska, resp. do Maďarska na Slovensko. Žalobca tak nepreukázal, že skutkový stav jeho daňovej transakcie má prvky predmetného rozsudku uvedené v bode 42 a 43 rozsudku.

16. Za nedôvodnú rovnako označil správny súd námietku týkajúcu sa prerušenia daňovej kontroly. V tejto súvislosti správny súd uviedol, že aj v prípade, ak prerušenie daňovej kontroly presahovalo lehotu troch mesiacov, správca dane je povinný čakať na odpovede daňových úradov iných členských štátov a pokračovať v daňovej kontrole až po obdržaní tejto odpovede. Preto uzavrel, že prerušenie daňovej kontroly v danom prípade nemá prvky nezákonnosti vo vzťahu k dĺžke daňovej kontroly. K námietke o nezákonnosti vyrubovacieho konania, ktoré trvalo od 09.07.2016 do 12.12.2017

správny súd uviedol, že ani táto nie je opodstatnená, pretože správca dane pri vydaní rozhodnutia vo vyrubovacom konaní nepostupuje v lehotách podľa § 65 ods. 1 daňového poriadku, ale v lehote podľa § 68 ods. 3 daňového poriadku, pričom mal preukázané, že správca dane vydal prvostupňové rozhodnutie dňa 12.12.2017, teda v zákonom stanovenej lehote 15 dní od spísania úradného záznamu zo dňa 04.12.2017.

Kasačná sťažnosť žalovaného, vyjadrenie žalobcu

17. Proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č.k. 7S/70/2018-44 z 18. septembra 2019 podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, t.j. pre nesprávne právne posúdenie veci.

18. Žalovaný namietal výklad ustanovenia § 46 ods. 5 daňového poriadku, ktorý podal správny súd, pričom citoval jeho úvahy a východiská uvedené v bode 37 a 38 napadnutého rozsudku (bod 14 tohto rozsudku). Poukázal na to, že právny názor a výklad daného ustanovenia správnym súdom sa javí tak, ako keby chcel správny súd povedať, že v prípade, ak správca dane nevyzve kontrolovaný daňový subjekt na odstránenie pochybností výzvou podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku, tak na základe nepravdivých údajov vydá nezákonné rozhodnutie. Sťažovateľ v súvislosti s ustanovením § 46 ods. 5 daňového poriadku argumentoval, že toto poskytuje určitú ochranu daňovým subjektom, ale v tom zmysle, aby správca dane nepriznal daňovému subjektu ním uplatňované nároky len z toho dôvodu, že má pochybnosti o predložených dokladoch, ale dal daňovému subjektu možnosť prípadné pochybnosti vysvetliť a nedostatky odstrániť, prípadne doplniť ďalšie dôkazy dodajúc, že tento účel môže správca dane naplniť aj tým, že daňový subjekt oboznámi s priebežnými výsledkami daňovej kontroly, tj. s tým, ktoré nároky uplatňované daňovým subjektom má správca dane preukázané a ktoré nároky neuznáva a z akých dôvodov.

19. Ďalej sťažovateľ poukázal na to, že správny súd neakceptovaním jeho stanoviska k postupu správcu dane v rámci daňovej kontroly v súvislosti s vydaným oboznámením sa s priebežnými výsledkami daňovej kontroly a zaviazaním vytýkané procesné pochybenia odstrániť, nevzal do úvahy všetky okolnosti posudzovaného prípadu, predovšetkým, či išlo o podstatné pochybenie a vadu, ktorú je možné odstrániť a či sa takýmto postupom dosiahne priaznivejší výsledok pre žalobcu, zvlášť za situácie, keď iné procesné pochybenia namietané žalobcom, správny súd ako nedôvodné odmietol. V tejto súvislosti poukázal na to, že postup podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku správca dane uplatňuje v daňovej kontrole, pričom v danom prípade bola daňová kontrola na dani z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobie marec 2014 riadnym spôsobom skončená podľa § 46 ods. 9 daňového poriadku, doručením protokolu spolu s výzvou na vyjadrenie sa k zisteniam uvedeným v protokole, a to dňa 08.07.2016 dodajúc, že ukončenie daňovej kontroly je stav, ktorý sa už nedá prelomiť a správca dane sa do ukončenej daňovej kontroly nemôže vrátiť a vykonávať úkony, ktoré daňový poriadok určuje pre daňovú kontrolu.

20. Sťažovateľ poukázal na to, že ak správny súd vyhodnotil, že nezaslanie výzvy žalobcovi podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku je procesné pochybenie v daňovej kontrole, ide o neodstrániteľný nedostatok daňovej kontroly, avšak tento nemá podľa jeho názoru vplyv na zákonnosť vydaného rozhodnutia. Poukázal na to, že žalobca využil svoje právo na vyjadrenie sa k protokolu a preložil písomné vyjadrenie zo dňa 28.07.2016. V písomnom vyjadrení okrem námietky o nedodržaní postupu podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku uviedol svoje stanovisko k jednotlivým zisteniam uvedeným v protokole a záverom správcu dane vyplývajúcich z vykonaného dokazovania. Žalobca bol teda ešte pred vyrubovacím konaní a vydaním rozhodnutia oboznámený so zisteniami správcu dane a mal možnosť sa

k nim vyjadriť, čo aj urobil. Keďže tieto vyjadrenia, podľa správcu dane nevyvrátili jeho zistenia a závery, správca dane svoj názor nezmenil.

21. Sťažovateľ ďalej poukázal na to, že správca dane zaslal žalobcovi list - Oboznámenie sa s priebežnými výsledkami vyrubovacieho konania zo dňa 16.11.2017, ktorý mu bol doručený dňa 21.11.2017, pričom žalobca sa k správcovi dane nedostavil, z čoho vyplýva, že nemal záujem prerokovať so správcom dane svoje vlastné pripomienky k výsledku daňovej kontroly. O tejto skutočnosti správca dane spísal úradný záznam zo dňa 04.12.2017.

22. Sťažovateľ uviedol, že ak by mal postupovať v zmysle právneho názoru správneho súdu uvedeného v napadnutom rozsudku, potom by musel žalobcovi zaslať výzvu podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku, čo vo vyrubovacom konaní nie je možné. Uvedené znamená, že odstránenie vytýkaného procesného nedostatku, ktorým správny súd zaviazal sťažovateľa je nevykonateľné. Mal za to, že oboznamovanie žalobcu s pochybnosťami správcu dane za situácie, keď bol žalobcovi doručený protokol o výsledku daňovej kontroly, ku ktorému sa žalobca vyjadril, bolo mu doručené rozhodnutie na vyrubený rozdiel dane, proti ktorému podal odvolanie, o ktorom bolo rozhodnuté, by bolo čisto formalistickým prístupom majúc za to, že vykonanie požadovaného úkonu by neprinieslo pre žalobcu priaznivejší výsledok vzhľadom na to, že žalobca predložil k daňovej kontrole všetky dôkazy, ktorými disponoval, správca dane dôkazy predložené žalobcom vyhodnotil, vykonal dokazovanie za účelom zistenia skutočností rozhodujúcich pre správne určenie dane, zabezpečoval dôkazy prostredníctvom MVI, zaslaním žiadostí Národnej diaľničnej spoločnosti, nahliadal do spisu iných daňových subjektov. Na strane druhej žalobca počas daňovej kontroly zaujal pasívny postoj, nezaujímal sa o priebežné výsledky daňovej kontroly a prerokovania pripomienok k protokolu sa nezúčastnil. S poukazom na uvedené sťažovateľ zastal názor, že nie je naplnený ani ďalší predpoklad preto, aby napadnuté rozhodnutia boli zrušené pre procesné pochybenia, odstránením ktorých by sa dosiahlo priaznivejšie rozhodnutie pre žalobcu. S poukazom na uvedené navrhol kasačnému súdu, aby napadnutý rozsudok zmenil tak, že žalobu zamietne.

23. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti s poukazom na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky upriamil pozornosť kasačného súdu na tú skutočnosť, že jeho právo na zákonný postup daňových orgánov pri správe daní je chránený Ústavou Slovenskej republiky a v prípade zistenia, že daňový orgán nekoná v súlade so zákonom, resp. koná nad jeho rámec, dochádza k porušeniu subjektívneho práva daňového subjektu na zákonný postup daňových orgánov. K tvrdeniu sťažovateľa (žalovaného), že vytýkané procesné pochybenia nie je možné odstrániť vo vyrubovacom konaní, do ktorého sa vec vracia zrušujúcim rozsudkom súdu, pretože sa toto procesné pochybenie týka daňovej kontroly, ktorá už bola ukončená a vyrubovacie konanie neslúži na konvalidáciu nezákonného konania správcu dane v priebehu daňovej kontroly žalobca s poukazom na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky uviedol, že bolo povinnosťou žalovaného vydať rozhodnutie, ktorým by podľa § 74 ods. 4 daňového poriadku zmenil predchádzajúce rozhodnutie správcu dane a konanie zastavil alebo mal možnosť zrušiť rozhodnutie správcu dane, vec mu vrátiť na ďalšie konanie a zaviazať ho právnym názorom, podľa ktorého by správca dane konanie podľa § 62 ods. 1 písm. h) daňového poriadku zastavil. S poukazom na uvedené žalobca považujúc kasačnú sťažnosť za nedôvodnú navrhol kasačnému súdu, aby ju zamietol a priznal mu nárok na náhradu trov kasačného konania.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

25. Najvyšší správny súd konajúci ako súd kasačný, (...) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podanej kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1 a 2 SSP) (...) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

26. Na úvod Najvyšší správny súd poukazuje na samotný účel správneho súdnictva, ktorým je preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy vrátane preskúmania zákonnosti postupu, ktorý predchádzal ich vydaniu v medziach a rozsahu vymedzenom žalobnými bodmi (§ 134 ods. 1 SSP), resp. v niektorých zákonom ustanovených prípadoch aj mimo nich (napríklad § 134 ods. 2 SSP, § 195 SSP). Konkrétne správny súd zisťuje, či si konajúce orgány verejnej správy zadovážili dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistili vo veci náležite skutkový stav, či konali v súčinnosti s účastníkmi konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie orgánu verejnej správy bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj procesnoprávnymi predpismi.

27. Dôvodom zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaného vrátane prvostupňového rozhodnutia správcu dane bola výlučne skutočnosť, že správny súd prisvedčil dôvodnosti žalobnej námietky o porušení ustanovenia § 46 ods. 5 daňového poriadku zo strany správcu dane, ktorá skutočnosť mala za následok prijatie záveru, že v priebehu daňovej kontroly došlo k podstatnému pochybeniu, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej [§ 191 ods. 1 písm. g/ SSP]. S uvedeným záverom správneho súdu sa žalovaný nestotožnil z už vyššie uvedených dôvodov majúc za to, že správny súd nebral do úvahy všetky okolnosti posudzovaného prípadu, predovšetkým, či išlo o podstatné pochybenie a vadu, ktorú je možné odstrániť, tvrdiac súčasne, že ide o neodstrániteľnú vadu a tiež, či sa takýmto postupom dosiahne priaznivejší výsledok pre žalobcu, zvlášť za situácie, keď iné procesné pochybenia správny súd odmietol ako nedôvodné.

28. V prvom rade Najvyšší správny súd upriamuje pozornosť sťažovateľa, ako jedného zo subjektov vykonávajúceho verejnú moc v oblasti správy daní a poplatkov na to, že zásada zákonnosti je nesporne najvýznamnejšou zásadou daňového konania, pričom jej základ pochopiteľne nevychádza len z ustanovenia § 3 ods. 1 Daňového poriadku, ale primárne z článku 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Daňové orgány sú tak pri určovaní daňovej povinnosti povinné nielen postupovať podľa všeobecne záväzných právnych predpisov, dbať na fiskálne záujmy štátu, ale rovnako sú povinné dbať na zachovávanie práv a právom chránených záujmov daňových subjektov a pri správne daní postupovať v úzkej súčinnosti s daňovými subjektmi. Spolupráca daňových orgánov s kontrolovanými daňovými subjektmi vyplýva z viacerých ustanovení Daňového poriadku, pričom jedným z nich je aj ustanovenie § 46 ods. 5 daňového poriadku, ktoré vo svojej podstate upravuje prenos dôkazného bremena zo správcu dane na kontrolovaný daňový subjekt práve v prípade, ak má správca dane pochybnosti o správnosti, pravdivosti alebo úplnosti dokladov predložených kontrolovaným daňovým subjektom alebo o pravdivosti údajov v nich oznámených. V prípade, ak k takejto situácii dôjde, správca dane vyzýva daňový subjekt, aby sa k zisteným pochybnostiam správcovi dane vyjadril a teda, aby pravdivosť údajov, ktoré uviedol v daňovom priznaní, preukázal. Táto výzva môže byť daňovému subjektu alternatívne zaslaná v písomnej forme alebo pochybnosti môžu byť daňovému subjektu oznámené i počas ústneho pojednávania, na ktoré správca dane daňový subjekt predvolá a následne spíše zápisnicu. Práve týmto spôsobom dochádza v procese dokazovania k prenosu dôkazného bremena zo správcu dane na kontrolovaný daňový subjekt. V posudzovanom prípade však k prenosu dôkazného bremena nedošlo a žalobca, ako kontrolovaný daňový subjekt, sa o dôvodoch nesplnenia zákonných podmienok ustanovených v § 43, § 49 a 51 zákona o DPH dozvedel až z protokolu, doručením ktorého došlo k ukončeniu daňovej kontroly.

29. Samotnému prenosu dôkazného bremena v daňovom konaní sa vo svojom rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 377/2018-53 zo 14. novembra 2018 venoval aj ústavný súd, ktorý v odôvodnení tohto rozhodnutia rozobral prenos dôkazného bremena nasledovne: *„Daňový subjekt má v daňovom konaní dve základné povinnosti: povinnosť tvrdiť a povinnosť svoje tvrdenia dokázať. Formálne sa obe tieto povinnosti realizujú tak, že daňový subjekt podá riadne vyplnené daňové priznanie (povinnosť tvrdiť), pričom spolu s ním predloží správcovi dane písomné doklady, ktoré je podľa právnych predpisov povinný viesť (dôkazná povinnosť). Takto si daňový subjekt splní svoje povinnosti v daňovom konaní, teda aj povinnosť dôkaznú. Ak však správca dane pri preverovaní uvedených písomných pokladov preukázateľne spochybní vierohodnosť, pravdivosť alebo úplnosť dôkazov predložených daňovým subjektom, potom možno konštatovať, že správca dane splnil svoju dôkaznú povinnosť a v takom prípade je opäť len na daňovom subjekte, či predložením alebo navrhnutím ďalších dôkazov vyvráti spochybnenie jeho pôvodných dôkazov správcom dane. Týmto spôsobom dochádza v procese dokazovania v daňovom konaní k presúvaniu dôkazného bremena medzi správcom dane a daňovým subjektom, čo predstavuje praktické vyjadrenie kombinácie uplatňovania zásady vyhľadávacej a zásady prejednacej.“*

30. Pri vyhodnocovaní dôvodnosti kasačnej námietky bola, pre kasačný súd práve v posudzovanom prípade, relevantná skutočnosť majúca podklad v predloženom administratívnom spise a to, že správca dane okrem zaslania žiadosti o MVI, vydávania rozhodnutí o prerušení daňovej kontroly, oznamovania o pokračovaní v daňovej kontrole a následného doručenia „Oznámenia sa s priebežnými výsledkami daňovej kontroly“ zo dňa 16.05.2016, ktoré však neobsahovalo žiadne výsledky daňovej kontroly nekonal s kontrolovaným daňovým subjektom a v podstate vydal „len“ protokol z daňovej kontroly. Uvedený postup správcu dane je z pohľadu zákonnosti samotného priebehu daňovej kontroly, práve s poukazom na nerešpektovanie ustanovenia § 46 ods. 5 daňového poriadku, pre kasačný súd takej intenzity, že ho nemôže prehliadnuť, nakoľko by tým rezignoval na samotný účel správneho súdnictva, ktorým je zabezpečovať ochranu práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb proti nezákonným rozhodnutiam a postupom orgánov verejnej správy.

31. Odobrením vyššie uvedeného postupu správcu dane by v podstate mohlo dochádzať aj k obchádzaniu zákonnom stanovenej prekluzívnej jednoročnej lehoty (§ 46 ods. 10 daňového poriadku) na výkon daňovej kontroly, keď správca dane by v časovej tiesni nepostupoval podľa § 46 ods. 5 daňového poriadku, čím by následne nevykonával dokazovanie vo vzťahu k tvrdeniam kontrolovaného daňového subjektu, avšak protokol by vydal v zákonom stanovenej lehote. V tejto súvislosti je namieste uviesť, že účel daňovej kontroly a vyrubovacieho konania nie je totožný. V rámci daňovej kontroly sa zisťujú a preverujú skutočnosti potrebné na správne určenie dane, správca dane vyhodnocuje predložené doklady a oboznamuje daňový subjekt so svojimi pochybnosťami. Daňový subjekt tieto pochybnosti následne odstraňuje, následne správca dane posudzuje, či kontrolovaný daňový subjekt pochybnosti odstránil alebo nie, pričom tento proces sa deje v súčinnosti s daňovým subjektom. Výsledkom daňovej kontroly je protokol obsahujúci zistenia správcu dane vrátane vyjadrení daňového subjektu. V rámci vyrubovacieho konania, sa reaguje na pripomienky k zisteniam uvedeným v protokole, pričom vyrubovacie konanie nie je pokračovaním daňovej kontroly. Pokiaľ by to tak malo byť, je logické, že by nemalo význam ani časové ohraničenie dĺžky daňovej kontroly. Podľa názoru kasačného súdu, v rámci vyrubovacieho konania by sa v podstate mali bližšie objasniť konkrétne sporné skutočnosti, ktoré vyvstali z pripomienok daňového subjektu k zisteniam správcu dane, pričom samozrejme nie je vylúčené ani doplnenie dokazovania v určitej, nie rozsiahlej miere, nakoľko riadne dokazovanie má byť primárne realizované v rámci daňovej kontroly.

32. Je nesporné, že ustanovenie § 46 ods. 5 daňového poriadku ukladá správcovi dane priamo dve povinnosti a to povinnosť oznámiť kontrolovanému daňovému subjektu pochybnosti o správnosti, pravdivosti alebo úplnosti predložených dokladov a súčasne povinnosť vyzvať kontrolovaný daňový subjekt, aby sa k nim vyjadril, najmä, aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvetlil a nepravdivé údaje opravil alebo pravdivosť údajov riadne preukázal. Ako už bolo vyššie uvedené, to je možné realizovať osobitným písomným oznámením zaslaným daňovému subjektu alebo i počas ústneho pojednávania s následným spísaním zápisnice. K aplikácii predmetného ustanovenia v prípade daňovej kontroly žalobcu však preukázateľne nedošlo ani jedným zo spomínaných spôsobov. Kasačný súd sa preto plne stotožňuje so záverom správneho súdu, že písomnosť označená ako „Oboznámenie sa s priebežnými výsledkami daňovej kontroly“ zo dňa 16. mája 2016, ktorým správca dane žalobcovi oznámil, že sa môže dostaviť na Daňový úrad Košice za účelom oboznámenia sa s priebežnými výsledkami daňovej kontroly na dani z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobie marec 2014, atribúty ustanovenia § 46 ods. 5 daňového poriadku nespĺňa, nakoľko v nej absentujú akékoľvek pochybnosti zistené správcom dane, teda zosumarizovanie výsledkov prebiehajúcej daňovej kontroly na základe doručených odpovedí z MVI v spojení s dokladmi predloženými žalobcom, pričom túto písomnosť taktiež nebolo možné posúdiť ani ako predvolanie daňového subjektu na ústne pojednávanie za účelom prejednania pochybností zistených správcom dane.

33. S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti vyhodnotil kasačný súd sťažnostnú námietku sťažovateľa za nedôvodnú, pričom tento právny záver nie je spôsobilé zvrátiť ani jeho tvrdenie, že právny názor správneho súdu, ktorým je viazaný je nevykonateľný a to z dôvodu ukončenia daňovej kontroly. K uvedenému kasačný súd len dodáva, že je na úvahe konajúcich daňových orgánov, ako vytýkané porušenie ustanovenia § 46 ods. 5 daňového poriadku v danom prípade procesne vyriešia. Najvyšší správny súd preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú postupom podľa § 461 Správneho súdneho poriadku zamietol.

19/2022 ZNSS

Kľúčové slová: iný zásah; hazardné hry; individuálna licencia na prevádzkovanie hazardných hier; pozastavenie prevádzkovania; zapečatenie zariadenia

Vzťah k právnej úprave: § 3 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Účelom iného zásahu orgánu verejnej správy podľa § 3 ods. 1 písm. e) vety pred bodkočiarkou Správneho súdneho poriadku ako jednej z foriem činností verejnej správy je bezprostredne reagovať na vzniknutú situáciu, ide o výsledok okamžitého uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy. Táto bezprostrednosť z povahy veci znemožňuje, aby sa vopred viedol formalizovaný proces s jeho formalizovaným zavŕšením, a aby sa dôsledne alebo spoľahlivo odlíšil procesný postup a jeho výsledok.

Preto ak zákonodarca zvolí formu iného zásahu pre naplnenie úloh verejnej správy, tak neupravuje formalizovaným spôsobom rozhodovanie a právne posudzovanie prípadu vyúsťujúce do individuálneho správneho aktu ako spravidla odôvodneného a formalizovaného výsledku správneho konania.

[*uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžk 20/2019 z 26. januára 2022: predsedníčka senátu JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Petra Príbelská PhD. a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.*]

Vymedzenie veci

Priebeh konania

1. Daňový úrad Trenčín (v tomto rozhodnutí označovaný tiež ako „*žalovaný*“ popri Úrade pre reguláciu hazardných hier, pozri bod 15 tohto uznesenia) uskutočnil 28. júna 2018 v prevádzke žalobcu na Opatovskej 78 v Trenčíne výkon dozoru podľa zákona č. 171/2005 Z.z. o hazardných hrách v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon č. 171/2005 Z.z.*“), počas ktorého pozastavil prevádzkovanie a následne zapečatil zariadenie, na ktoré bola nainštalovaná hra nazvaná „DIAMOND LEVEL“. Daňový úrad Trenčín mal za to, že uvedená hra predstavovala hazardnú hru podľa uvedeného zákona, hoci žalobcovi nebola udelená individuálna licencia na prevádzkovanie hazardných hier. Uvedené zariadenie bolo po zapečatení prevezené do Technického skúšobného ústavu Piešťany, š.p.

2. Vyhodnotiac toto pozastavenie a zapečatenie ako iný zásah, žalobca podal proti nemu žalobu podľa ustanovení § 252 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“). Argumentoval v nej, že v prípade hry „DIAMOND LEVEL“ nejde o hazardnú hru podľa definície uvedenej v § 3 ods. 1 zákona č. 171/2005 Z.z., ale kvíz podľa § 3 ods. 4 písm. e/ uvedeného zákona. Poukazoval na to, že o výkone dozoru nebol vopred upovedomený. O pozastavení a zapečatení zariadenia, ktoré nadväzovali na výkon dozoru, mu nebola ku dňu podania žaloby doručená správa, písomný záznam alebo iná písomná dokumentácia.

3. Daňový úrad Trenčín argumentoval, že nemôže ísť o iný zásah, pretože výsledkom konania orgánov dozoru bude zápisnica, pričom žaloba sa týka procesného postupu žalovaného. Žalovaný ďalej argumentoval aj s poukazom na viaceré uznesenia Krajského súdu v Banskej Bystrici (sp.zn. 23Sa/10/2017, 23Sa/14/2017, 23Sa/2/2018, 24Sa/14/2017, 24Sa/15/2017), v ktorých tento správny súd nepovažoval zaradenie webových stránok žalobcov do zoznamu takých, prostredníctvom ktorých sa poskytujú zakázané ponuky podľa zákona č. 171/2005 Z.z., za iný zásah, a ani výkon pôsobnosti Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky v oblasti dozoru nad poskytovaním zakázaných ponúk podľa uvedeného zákona nepovažoval za pôsobnosť orgánu verejnej správy.

4. Žalobca v replike, okrem iného, zdôraznil, že definícia iného zásahu zahŕňa aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie. K citovaným uzneseniam Krajského súdu v Banskej Bystrici uviedol, že nepredstavujú právne názory kasačného súdu, a v každom prípade sa vzťahujú na odlišné právne a skutkové okolnosti.

5. Napadnutým uznesením krajský súd žalobu odmietol podľa § 98 písm. g/ SSP ako neprípustnú. Uviedol, že iný zásah, hoci je pre jeho adresátov záväzný, má len čisto faktickú povahu, neprebehlo o ňom formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom. V prípade uloženia pozastavenia prevádzkovania hry ide o typ sankcie predvídanej zákonom č. 171/2005 Z.z., ktorá sa netypicky ukladá nie rozhodnutím, ale opatrením vo forme záznamu podľa § 54 ods. 4 zákona č. 171/2005 Z.z. Toto opatrenie je preskúmateľné na základe správnej žaloby. Zapečatenie zariadenia je potom len úkonom priamo nadväzujúcim na tento záznam, ide o realizáciu opatrenia orgánu verejnej správy. Žalobca si nemôže vyberať, aký žalobný typ použije, pričom žaloba proti inému zásahu nie je náhradou všeobecnej správnej žaloby.

Argumentácia účastníkov konania

6. Proti napadnutému uzneseniu podal žalobca kasačnú sťažnosť, v ktorej uplatňoval dôvody podľa § 440 písm. f/, g/ a j/ SSP. Požadoval zrušenie tohto uznesenia, vrátenie veci na ďalšie konanie, a trovy konania

7. Argumentuje, že nemohol proti záznamu o pozastavení prevádzkovania hry podať všeobecnú správnu žalobu, pretože mu tento doposiaľ nebol doručený, a to ani klasickou poštou (nebol informovaný ani o uložení zásielky na pošte), ani do elektronickej schránky.

8. Napriek tomu, podľa sťažovateľa by nešlo v prípade predmetného záznamu o opatrenie. Ak sa napáda postup orgánu verejnej správy, pri ktorom formalizované administratívne konanie neprebehlo, ide o iný zásah. V práve rozhodovanej veci takéto formalizované administratívne konanie neprebehlo. V nadväznosti na argumentáciu žalovaného, že v súvislosti s uložením povinnosti pozastaviť prevádzkovanie hry neprebehlo žiadne administratívne konanie, ale ešte len prebehne po obdržaní výsledkov od Technického skúšobného ústavu, š.p., sťažovateľ uvádza, že dotknutým na právach nemusí byť len účastník určitého administratívneho konania, ako je to v prípade žaloby proti rozhodnutiu alebo opatreniu. Ak by tomu tak bolo, žaloba proti inému zásahu by nemala opodstatnenie. V tejto súvislosti argumentuje, že v závislosti od výsledku tohto skúmania Technickým skúšobným ústavom, š.p., administratívne konanie ani nemusí prebehnúť.

9. V čase podávania žaloby sťažovateľ nepoznal presnú povahu zásahu žalovaného, o ktorej sa dozvedel až v prebiehajúcom správnom súdnom konaní. Sťažovateľovi nebola doručovaná žiadna písomná dokumentácia nejakého administratívneho konania, preto sa mohol domnievať, že ide o

faktický postup orgánu verejnej správy, spočívajúci v okamžitom uplatnení oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom. Absenciu formalizovaného administratívneho konania nespochybňoval ani žalovaný.

10. Sťažovateľ zdôraznil, že iný zásah môže mať podobu výkonu kontroly alebo inšpekcie. Osoba dotknutá na právach musí mať možnosť brániť sa proti postupu žalovaného.

11. Žalovaný sa k dôvodnom kasačnej sťažnosti nevyjadril.

12. 1. decembra 2020 bolo Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky doručené vyjadrenie sťažovateľa, v ktorom okrem iného požiadal o to, aby súd rozhodol, že bude v kasačnom konaní pokračovať s Úradom pre reguláciu hazardných hier ako so žalovaným v dôsledku zmeny právnej úpravy. Sťažovateľ upriamil pozornosť na uznesenie Krajského súdu v Trnave z 31. júla 2020, sp.zn. 47Sa/18/2018, ktoré v skoro totožných okolnostiach uzavrelo, že pozastavenie prevádzkovania hry a zapečatenie zariadenia predstavuje iný zásah orgánu verejnej správy.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

14. Najvyšší správny súd konajúci ako súd kasačný mal preukázané, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti výroku uznesenia, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

15. Po prijatí napadnutého uznesenia došlo v súvislosti s nadobudnutím účinnosti zákona č. 30/2019 Z.z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov k prechodu pôsobnosti výkonu štátnej správy v oblasti hazardných hier na Úrad pre reguláciu hazardných hier, a to od 1. júna 2019 podľa § 99 ods. 9 uvedeného zákona. Preto Najvyšší správny súd konal v tomto kasačnom konaní s Úradom pre reguláciu hazardných hier ako so žalovaným

16. Kasačné námietky uplatnené sťažovateľom boli vyhodnotené ako také, ktoré smerujú k vade nesprávneho právneho posúdenia podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, keďže podstatou veci je odpovedať na otázku, či postup žalovaného opísaný v bode 1 tohto uznesenia je možné kvalifikovať ako iný zásah podľa § 3 ods. 1 písm. e/ SSP, podľa ktorého *iným zásahom orgánu verejnej správy je faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.*

17. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa vyjadril k povahe iného zásahu podľa uvedeného ustanovenia. Vychádzajúc zo zákonnej definície musí ísť o faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, pričom o tomto faktickom postupe neprebehlo vopred (por. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-565-1 [elektronická publikácia]) žiadne formalizované administratívne konanie, keďže je výsledkom okamžitého uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy (napr. uznesenie z 2. decembra 2020, sp.zn. 6Sžk/30/2020, bod 31; uznesenie z 26. januára 2021, sp.zn. 10Sžk/3/2019, bod 41). Ďalej musí prichádzať do úvahy, aby boli

práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby priamo dotknuté pri realizácii tohto iného zásahu, inými slovami, musí tu byť aspoň potenciál na porušovanie práv (uznesenie z 26. januára 2021, sp.zn. 10Sžk/3/2019, bod 41).

18. Povahu iného zásahu môže mať aj výkon kontroly alebo inšpekcie pri plnení úloh verejnej správy, pričom rozhodujúca je skutočná povaha vykonávanej činnosti, a nie jej formálne označenie ako kontrola alebo ako inšpekcia. Potrebné bude vychádzať zo znakov, ktoré nasvedčujú, že ide o takú kontrolnú alebo inšpekčnú činnosť, ako je napr. oprávnenie vstupovať do objektov, vyžadovať doklady a vysvetlenia, zhromažďovať skutkové podklady s cieľom preveriť dodržiavanie normatívne alebo individuálne určených podmienok činnosti fyzických osôb a právnických osôb, na ktoré spravidla nadväzuje podchytenie týchto zistení na nosič informácií. Takto uvažuje aj komentárová literatúra (BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A., et el. *Správny súdny poriadok*. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 38. ISBN 978-80-7400-678-4).

19. Účelom iného zásahu ako jednej z foriem činností verejnej správy je bezprostredne reagovať na vzniknutú situáciu. Táto bezprostrednosť z povahy veci znemožňuje vedenie formalizovaného procesu s jeho formalizovaným zavŕšením, a tým dôsledné alebo spoľahlivé odlíšenie procesu a jeho výsledku (por. KOŠIČIAROVÁ, S.: Správne právo hmotné. Všeobecná časť. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2015, s. 188. ISBN 978-80-7380-578-4; obdobne tiež por. SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019. ISBN 978-80-7598-565-1 [elektronická publikácia]). Je vecou voľby zákonodarcu, zohľadňujúcej aj prvky nevyhnutnosti či vhodnosti, aký druh formy činnosti výkonu verejnej správy zvolí pre riešenie konkrétnej vzniknutej situácie v administratívnoprávnych vzťahoch (v okruhu úloh plnených verejnou správou). Ak zákonodarca zvolí formu iného zásahu pre naplnenie úloh verejnej správy, tak spravidla neupravuje formalizovaným spôsobom rozhodovanie a právne posudzovanie prípadu vyúsťujúce do individuálneho správneho aktu (spravidla odôvodneného a formalizovaného výsledku správneho konania).

20. Žaloba proti inému zásahu má subsidiárnu povahu voči žalobám smerujúcim proti rozhodnutiam alebo opatreniam, a preto nedopadá ani na procesný postup vedúci k vydaniu týchto rozhodnutí alebo opatrení (uznesenie z 2. decembra 2020, sp.zn. 6Sžk/30/2020, body 33 a 34). Najvyšší správny súd k funkcii žaloby proti inému zásahu uvádza, že ide o plnohodnotný žalobný typ podľa SSP, ktorého cieľom je pokryť formy činnosti verejnej správy, ktoré by inak ušli súdnemu prieskumu, ak by sa na ne nazeralo iba cez rámec žaloby proti rozhodnutiu alebo opatreniu. Stav, v ktorom by faktické zásahy orgánov verejnej správy (verejnej moci) do práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb unikali súdnemu prieskumu, by bol len sťažka akceptovateľný z pohľadu právnych štandardov vytvorených na podklade medzinárodných záväzkov Slovenskej republiky.

21. Vo svetle týchto východiskových úvah je potrebné analyzovať na práve rozhodovanú vec sa vzťahujúcu právnu úpravu uvedenú v zákone č. 171/2005 Z.z., ktorá bola aplikovaná voči žalobcovi, ako aj neopomínať účel žaloby proti inému zásahu tak, aby žiadna forma činnosti verejnej správy, typická i menej typická, neunikla súdnemu prieskumu a ochrane poskytovanej v správnom súdnictve.

22. Vzhľadom na komplexnosť právnej úpravy považuje Najvyšší správny súd za potrebné citovať presné znenie viacerých ustanovení zákona č. 171/2005 Z.z.:

Podľa § 13 ods. 1 *dozor sa vykonáva nad dozorovanými subjektmi. Orgán dozoru pri výkone dozoru nad dozorovanými subjektmi zisťuje a vyhodnocuje informácie a podklady o skutočnostiach,* [...]

najmä o nedostatkoch v činnosti dozorovaných subjektov, príčinách zistených nedostatkov, dôsledkoch zistených nedostatkov a osobách zodpovedných za zistené nedostatky. [...]

Podľa § 13 ods. 6 *dozorom na mieste je získavanie informácií a podkladov o skutočnostiach,* [...] *spravidla priamo v dozorovanom subjekte alebo od jeho zamestnancov, ako aj vyhodnocovanie takto získaných informácií a podkladov* [...].

Podľa § 13 ods. 9 *vyhľadávacou činnosťou je získavanie a vyhodnocovanie informácií a podkladov o skutočnostiach,* [...] *inak ako dozorom na mieste a dozorom na diaľku, najmä získavaním a vyhodnocovaním informácií a podkladov miestnym zisťovaním vykonaným osobami poverenými výkonom dozoru, a to aj pod utajenou identitou* [...].

Podľa § 15 ods. 11 *dozor na mieste je skončený doručením písomného oznámenia dozorovanému subjektu o výsledku preverenia jeho písomných námietok voči údajom uvedeným v správe, ak dozorovaný subjekt predložil také námietky; inak je výkon dozoru na mieste skončený márnym uplynutím lehoty určenej pre dozorovaný subjekt na predloženie písomných námietok voči údajom uvedeným v správe.*

Podľa § 54 ods. 1, *ak orgán dozoru pri výkone dozoru zistí, že dozorovaný subjekt porušil* [...], *uloží mu jednu alebo viacero z týchto sankcií:*

[...]

d) pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry, [...].

Podľa § 54 ods. 3 *orgán dozoru môže pozastaviť prevádzkovanie technického zariadenia, určeného na prevádzkovanie hazardných hier* [...], *ak pri výkone dozoru zistil nedostatky, ktoré môžu ovplyvniť riadne prevádzkovanie hazardnej hry, a to až do ich odstránenia, nesplnenie niektorej z podmienok prevádzkovania hazardnej hry ustanovených v tomto zákone alebo určených v licencii, porušovanie podmienok prevádzkovania hazardnej hry ustanovených v tomto zákone alebo určených v licencii, nedodržanie povinnosti podľa schváleného herného plánu vrátane pravidiel hazardných hier alebo nedodržanie ustanovení tohto zákona, osobitných zákonov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na prevádzkovanie hazardných hier alebo propagovanie hazardných hier.*

Podľa § 54 ods. 4 *o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry vyhotoví orgán dozoru písomný záznam. Pri pozastavení prevádzkovania hazardnej hry je orgán dozoru oprávnený zapečatiť výherné prístroje, prípadne iné zariadenia alebo systémy využívané pri prevádzkovaní hazardnej hry. Škody spôsobené pozastavením prevádzkovania hazardnej hry znáša dozorovaný subjekt.*

Podľa § 54 ods. 5, *ak prevádzkovateľ hazardnej hry odstráni nedostatky, pre ktoré sa prevádzkovanie hazardnej hry pozastavilo, môže opätovne pokračovať v prevádzkovaní hazardnej hry len po predchádzajúcom písomnom súhlase orgánu dozoru; orgán dozoru je povinný udeliť písomný súhlas najneskôr do troch pracovných dní od preukázania odstránenia nedostatkov prevádzkovateľom.* [...]

23. Z uvedených ustanovení zákona č. 171/2005 Z.z. je zrejmé, že uloženiu povinnosti pozastaviť prevádzkovanie hazardnej hry podľa § 54 ods. 3 uvedeného zákona nepredchádza žiadne administratívne konanie, a už vôbec nie také, ktoré by bolo sprevádzané formalizovaným procesným postupom.

24. Uloženie povinnosti pozastaviť prevádzkovanie hazardnej hry je prijaté ako bezprostredne vykonateľná povinnosť nadväzujúca na výkon dozoru [v práve rozhodovanej veci išlo zjavne o dozor vykonaný na mieste, i keď z predloženého administratívneho spisu nevyplýva, že by o tom bola spísaná správa podľa § 54 ods. 5 písm. c/ zákona č. 171/2005 Z.z.] v prevádzke prenajímanej žalobcom, v ktorej mal umiestnené zariadenie, na ktorom bola nainštalovaná, podľa tvrdení žalovaného, hazardná hra.

25. Uloženie takej povinnosti je neoddeliteľne spojené s faktickým úkonom, ktorým je zapečatenie príslušného zariadenia.

26. O uložení tejto povinnosti sa spisuje záznam podľa § 54 ods. 4 zákona č. 171/2005 Z.z., ktorý však možno považovať, na rozdiel od toho, čo tvrdí krajský súd v napadnutom uznesení, len za spôsob *ex post* dokumentácie už prebehnuvšieho faktického úkonu orgánu verejnej správy (pozri rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 5. apríla 2011 sp.zn. 3Sžz/3/2010), a nie za opatrenie podľa § 3 ods. 1 písm. c/ SSP vopred vydané pred výkonom dozoru žalovaným, ani za opatrenie vydané po výkone dozoru, na ktoré by nadväzoval úkon jeho realizácie. Účelom predmetného záznamu teda nie je formalizovaným spôsobom upraviť rozhodovanie a právne posudzovanie prípadu vyúsťujúce do individuálneho správneho aktu, ale jeho zmyslom je skôr spísať, v spise zachytiť a zaznamenať faktické (predchádzajúce) vykonanie zásahu do práv dozorovaného subjektu.

27. Napokon úkony uvedené v predchádzajúcom odseku majú potenciál zasahovať do práv žalobcu, pretože mu na určitú dobu znemožňujú realizovať vlastnícke právo, prípadne právo na podnikanie, spojené so zapečateným zariadením.

28. Najvyšší správny súd ako podporný argument uvádza, že výkon dozoru na mieste podľa § 15 zákona č. 171/2005 Z.z. možno považovať aj za výkon kontroly alebo inšpekcie, a preto pojmovo aj za iný zásah podľa § 3 ods. 1 písm. e/ SSP. Nasvedčujú tomu mnohé indície, ako sú napr. oprávnenia orgánu dozoru podľa § 15 ods. 4 zákona č. 171/2005 Z.z. (rôzne oprávnenia dozorového orgánu) či náležitosti správy o výkone dozoru, ktoré majú obsahovať opis zistených skutočností a prípadne zistených nedostatkov podľa § 15 ods. 9 písm. e/ zákona č. 171/2005 Z.z. Označenie uloženej povinnosti pozastaviť prevádzkovanie hazardnej hry ako sankcie, vyplývajúce aj zo systematického zaradenia príslušných ustanovení v zákone č. 171/2005 Z.z., ešte nič nevypovedá o skutočnom charaktere formy činnosti žalovaného.

29. Pre uvedené dôvody kasačný súd uzavrel, že postup žalovaného opísaný v bode 1 tohto uznesenia je iným zásahom orgánu verejnej správy a preto je namieste žalobu proti nemu vecne, v rozsahu uplatnených žalobných bodov, prejednať. Tento záver súčasne znamená, že kasačná sťažnosť je dôvodná a napadnuté uznesenie krajského súdu bolo potrebné zrušiť a vec mu vrátiť ďalšie konanie a to s poukazom na ustanovenie § 462 ods. 1 Správneho súdneho poriadku.

30. Po vrátení veci, správny súd overí, či vzhľadom na uplynutie času ešte zásah žalovaného trvá, alebo či už pominul. Uvedené je potrebné ustáliť, za účelom samotného rozhodnutia správneho súdu pochopiteľne v prípade dôvodnosti podanej žaloby, konkrétne či prichádza do úvahy postup podľa § 262 ods. 1 a 2 SSP respektíve či neprichádza do úvahy aj použitie výroku majúceho deklaratórnu povahu (§ 263 SSP). V tejto súvislosti Najvyšší správny súd upriamuje pozornosť práve na tú skutočnosť, že žalobu proti inému zásahu podanú ako negatórnu je možné v priebehu konania prekvalifikovať na žalobu domáhajúcu sa deklaratórnej nápravy (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. júna 2021, sp.zn. 8Sžk 26/2021, bod 7; uznesenie Najvyššieho správneho súdu zo 14. decembra 2021, sp.zn. 4Sžk 28/2021, body 20 a 22). Krajský súd je právnym názorom kasačného súdu viazaný (§ 469 SSP).

31. Na záver Najvyšší správny súd dodáva, že všetky námietky sťažovateľa boli vzhľadom na svoju povahu konzumované námietkou nesprávneho právneho posúdenia podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP. K námietke sťažovateľa, formálne označenej pod písm. j/ uvedeného ustanovenia, teda že jej podanie (žaloba) bolo nezákonné odmietnuté, je potrebné uviesť, že tento kasačný dôvod mieri na odmietnutie z rôznych dôvodov formálne a obsahovo nekorektného podania postupom podľa § 59 ods. 3 SSP.

32. K uvedenému záveru dospela aj komentárová literatúra (BARICOVÁ, J., FEČÍK, M., ŠTEVČEK, M., FILOVÁ, A., et el. *Správny súdny poriadok. Komentár*. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1617. ISBN 978-80-7400-678-4), pričom ak bolo podanie (žaloba) odmietnuté napríklad pre neoprávnenosť osoby alebo vylúčenie napádaného aktu zo súdneho prieskumu, takéto odmietnutie sa skúma primárne ako otázka správneho právneho posúdenia, čo platí aj pre posudzovaný prípad. Inak povedané, v danej veci nebola správna žaloba odmietnutá postupom podľa § 59 ods. 3 SSP, a preto nie je daný dôvod tvrdiť, že „*podanie bolo nezákonne odmietnuté*.“

20/2022 ZNSS

Kľúčové slová: iný zásah; zmena skutkového stavu; správny súd ako súd skutkový

Vzťah k právnej úprave: § 2 ods. 1 a 2, § 3 ods. 1 písm. a) a e), § 135 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

I. V konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy sa správny súd s odkazom na § 135 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku ocitá v postavení skutkového súdu a musí reflektovať prípadnú zmenu skutkových okolností pojednávanej veci a to až do momentu meritórneho rozhodnutia. Zákonnosť zásahu však správny súd posudzuje podľa právneho stavu v čase, keď k zásahu došlo, resp. keď zásah trval.

II. Ak nastane v priebehu správneho súdneho konania o negatórnej zásahovej žalobe zmena skutkového stavu, je správny súd povinný pripustiť zmenu žalobného návrhu zo strany žalobcu, t. j. zo žaloby negatórnej na žalobu určovaciu (deklaratórnu). Uvedené má svoj význam aj pri negatórnej zásahovej žalobe počas konania, o ktorej sa už iný zásah skončil.

[*uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžk 28/2021 zo 14. decembra 2021: predsedníčka senátu JUDr. Petra Príbelská, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Anita Filová a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.*]

Vymedzenie veci

1. Napadnutým uznesením č.k. 24Sa/30/2018-237 zo dňa 26. februára 2021 Krajský súd v Žiline (ďalej aj len „krajský súd“) podľa § 261 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) zamietol ako nedôvodnú žalobu, ktorou sa žalobca domáhal, aby krajský súd zakázal právnemu predchodcovi žalovaného - Daňovému úradu Žilina pokračovať v napadnutom inom zásahu spočívajúcom v pozastavení prevádzkovania hry DIAMOND LEVEL a uložil mu povinnosť obnoviť stav pred zásahom, teda aby odpečatil všetky ním zapečatené zariadenia s hrou DIAMOND LEVEL prevádzkované žalobcom a zároveň, aby mu priznal náhradu trov konania.

2. Relevantný skutkový stav zistil krajský súd zo súdneho ako aj administratívneho spisu. Dňa 28. júna 2018 bol u žalobcu ako podnikateľa podnikajúceho bez toho aby bol držiteľom licencie podľa zákona č. 171/2005 Z.z. v oblasti prevádzkovania kultúrnych, spoločenských a zábavných zariadení, vykonaný dozor formou vyhľadávacej činnosti vykonanej miestnym zisťovaním vo vymedzených prevádzkach žalovaného, v ktorých boli umiestnené hracie zariadenia tzv. kvízomaty, pričom v týchto prevádzkach došlo k pozastaveniu prevádzkovania hazardnej hry a k zapečateniu hracích zariadení tzv. kvízomatov z dôvodu, že hra DIAMOND LEVEL javila znaky hazardnej hry podľa § 3 ods. 1 zákona č. 171/2005 Z.z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 171/2005 Z.z.“). O pozastavení prevádzkovania hazardnej hry v prevádzkach žalobcu boli v zmysle § 54 ods. 3 a 4 zákona č. 171/2005 Z.z. spísané záznamy o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry, ktoré boli následne doručované žalobcovi do vlastných rúk uplatnením zákonnej fikcie doručenia s ohľadom na skutočnosť, že žalobca si písomnosti v odbernej lehote neprevzal.

3. Krajský súd sa v odôvodnení napadnutého uznesenia prv ako pristúpil k vecnému prejedaniu, zaoberal otázkou naplnenia zákonných podmienok iného zásahu vymedzených v § 252 ods. 1 a nasl. SSP v nadväznosti na § 3 ods. 1 písm. e/ SSP a teda, či žalobcom namietaný postup, resp. konanie žalovaného napĺňa definičné znaky iného zásahu vymedzené v citovaných ustanoveniach SSP. Krajský súd dospel k názoru, že vyhotovením záznamov o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry, ktoré boli následne doručované žalobcovi, došlo k vydaniu opatrenia orgánu verejnej správy vymedzeného v § 3 ods. 1 písm. c/ SSP, ktoré sa priamo dotýka žalobcových práv a teda je ho možné preskúmať postupom podľa § 177 a nasl. SSP v režime všeobecnej správnej žaloby. Bez ohľadu na štruktúru vydaného opatrenia, ktorá býva v praxi rôznorodá, ako také napĺňa isté znaky preskúmateľnosti správneho aktu, akými sú označenie orgánu verejnej správy ktorý ho vydal a čoho sa týkajú. V konkrétnom prípade žalovaný v záznamoch o pozastavení prevádzkovania hazardných hier stručne uviedol skutkový stav veci, vlastnú právnu úvahu s odkazom na dotknuté zákonné ustanovenia odôvodňujúce pozastavenie prevádzkovania hry. Tento záver vychádza aj z konštantnej judikatúry, v zmysle ktorej nemôže byť žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy náhradou všeobecnej správnej žaloby na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy. Samotné zapečatenie zariadenia je úkonom, ktorý je priamo naviazaný na vydanie záznamu o pozastavení hry a nie je možné ho odseparovať ako faktickú činnosť na účely iného zásahu. Inými slovami, zapečatením zariadení sa iba realizuje opatrenie verejnej správy, pričom základ tohto konania je potrebné hľadať v opatrení, ktoré je samostatným spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Tvrdenia žalobcu o nedoručení záznamov považoval krajský súd za irelevantné. V závere poznamenal, že vzhľadom na to, že konštatoval nedôvodnosť žaloby, nebolo potrebné zaoberať sa návrhom žalobcu zo dňa 07.08.2020 na zmenu žaloby z negatórnej na určovaciu, ktorá by bola rovnako nedôvodná.

4. Žalobca ako sťažovateľ podal včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ SSP a navrhol, aby kasačný súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil v celom rozsahu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

5. Sťažovateľ namietal, že krajský súd nesprávne vyhodnotil a následne nesprávne právne posúdil namietaný postup žalovaného predstavujúci vydanie záznamov o pozastavení prevádzkovania hry, ako opatrenia orgánu verejnej správy v zmysle § 3 ods. 1 písm. c/ SSP. Poukázal na znenie citovaného ustanovenia, v zmysle ktorého je opatrenie správnym aktom orgánu verejnej správy vydaným v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Nie každý správny akt vydaný orgánom verejnej správy sa teda na účely SSP považuje za opatrenie, ale iba ten, ktorý bol vydaný v rámci riadneho administratívneho konania. Pokiaľ pred vydaním napadnutého opatrenia neprebehlo formalizované administratívne konanie, jedná sa o iný zásah orgánu verejnej správy. Ani v prejedávanom prípade pred zapečatením zariadení a pozastavením prevádzky hry neprebehlo žiadne formalizované administratívne konanie a preto nemožno hovoriť o opatrení orgánu verejnej správy ale o faktickom zásahu - okamžitým uplatnením oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom. Sám žalovaný pritom vo vyjadrení ku správnej žalobe na strane 14 uviedol, že sa v danom prípade nejednalo o administratívne konanie, ale išlo o okamžité uplatnenie žalovaného na mieste samom postupom normatívne upravenom v druhej hlave zákona č. 171/2005 Z.z.. Ďalej poukázal na zákonné vymedzenie iného zásahu v § 3 ods. 1 písm. e/ SSP za bodkočiarkou, v zmysle ktorého sa za iný zásah orgánu verejnej správy považuje aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného zákona (teda aj výkon dozoru). Krajský súd sa preto dopustil pochybenia, keď skonštatoval, že sťažovateľ mal ako prostriedok ochrany práv podať všeobecnú správnu žalobu, keďže postup žalovaného nie je iným zásahom orgánu verejnej správy a žalobu posúdil ako nedôvodnú.

6. Nemožnosť podať všeobecnú správnu žalobu v zmysle § 177 a nasl. SSP však sťažovateľ badal aj v postupnosti vykonaných úkonov zo strany žalovaného voči nemu. Tvrdený iný zásah bol voči žalovanému vykonaný dňa 28. júna 2018 a záznamy, ktoré krajský súd posúdil ako opatrenia, boli vydané až v dňoch 4. júla 2018 až 17. júla 2018. Niektoré záznamy boli síce datované aj dňom 28. júna 2018, no je zrejmé, že šlo o spätné antidatovanie, pretože v ich texte je odkaz na zápisnice spísané až v mesiaci júl. V záznamoch sú uvedené čísla zápisníc spísaných v mesiaci júl a teda logicky nemohli byť spísané skôr, ako orgán verejnej správy vyhotovil konkrétnu zápisnicu pod konkrétnym číslom. Sťažovateľ trval na tom, že uskutočnený iný zásah bol najprv vykonaný dňa 28. júla 2018 a až následne, o niekoľko týždňov, boli vyhotovené záznamy o pozastavení prevádzkovania hry. Nemohlo sa teda jednať o opačný prípad, ako namieta žalovaný a teda že zapečatením zariadení došlo iba k realizácii týchto záznamov. V čase vykonania iného zásahu ešte neexistovali. Záznamom vykonaným až niekoľko týždňov po zapečatení hracích zariadení a pozastavení hry DIAMOND LEVEL nemožno dodatočne konvalidovať zákonnosť takéhoto postupu. Z rovnakého dôvodu nemožno ani považovať zásah vykonaný dňa 28. júna 2018 za realizáciu opatrenia vykonaného až niekoľko týždňov neskôr. Sťažovateľ teda podal správny typ správnej žaloby, keď zvolil žalobu proti inému zásahu orgánu verejnej správy, pričom krajský súd svojim postupom porušil právo sťažovateľa na spravodlivý súdny proces.

7. Sťažovateľ ďalej argumentoval, že pozastavenie prevádzkovania hry je v zmysle § 54 zákona č. 171/2005 Z.z. druhom sankcie za zistené porušenia zákona, pričom k takémuto kroku môže orgán verejnej správy pristúpiť až za predpokladu preukázania, že sa skutočne jedná o hazardnú hru a zároveň, ak pri výkone dozoru zistí (nielen sa domnieva) že dozorovaný subjekt porušil ustanovenia zákona o hazardných hrách, prípadne iných relevantných osobitných zákonov a všeobecne záväzných právnych predpisov. Žalovaný v prejednávanej veci nedostatočne skutkovo aj právne zistil stav veci, keď bez akéhokoľvek predchádzajúceho skúmania, dokazovania či písomného dokladu prišiel do prevádzok a zapečatil zariadenia, čím pozastavil prevádzkovanie hry. V uvedenom čase pritom žalovaný nemohol jednoznačne ustáliť, či sa v prípade hry DIAMOND LEVEL jedná o hazardnú hru v zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 151/2005 Z.z., keďže ako sám vo svojom vyjadrení zo dňa 6. novembra 2018 uviedol, čakal na vyjadrenie Štátneho technického ústavu, š.p. Piešťany ako technickej kontroly vo veci posúdenia technického popisu zariadenia. Až na základe odborného posúdenia sporného technického zariadenia by bolo možné určiť, či hra DIAMOND LEVEL javí znaky hazardnej hry, t. j. či bol resp. nebol porušený zákon. Z uvedeného je zrejmé, že žalovaný sám pri výkone vyhľadávacej činnosti nemohol zistiť porušenie zákona, no napriek tomu ho sankcionoval v podobe pozastavenia prevádzkovania hry. Sťažovateľ mal za to, že žalovaný pristúpil k uloženiu sankcie len na základe jeho domnienok a pochybností a teda uložil sankciu ešte skôr, ako mal jednoznačne preukázané, že k porušeniu zákona došlo.

8. Žalovaný napriek výzve svoje právo na vyjadrenie sa ku kasačnej sťažnosti nevyužil.

Z odôvodnenia rozhodnutia

11. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), pričom dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu je potrebné zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

12. Kasačný súd z obsahu žaloby ako aj nadväzujúcich vyjadrení účastníkov konania, v spojení s predloženým administratívnym spisom ustálil skutkový stav nasledovne. Dňa 28. júna 2018 boli vo vymedzených prevádzkach žalobcu ako dozorovaného subjektu vykonané vyhľadávacie činnosti, ktorých obsahom bolo preverenie dodržiavania zákona č. 171/2005 Z.z., so zameraním na posúdenie hry DIAMOND LEVEL poskytovaných verejnosti ako zábavné alebo vedomostné hry prostredníctvom technických zariadení, resp., či sa v dozorovaných prípadoch jedná o súťaže nesúce základné znaky hazardných hier podľa § 3 ods. 1 a 2 zákona č. 171/2005 Z.z.. V rámci výkonu vyhľadávacej činnosti, t.j. toho istého dňa došlo zo strany žalovaného postupom podľa § 54 ods. 3 a 4 zákona č. 171/2005 Z.z. k pozastaveniu prevádzkovania hry ako aj zapečateniu technických zariadení v dôsledku predbežných zistení, že hra DIAMOND LEVEL javí znaky hazardnej hry v zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 171/2005 Z.z.. Následne boli o týchto úkonoch vyhotovené v dňoch 4. júla 2018 až 17. júla 2018 zápisnice a záznamy o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry. Záznamy boli následne doručované žalobcovi na adresu sídla, ktorý si ich v odbernej lehote neprevzal.

13. V priebehu konania pred krajským súdom došlo k zmene skutkového stavu, keď boli zapečatené zariadenia z dotknutých prevádzok po zmene relevantnej legislatívy odstránené a žalobcovi bola v osobitnom administratívnom konaní uložená pokuta v sume 250 000,- € za prevádzkovanie zariadení, pričom mu bol zároveň uložený zákaz ich prevádzkovania rozhodnutím žalovaného č. URHH/001672/2019-120 zo dňa 28.11.2019. Žalobca napadol rozhodnutie odvolaním, o ktorom však do vydania napadnutého uznesenia krajského súdu nebolo zo strany nadriadeného orgánu žalovaného rozhodnuté.

14. Na výzvu kasačného súdu oznámil žalovaný podaním zo dňa 02.11.2021 stav konania, v ktorom bol žalobcovi uložená pokuta a sankcia skončenia činnosti. Rozhodnutie č. 000164/2019 zo dňa 28.11.2019 o uložení pokuty vo výške 250 000,- € a zároveň o uložení sankcie skončenia činnosti sp.zn. URHH/001672/2019-120 nadobudlo právoplatnosť dňa 13.11.2020, doručením rozhodnutia Rady úradu zo dňa 28.10.2020 sp.zn. URHH/002231/2020-110.

Výber z relevantnej právnej úpravy

Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

Podľa § 3 ods. 1 písm. a/ SSP na účely tohto zákona sa rozumie administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.

Podľa § 3 ods. 1 písm. e/ SSP na účely tohto zákona sa rozumie iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného

predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

Podľa § 135 ods. 2 písm. a/ SSP, pre správny súd je rozhodujúci stav v čase vyhlásenia alebo vydania jeho rozhodnutia, ak ide o konanie podľa § 6 ods. 2 písm. d/ až f/ a i/ až k/.

Podľa § 11 ods. 3 zákona č. 171/2005 Z. z. daňový úrad

a) vykonáva dozor nad

1. *dodržiavaním ustanovení tohto zákona, iných všeobecne záväzných právnych predpisov, podmienok prevádzkovania hazardných hier ustanovených v tomto zákone a určených v individuálnej licencii alebo všeobecnej licencii a povinností podľa schváleného herného plánu vrátane pravidiel hazardnej hry, ktoré sa vzťahujú na dozorované subjekty uvedené v § 12 písm. a/ až c/ alebo na ich činnosti, a to formou dozoru na mieste, dozoru na diaľku a vyhľadávacej činnosti,*
2. *dodržiavaním ustanovení tohto zákona a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na dozorované subjekty uvedené v § 12 písm. d/ až j/ alebo na ich činnosti, a to formou dozoru na mieste, dozoru na diaľku a vyhľadávacej činnosti okrem dozoru nad poskytovaním zakázaných ponúk,*

b) vydáva poverenia na výkon dozoru pre zamestnancov poverenej skúšobne (ďalej len „prizvaná osoba“), ak je súčasťou dozoru technická kontrola.

Podľa § 13 ods. 1 zákona č. 171/2005 Z. z. dozor sa vykonáva nad dozorovanými subjektmi. Orgán dozoru pri výkone dozoru nad dozorovanými subjektmi zisťuje a vyhodnocuje informácie a podklady o skutočnostiach, ktoré sa týkajú dozorovaného subjektu a jeho činnosti pri prevádzkovaní hazardných hier a pri propagovaní hazardných hier alebo iných osôb, ktorých postavenie, obchody alebo iná činnosť súvisí s dozorovaným subjektom, najmä o nedostatkoch v činnosti dozorovaných subjektov, príčinách zistených nedostatkov, dôsledkoch zistených nedostatkov a osobách zodpovedných za zistené nedostatky. Pri výkone dozoru sa postupuje podľa tohto zákona.

Podľa § 13 ods. 6 zákona č. 171/2005 Z. z. dozorom na mieste je získavanie informácií a podkladov o skutočnostiach, ktoré sa týkajú dozorovaného subjektu a jeho činnosti alebo iných osôb, ktorých postavenie, obchody alebo iná činnosť súvisí s dozorovaným subjektom, spravidla priamo v dozorovanom subjekte alebo od jeho zamestnancov, ako aj vyhodnocovanie takto získaných informácií a podkladov; takto získané informácie a podklady možno použiť aj na účely konaní v oblasti hazardných hier vedených orgánmi štátnej správy v oblasti hazardných hier a obcami. Dozorom na mieste nie je získavanie a vyhodnocovanie informácií a podkladov na mieste v konaní vedenom podľa § 57 ods. 1.

Podľa § 13 ods. 9 zákona č. 171/2005 Z. z. vyhľadávacou činnosťou je získavanie a vyhodnocovanie informácií a podkladov o skutočnostiach, ktoré sa týkajú dozorovaného subjektu a jeho činnosti alebo iných osôb, ktorých postavenie, obchody alebo iná činnosť súvisí s dozorovaným subjektom, inak ako dozorom na mieste a dozorom na diaľku, najmä získavaním a vyhodnocovaním informácií a podkladov miestnym zisťovaním vykonaným osobami poverenými výkonom dozoru, a to aj pod utajenou identitou; takto získané informácie a podklady možno použiť aj na účely konaní v oblasti hazardných hier vedených orgánmi štátnej správy v oblasti hazardných hier a obcami. Vyhľadávacou činnosťou nie je získavanie a vyhodnocovanie informácií a podkladov miestnym zisťovaním v konaní vedenom podľa § 57 ods. 1. O vykonanej vyhľadávacej činnosti osoba poverená výkonom dozoru spíše zápisnicu, na ktorú sa vzťahuje § 15 ods. 9 primerane.

Podľa § 15 ods. 9 zákona č. 171/2005 Z. z. správa obsahuje

a) názov a sídlo orgánu dozoru a meno a priezvisko osôb poverených výkonom dozoru, ktoré vykonali dozor na mieste a meno a priezvisko prizvanej osoby, ak bola súčasťou dozoru technická kontrola,

b) názov alebo obchodné meno a sídlo dozorovaného subjektu, ak ide o právnickú osobu, alebo meno, priezvisko a adresu dozorovaného subjektu, ak ide o fyzickú osobu,

c) miesto, dátum začatia a dobu trvania výkonu dozoru na mieste,

d) predmet vykonaného dozoru na mieste a dozorované obdobie, ak bolo určené,

e) opis skutkového stavu a nedostatkov zistených pri vykonanom dozore vrátane uvedenia písomných podkladov a iných skutočností, ktoré tieto zistenia preukazujú, a právnych predpisov, ktorých porušenie bolo zistené, a to aj nedostatkov zistených počas výkonu dozoru na mieste nad rámec predmetu dozoru,

f) lehotu určenú pre dozorovaný subjekt na predloženie písomných námietok voči údajom uvedeným v správe,

g) mená, priezviská a podpisy osôb, ktoré vykonali dozor, a meno, priezvisko a podpis fyzickej osoby, ak je dozorovaným subjektom fyzická osoba; ak je dozorovaným subjektom právnická osoba, uvádza sa meno, priezvisko a podpis jej štatutárneho zástupcu alebo jeho oprávneného zástupcu,

h) miesto a dátum vyhotovenia správy.

Podľa § 15 ods. 10 zákona č. 171/2005 Z. z. súčasťou správy je doklad o doručení správy dozorovanému subjektu, ako aj prípadné písomné námietky dozorovaného subjektu voči údajom uvedeným v správe, rovnopis písomného oznámenia dozorovanému subjektu o výsledku preverenia predložených písomných námietok dozorovaného subjektu a doklad o doručení tohto oznámenia dozorovanému subjektu.

Podľa § 15 ods. 11 zákona č. 171/2005 Z. z. dozor na mieste je skončený doručením písomného oznámenia dozorovanému subjektu o výsledku preverenia jeho písomných námietok voči údajom uvedeným v správe, ak dozorovaný subjekt predložil také námietky; inak je výkon dozoru na mieste skončený márnym uplynutím lehoty určenej pre dozorovaný subjekt na predloženie písomných námietok voči údajom uvedeným v správe.

Podľa § 15 ods. 12 zákona č. 171/2005 Z. z. nedostatky v činnosti dozorovaného subjektu uvedené v správe sa považujú za zistené odo dňa skončenia dozoru na mieste.

Podľa § 15a ods. 1 zákona č. 171/2005 Z. z., ak sa vykonáva dozor formou vyhľadávacej činnosti pod utajenou identitou, orgán dozoru vydá písomné poverenie na výkon dozoru pod utajenou identitou, ktoré obsahuje číslo preukazu osoby poverenej výkonom dozoru pod utajenou identitou, ktorý jej vydal orgán dozoru.

Podľa § 15a ods. 2 zákona č. 171/2005 Z. z., dozor formou vyhľadávacej činnosti pod utajenou identitou začína okamihom, keď osoba poverená výkonom dozoru pod utajenou identitou urobila voči dozorovanému subjektu prvý úkon, a trvá až do momentu preukázania sa osoby poverenej výkonom dozoru pod utajenou identitou písomným poverením orgánu dozoru.

Podľa § 15a ods. 3 zákona č. 171/2005 Z. z. osoba poverená výkonom dozoru pod utajenou identitou je oprávnená vykonávať dozor nad dodržiavaním ustanovení § 35 ods. 6 až 8.

Podľa § 15a ods. 4 zákona č. 171/2005 Z. z. osoba poverená výkonom dozoru pod utajenou identitou je povinná preukázať sa poverením na výkon dozoru pod utajenou identitou až po vykonaní úkonov potrebných pri dozore formou vyhľadávacej činnosti.

Podľa § 54 ods. 1 zákona č. 171/2005 Z. z., ak orgán dozoru pri výkone dozoru zistí, že dozorovaný subjekt porušil ustanovenia tohto zákona, osobitných zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na prevádzkovanie hazardných hier, propagovanie hazardných hier, podmienky prevádzkovania hazardných hier ustanovené v tomto zákone alebo určené v individuálnej licencii alebo všeobecnej licencii, povinnosti podľa schváleného herného plánu vrátane pravidiel hazardných hier alebo nesplní povinnosti jemu uložené právoplatným rozhodnutím orgánu dozoru, uloží mu jednu alebo viacero z týchto sankcií:

a) opatrenie na odstránenie a nápravu zistených nedostatkov vrátane lehoty na jeho splnenie a povinnosti v určenej lehote informovať orgán dozoru o jeho splnení,
b) predkladanie osobitných výkazov, hlásení a správ,
c) skončenie nepovolenej činnosti alebo zakázanej činnosti,
d) pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry,
e) pokutu za priestupok podľa § 55,
f) pokutu za správny delikt podľa § 56.

Podľa § 54 ods. 3 zákona č. 171/2005 Z. z. orgán dozoru môže pozastaviť prevádzkovanie technického zariadenia, určeného na prevádzkovanie hazardných hier, prevádzky, herne alebo hazardnej hry, ak pri výkone dozoru zistil

a) nedostatky, ktoré môžu ovplyvniť riadne prevádzkovanie hazardnej hry, a to až do ich odstránenia,
b) nesplnenie niektorej z podmienok prevádzkovania hazardnej hry ustanovených v tomto zákone alebo určených v licencii,
c) porušovanie podmienok prevádzkovania hazardnej hry ustanovených v tomto zákone alebo určených v licencii,
d) nedodržanie povinnosti podľa schváleného herného plánu vrátane pravidiel hazardných hier alebo
e) nedodržanie ustanovení tohto zákona, osobitných zákonov alebo iných všeobecne záväzných právnych predpisov, ktoré sa vzťahujú na prevádzkovanie hazardných hier alebo propagovanie hazardných hier.

Podľa § 54 ods. 4 zákona č. 171/2005 Z. z. o pozastavení prevádzkovania hazardnej hry vyhotoví orgán dozoru písomný záznam. Pri pozastavení prevádzkovania hazardnej hry je orgán dozoru oprávnený zapečatiť výherné prístroje, prípadne iné zariadenia alebo systémy využívané pri prevádzkovaní hazardnej hry. Škody spôsobené pozastavením prevádzkovania hazardnej hry znáša dozorovaný subjekt.

Podľa § 57 ods. 2 zákona č. 171/2005 Z. z. všeobecný predpis o správnom konaní sa nevzťahuje na

a) vydávanie všeobecných licencií podľa § 18,
b) oznamovaciu povinnosť podľa § 19,
c) odborné posudzovanie podľa § 30,
d) pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry podľa § 54 ods. 3,
e) vymáhanie nedoplatkov podľa § 37 ods. 13 a § 54 ods. 8,
f) výkon dozoru podľa tohto zákona a

g) zápis fyzických osôb do registra vylúčených osôb a výmaz fyzických osôb z registra vylúčených osôb.

Právne závery kasačného súdu

15. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti bolo uznesenie krajského súdu č.k. 24Sa/30/2018-237 zo dňa 26. februára 2021 ktorým zamietol ako nedôvodnú žalobu, ktorou sa žalobca domáhal, aby krajský súd zakázal právnemu predchodcovi žalovaného - Daňovému úradu Žilina pokračovať v napadnutom inom zásahu spočívajúcom v pozastavení prevádzkovania hry DIAMOND LEVEL a uložil mu povinnosť obnoviť stav pred zásahom, teda aby odpečatil všetky ním zapečatené zariadenia s hrou DIAMOND LEVEL prevádzkované žalobcom.

16. Je možné súhlasiť so záverom krajského súdu o primárnej potrebe ustálenia, či sa v namietanom prípade vôbec jedná o iný zásah orgánu verejnej správy, ktorého sa mal žalovaný dopustiť zapečatením zariadení s hrou DIAMOND LEVEL prevádzkovaných žalobcom vo vymedzených prevádzkach. Zodpovedanie otázky, či namietaná činnosť orgánu verejnej správy pri výkone verejnej správy je iným zásahom, alebo naopak rozhodnutím, opatrením alebo nečinnosťou, je smerodajná pre posúdenie dôvodnosti samotnej žaloby, keďže v prípade ak správny súd dospeje k záveru že sa nejedná o iný zásah, žalobu zamietne. Nesúhlasí však s jeho záverom, v zmysle ktorého má byť v prejednávanom prípade zapečatenie iba priamym následkom vydaného opatrenia - záznamu o pozastavení prevádzkovania hry, ktoré je podkladom pre také konanie žalovaného a nemožno ich oddeliť tak, aby tvoril samostatný predmet prieskumu. Takýto postup by bolo možné aplikovať iba v prípade striktného dodržania chronológie úkonov vykonaných orgánom verejnej správy voči kontrolovanému subjektu podľa zákona č. 171/2005 Z.z.. V prejednávanej veci však bolo preukázané (a nebolo rozporované), že žalovaný konal predčasne, keď už v priebehu vykonávania dozoru formou vyhľadávacej činnosti postupom podľa § 15a a nasl zákona č. 171/2005 Z.z. (pričom spôsob a rozsah dozoru zodpovedá skôr postupu podľa § 15 a nasl. zákona č. 171/2005 Z. z., teda dozoru na mieste) pristúpil k uplatneniu inštitútov správneho trestania podľa § 54 ods. 3 písm. e) a ods. 4 zákona č. 171/2005 Z. z., v podobe uloženia sankcie - pozastavenia prevádzkovania hazardnej hry spolu so zapečatením herných zariadení. Prijatím načrtnutého postupu totiž dochádza ku situácii, kedy orgán verejnej správy bez predchádzajúceho upovedomenia dozorovaného subjektu o vykonávaní dozoru bezprostredne uplatní svoje oprávnenie podľa § 54 zákona č. 171/2005 Z.z. iba v domnienke porušenia zákona, pričom dozorovaný subjekt nemá akúkoľvek možnosť sa voči takému zásahu brániť a je nútený vyčkať (nevedno akú dobu) na doručenie záznamov z vykonaného úkonu. V tomto medziobdobí je však skutočne a priamo zasahované do práv a právom chránených záujmov dozorovaného subjektu.

17. Oprávnenie uložiť sankciu za porušenie zákona v podobe pozastavenia prevádzkovania hry spolu so zapečatením herných zariadení neznamená bezprostrednú možnosť orgánu verejnej správy tak postupovať pri výkone dozoru, bez predchádzajúceho zistenia skutkového stavu a náležitého právneho posúdenia, z ktorého bude jednoznačne vyplývať, že boli naplnené všetky znaky skutkovej podstaty správneho deliktu, ktorý sa dozorovanému subjektu pričíta.

18. Kasačný súd poukazuje na potrebu striktného rozlišovania inštitútov správneho trestania podľa § 54 ods. 3 písm. c/ a ods. 4 zákona č. 171/2005 Z.z. a postupu podľa § 15 ods. 4 písm. c/ zákona č. 171/2005 Z.z., v zmysle ktorého je osoba poverená výkonom dozoru pri výkone dozoru na mieste oprávnená zaistiť v odôvodnených prípadoch doklady, prípadne výherný prístroj, technické zariadenie, ďalšie zariadenia alebo systémy podľa § 30 ods. 2 a odobrať ich na zabezpečenie dôkazov a ďalšie úkony súvisiace s dozorom. V citovanom ustanovení zákonodarca upravil oprávnenie orgánu verejnej

správy na účely zabezpečenia dôkazov a ďalšie úkony súvisiace s dozorom, zaistiť (avšak nie zapečatiť) výherné prístroje. Tu sa však predpokladá určitá prechodnosť zásahu a zaistenie zariadenia iba na vymedzený účel a na nevyhnutný čas. Je zrejmé, že na účely, ktoré žalovaný sledoval, zvolil nesprávny procesný postup, na ktorý neboli splnené zákonné podmienky.

19. Nemožno sa stotožniť ani s posúdením záznamov ako opatrení, keďže tieto nie sú výsledkom administratívneho konania vo vzťahu k pozastaveniu prevádzkovania hazardnej hry a zapečateniu výherných zariadení, ale s ohľadom na špecifiká prejednávanej veci iba spätne deklarujú vykonanie úkonov voči dozorovanému subjektu bez možnosti uplatniť opravné prostriedky a teda sú akýmsi potvrdením. Vyhotovením záznamov a zápisníc sa v uvedenom prípade nemôže iný zásah preklenúť do roviny opatrenia. Nelogické je potom odôvodnenie krajského súdu o naviazanosti zapečatenia herných zariadení na vydané záznamy o pozastavení hry, keď žalovaný v skutočnosti zvolil opačný postup, kedy naviazal vydanie záznamov na predošlé zapečatenie herných zariadení. Kasačný súd teda vidí nezákonnosť namietaného postupu žalovaného aj v nevyhotovení zápisníc (ktoré navyše žalobcovi ani nedoručoval) a záznamov priamo pri vykonávanom dozore, ak pristúpil ku tak invazívnym zásahom, akými pozastavenie prevádzkovania hazardnej hry a zapečatenie výherných zariadení nepochybne je.

20. Po ustálení, že sa v namietanom prípade jedná o iný zásah orgánu verejnej správy, sa do popredia dostáva aj otázka súvisiaca so zmenou skutkového stavu v priebehu konania, s ktorou sa krajský súd z dôvodov uvedených v bode 21 uznesenia nezaoberal.

21. Zo všeobecného ustanovenia § 135 ods. 1 SSP, v zmysle ktorého na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy, je v § 135 ods. 2 SSP stanovená výnimka vzťahujúca sa aj na prejednávanú vec. V prípade osobitných konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy nejde o typické preskúmacie konanie, keďže cieľom konania proti inému zásahu je posilnenie ochrany fyzických a právnických osôb pred takými zásahmi, ktoré nie sú založené na konkrétnom rozhodnutí orgánu verejnej správy, ale spočívajú vo faktickej činnosti proti týmto osobám. Aj keď konanie pred správnym súdom nemá mať povahu nachádzacieho konania, tento predpoklad nie úplne platí v prípade žalôb proti inému zásahu orgánu verejnej správy (obdobne aj v prípade žalôb proti nečinnosti). V konaní o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy sa správny súd chtiac nechtiac ocitá v postavení nachádzacieho súdu (práve s odkazom na § 135 ods. 2 SSP) a musí reflektovať prípadnú zmenu skutkových okolností prejednávanej veci a to až do momentu meritórneho rozhodnutia. Zákonnosť zásahu však správny súd posudzuje podľa právneho stavu v čase, keď k zásahu došlo, resp. keď zásah trval.

22. S konkretizáciou na prejednávanú vec, podaním doručeným krajskému súdu dňa 07.08.2020 oznámil žalobca zmenu skutkového stavu, v nadväznosti na čo podal zároveň návrh na zmenu žaloby, resp. žalobného návrhu, t.j. zo žaloby negatórnej na žalobu deklaratórnu.

23. V tejto súvislosti možno poukázať na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR, a to rozsudok č.k. 1Aps 3/2006-69 zo 17. januára 2008 (publikovaný pod. č. 1590/2008 Sb. NSS), ktorý sa týka zmeny skutkového stavu, ktorá môže nastať v priebehu súdneho konania o zásahovej žalobe. V takomto prípade musí správny súd umožniť žalobcovi, aby v priebehu konania mohol zmeniť žalobný petit a spôsob požadovanej súdnej ochrany prispôsobiť konkrétnemu skutkovému stavu. Uvedené má svoj význam aj pri negatórnej zásahovej žalobe, počas konania o ktorej sa iný zásah skončil, ale žalobca argumentujúc jemu vzniknutou škodou alebo potrebou chrániť svoje práva zmení žalobný návrh na určujúci. Správny súd v takomto prípade bude musieť vždy zisťovať, či je daná potreba ochrany

žalobcových subjektívnych práv spojených s určovacou zásahovou žalobou. Nepripustenie zmeny žalobného návrhu zo strany správneho súdu bez riadneho vysporiadania sa s uvedenou otázkou by totiž javilo znaky *denegatio iustitiae*.

24. S ohľadom na vyššie uvedené kasačný súd považuje kasačnú sťažnosť za dôvodnú a v zmysle § 462 ods. 1 SSP zrušuje napadnuté uznesenie krajského súdu a vec mu vracia na ďalšie konanie, v ktorom krajský súd opätovne rozhodne v zmysle vyššie uvedených záverov. Predovšetkým sa bude musieť v ďalšom konaní vysporiadať s návrhom na zmenu žaloby (podľa § 252 ods. 2 SSP), ktorú učinil žalobca dňa 07.08.2020 z dôvodu zmeny skutkového stavu v priebehu konania a to aj s ohľadom na skutočnosť, že vo veci už bolo právoplatne rozhodnuté žalovaným v sankčnom konaní (ako zistil dopytom na žalovaného kasačný súd, viď bod 13 tohto uznesenia).

25. Podľa § 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.

21/2022 ZNSS

Kľúčové slová: kasačná sťažnosť; odkladný účinok; ne bis in idem

Vzťah k právnej úprave: § 134, § 135, § 191 ods. 1, § 446 Správneho súdneho poriadku

Právna veta

I. Kasačná sťažnosť v zásade nemá odkladný účinok a napadnuté rozhodnutia správnych súdov sú právoplatné a vykonateľné. Ak správny súd zruší rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy, žalovaný je povinný riadiť sa takýmto rozsudkom a podľa právnych názorov v ňom vyslovených v ďalšom konaní postupovať, i keď proti nemu bola podaná kasačná sťažnosť.

II. V prípade, že správne rozhodnutie v dôsledku zrušenia zrušujúceho rozsudku správneho súdu obživne (i), pričom ale na podklade takto zrušeného zrušujúceho rozsudku správneho súdu už bolo vydané nové správne rozhodnutie (ii), správny súd musí, a to aj mimo žalobných či kasačných bodov, vždy prihliadať na existenciu prekážky založenej rešpektom k princípu *ne bis in idem*, a neskoršie vydané správne rozhodnutie v tej istej veci musí v princípe zrušiť bez vrátenia veci na ďalšie konanie žalovanému orgánu verejnej správy, a to bez ohľadu na to, že porušenie tohto princípu bolo prípadne mimo vplyvu žalovaného. Vždy je však potrebné prihliadať na konkrétne okolnosti rozhodovanej veci tak, aby boli šetrené a vzájomne vyvažované princípy právnej istoty a ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere.

[*rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Svk 4/2021 z 24. februára 2022: predsedníčka senátu JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Petra Príbelská, PhD. a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.*]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania a správneho súdneho konania

1. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky na úvod považuje za potrebné zdôrazniť, že rozhodovaná vec je z hľadiska procedurálnej histórie pomerne komplikovaná. Pre prehľadnosť preto chronologicky poukazuje na jednotlivé vývojové kroky rôznych súdnych konaní a správnych konaní dôležitých pre práve rozhodovanú vec, konkrétne na dve súvisiace správne súdne konania o tom istom vkladovom návrhu sťažovateľky z 28. októbra 2015.

2. Sťažovateľka sa v civilnom konaní vedenom na Okresnom súde Komárno pod sp.zn. 10C/65/2007 domáhala žalobou podanou dňa 12. apríla 2007 voči žalobkyni vydania nehnuteľností v kat. území X. podľa zákona č. 161/2005 Z.z. o navrátení vlastníctva k nehnuteľným veciam cirkvám a náboženským spoločnostiam a prechode vlastníctva k niektorým nehnuteľnostiam (ďalej len „zákon č. 161/2005 Z.z.“).

3. Uvedený súd rozsudkom č.k. 10C/65/2007-789 z 19. marca 2014 v znení opravného uznesenia č.k. 10C/65/2007-813 z 9. apríla 2014 rozhodol, že žalobkyňa je povinná vydať vo výroku tohto rozsudku špecifikované nehnuteľnosti nachádzajúce sa v kat. území X. (ďalej len „predmetné

nehnuteľnosti“). V spojení s rozsudkom Krajského súdu v Nitre č.k. 7Co/377/2014-864 z 18. júna 2015 tento rozsudok nadobudol právoplatnosť 31. júla 2015.

4. Na podklade uvedených rozsudkov podala sťažovateľka žalovanému 28. októbra 2015 návrh na vklad vlastníckeho práva k predmetným nehnuteľnostiam do katastra nehnuteľností. Sťažovateľka predložila aj návrh dohody o navrátení vlastníckeho práva podľa zákona č. 161/2005 Z.z. Návrh dohody bol datovaný 21. októbra 2015 a nebol podpísaný žalobkyňou. Sťažovateľka k návrhu pripojila aj rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 1Sžr/147/2013 z 23. septembra 2014, ako aj sp.zn. 1Sžr/175/2013 z 13. januára 2015, z ktorých vyplýva, že právoplatné rozsudky vydané podľa zákona č. 161/2005 Z.z. nahrádzajú prejav vôle povinnej osoby podľa tohto zákona, ak táto osoba dobrovoľne nesplní povinnosť vydať nehnuteľnosti. Podľa týchto rozsudkov k povoleniu vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností má potom dôjsť vkladom na podklade dohody o vydaní vecí v spojení s právoplatným rozsudkom nahrádzajúcim prejav vôle a podpis povinnej osoby na takejto dohode.

5. Žalovaný vo vkladovom konaní vedenom pod č. V 4143/2015 rozhodnutím z 25. novembra 2015 (ďalej len „vkladové rozhodnutie 1“) povolil vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľky vo vzťahu k predmetným nehnuteľnostiam. Ako vkladový titul uviedol dohodu o vydaní veci z 21. októbra 2015.

6. Na podklade prvej žaloby podanej žalobkyňou dňa 1. februára 2016 bolo vkladové rozhodnutie 1 zrušené rozsudkom Krajského súdu v Nitre č.k. 11S 9/2016 z 8. marca 2017 (ďalej len „rozsudok krajského súdu 1“), a to v podstate z toho dôvodu, že žalovaný si správne neustálil, na základe akého titulu povolil vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností. Podľa názoru krajského súdu vklad nebolo možné povoliť len na základe sťažovateľkou priloženej, ale žalobkyňou nepodpísanej dohody o vydaní vecí, pretože uvedená dohoda v skutočnosti sama osebe nie je dohodou pre absenciu súhlasu žalobkyne s ňou. Žalovaný povolenie vkladu nezdôvodnil tak, že právoplatné civilné rozsudky nahrádzajú vôľu a podpis žalobkyne. Tento rozsudok nadobudol právoplatnosť 22. mája 2017 (no bol neskôr zrušený rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 7Sžrk/7/2017). Proti uvedenému rozsudku podala sťažovateľka dňa 8. júna 2017 kasačnú sťažnosť, pričom vec bola na Najvyššom súde Slovenskej republiky zaregistrovaná pod sp.zn. 7Sžrk/7/2017.

7. Žalovaný medzitým na podklade právoplatného rozsudku krajského súdu 1 vo veci opätovne rozhodol napadnutým rozhodnutím č. V 4143/2015 z 26. júna 2018 (ďalej aj ako „vkladové rozhodnutie 2“), po tom, čo si vyžiadal a dostal administratívny spis od Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, kde v tom čase prebiehalo konanie o kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu 1 pod sp.zn. 7Sžrk/7/2017. Opätovne ním povolil vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností k predmetným nehnuteľnostiam a ako vkladové tituly uviedol popri dohode o vydaní veci medzi sťažovateľkou a žalobkyňou, ale žalobkyňou nepodpísanou, aj právoplatné civilné rozsudky ukladajúce povinnosť žalobkyni vydať sťažovateľke predmetné nehnuteľnosti. Toto rozhodnutie obsahovalo aj odôvodnenie.

8. Žalobkyňa podala dňa 17. júla 2018 proti vkladovému rozhodnutiu 2 správnu žalobu, ktorá bola zaregistrovaná na Krajskom súde v Nitre pod sp.zn. 11S/151/2018. Argumentovala, že dohoda o vydaní vecí z 21. októbra 2015 je povinne zverejňovanou zmluvou podľa § 5a ods. 1 zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov, a keďže nedošlo k jej zverejneniu postupom podľa tohto zákona, hľadí sa na ňu podľa § 47a ods. 4 Občianskeho zákonníka v znení neskorších predpisov ako na

neexistentnú. Tvrdila, že žalovaný nemal riadny vkladový titul, na základe ktorého by mohol povoliť vklad vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností v prospech sťažovateľky.

9. Najvyšší súd Slovenskej republiky o kasačnej sťažnosti sťažovateľky proti rozsudku krajského súdu 1 rozsudkom sp.zn. 7Sžrk/7/2017 z 26. septembra 2018 rozhodol tak, že tento rozsudok zrušil a vec vrátil na krajskému súdu na ďalšie konanie. Podľa názoru najvyššieho súdu bola dohoda o vydaní veci predložená sťažovateľkou dostatočným podkladom pre povolenie vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností, a to preto, že sťažovateľkou tiež priložené právoplatné civilné rozsudky nahradzujú súhlas povinnej osoby a náhradným spôsobom osvedčujú jej vôľu. Najvyšší súd Slovenskej republiky odkázal na judikatúru potvrdzujúcu tento názor, a okrem rozsudkov uvedených na podporu návrhu na vklad z 28. októbra 2015 sťažovateľkou poukázal aj na rozsudok sp.zn. 7Sžr/152/2016 z 28. februára 2018.

10. Dňom právoplatnosti uvedeného rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky obživlo vkladové rozhodnutie 1.

11. Po vrátení veci krajský súd o prvej žalobe žalobkyne, pôvodne vedenej pod sp.zn. 11S/9/2016, opätovne rozhodol tak, že ju, vychádzajúc zo záväzného právneho názoru kasačného súdu, zamietol rozsudkom č.k. 11S/221/2018-331 zo 6. marca 2019 (ďalej len „rozsudok krajského súdu 2“). Tento rozsudok je právoplatný od 25. apríla 2019 a nebola proti nemu podaná kasačná sťažnosť, čo vyplýva z bodov 12 a 40 odôvodnenia napadnutého rozsudku krajského súdu. Toto správne súdne konanie je teda ukončené a vkladové rozhodnutie 1 je právoplatné a nezrušené.

12. V konaní o v poradí druhej správnej žalobe žalobkyne (konanie vedené pod sp.zn.11S/151/2018) krajský súd dňa 18. marca 2019 vyzval žalobkyňu na repliku, v lehote 20 dní, k vyjadreniam žalovaného a sťažovateľky. Táto výzva bola doručená žalobkyni dňa 11. marca 2019, pričom žalobkyňa v určenej lehote repliku nepodala.

13. Ďalej v konaní vedenom pod sp.zn. 11S/151/2018 krajský súd dňa 7. mája 2019 vyzval žalobkyňu, aby sa vyjadrila, či trvá na podanej druhej žalobe vo svetle rozsudku krajského súdu 2. Žalobkyni bola táto výzva doručená 27. mája 2019 a na túto sa vyjadrila podaním doručeným 4. júna 2019 tak, že trvá na podanej druhej správnej žalobe.

14. Žalobkyňa sa v reakcii na výzvu krajského súdu na repliku vyjadrila v podaní doručenom dňa až 19. mája 2019, a okrem iného tiež argumentovala aj k tomu, ako sa má vyriešiť medzičasom vzniknutá konkurencia vkladového rozhodnutia 1 a vkladového rozhodnutia 2.

15. O v poradí druhej správnej žalobe žalobkyne podanej proti vkladovému rozhodnutiu 2 rozhodol krajský súd napadnutým rozsudkom č.k. 11S/151/2018 z 2. decembra 2020 (ďalej aj „rozsudok krajského súdu 3“). Vkladové rozhodnutie 2 ním bolo zrušené. Žalobkyni bolo priznané právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu.

16. Krajský súd dospel k názoru, že žalovaný neuplatnil svoju právomoc v súlade so zákonom. Mal počkať na navrátenie administratívneho spisu od správnych súdov a na to, ako dopadne konanie o kasačnej sťažnosti proti rozsudku krajského súdu 1, pretože výsledok tohto kasačného konania bol skutočnosťou, na ktorú má podľa § 31 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „katastrálny zákon“ alebo „zákon č. 162/1995 Z.z.“)

prihliadať. Ak takto nepostupoval, porušil princíp ne bis in idem, keďže vkladové rozhodnutie 1 po rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veci sp.zn. 7Sžrk/7/2017 obživlo.

17. Mal za to, že situáciu, ktorá nastala, § 191 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“) upravujúci dôvody zrušenia napadnutých administratívnych rozhodnutí a opatrení nerieši. Podľa názoru krajského súdu musí súd aj bez námietky prihliadať na porušenie princípu ne bis in idem a konkurenciu dvoch vedľa seba stojacich správnych rozhodnutí odstrániť vlastnou kasáciou neskoršieho správneho rozhodnutia. V tomto kontexte krajský súd potom nepovažoval za účelné vrátiť vec na ďalšie konanie žalovanému.

18. K žalobnej námietke žalobkyne krajský súd uviedol, že prípadnú povinnú publikáciu dohody o vydaní vecí mala zabezpečiť ona sama, a nemôže sa teraz dovolávať negatívnych účinkov absencie tejto publikácie. Krajský súd zdôraznil, že žalobkyňa nesplnila povinnosť jej uloženú právoplatnými civilnými rozsudkami a tiež uviedol, že zákon č. 161/2005 Z.z. neodkazuje na zákon č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií) v znení neskorších predpisov.

19. Výrok o trovách krajský súd odôvodnil poukazom na úspech žalobkyne v konaní.

Kasačná sťažnosť ďalšej účastníčky konania

20. Proti rozsudku krajského súdu sp.zn. 11S/151/2018 z 2. decembra 2020 podala sťažovateľka 17. marca 2021 kasačnú sťažnosť. Ako dôvody kasačnej sťažnosti označila ustanovenie § 440 ods. 1 písm. a/, f/, g/ a h/ SSP.

21. Sťažovateľka krajskému súdu vytýka, že rozhodol nad rámec žalobných bodov žalobkyne, keďže táto svoju správnu žalobu oprela len o námietku absencie zverejnenia dohody o vydaní vecí.

22. Sťažovateľka ďalej krajskému súdu vytýka, že nerešpektoval § 135 ods. 1 SSP, keď nevychádzal zo stavu, ktorý tu bol v čase vydania vkladového rozhodnutia 2 (26. jún 2018), ale až zo stavu, ktorý tu nastal v dôsledku zrušujúceho rozsudku kasačného súdu (26. september 2018) a ktorý tu pretrvával až ku dňu rozhodovania krajského súdu (2. december 2020). V čase vydania vkladového rozhodnutia 2 tu žiadne ohľady na zásadu ne bis in idem nebránili rozhodovaniu žalovaného. Ak by tu prekážka vyplývajúca z princípu ne bis in idem aj bola, táto sa vzťahuje len na protichodné rozhodnutia, pričom v práve rozhodovanej veci vkladové rozhodnutie 1 a vkladové rozhodnutie 2 nie sú protichodné.

23. Sťažovateľka namieta, že ju krajský súd zrušením vkladového rozhodnutia 2 pripravil o ďalší právny dôvod jej vlastníctva v prípade, že by bolo obživnuté vkladové rozhodnutie 1 nejako opätovne spochybňované prípadne aj žalobkyňou. Právna pozícia sťažovateľky pri dokazovaní jej vlastníckeho práva voči iným osobám v čase medzi vydaním zrušeného vkladového rozhodnutia 2, a obživnutím vkladového rozhodnutia 1, je oslabená, a aj po obživnutí vkladového rozhodnutia 1 môže vkladové rozhodnutie 2 slúžiť aspoň podporne na preukazovanie vlastníckeho práva sťažovateľky.

24. Sťažovateľka tiež namieta, že žalobkyňa vo svojej replike doručenej krajskému súdu 19. mája 2019 argumentovala aj k spôsobu riešenia konkurencie dvoch vkladových rozhodnutí žalovaného v tej istej veci, no toto vyjadrenie sťažovateľke nebolo doručené. Krajský súd, aj keby mohol arguendo zrušiť vkladové rozhodnutie 2 bez námietky žalobcu, mal prv, než by pristúpil ku kasácii tohto rozhodnutia,

vyzvať účastníkov konania na to, aby sa k takému postupu vyjadrili, a to podobne, ako by postupoval podľa § 196 SSP.

25. Sťažovateľka napokon namieta, že žalobkyni bolo priznané právo na náhradu trov konania, hoci sa nijako o svoj úspech v konaní nezaslúžila.

26. Pre tieto dôvody sťažovateľka požaduje zrušenie napadnutého rozsudku krajského súdu a vrátenie veci tomuto súdu na ďalšie konanie.

27. Žalobkyňa ani žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

28. Vec bola predložená Najvyššiemu správnemu súdu Slovenskej republiky 8. septembra 2021.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

29. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako súd kasačný (ďalej len „Najvyšší správny súd“ alebo „kasačný súd“), po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach podanej kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1 a 2 SSP) rozhodujúc bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu, pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

30. Kasačný súd posúdil sťažnostné námietky podľa obsahu a vyhodnotil ich ako také, ktoré mieria proti právnemu posúdeniu veci krajským súdom, a taktiež smerujú k porušeniu spravodlivého procesu. Najvyšší správny súd tak kasačnú sťažnosť posudzoval vo svetle § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ Správneho súdneho poriadku.

31. Svojou námietkou podľa § 440 ods. 1 písm. f/ SSP, ktorú treba preskúmať ako prvú, sťažovateľka brojí proti postupu krajského súdu, ktorý spočíval v tom, že jej neumožnil vyjadriť sa k existencii konkurencie dvoch vkladových rozhodnutí a k tomu, či na takú konkurenciu má správny súd prihliadať *ex officio*, a to buď v reakcii na repliku žalobkyne z 19. mája 2019, alebo na výzvu súdu obdobnú výzve podľa § 196 SSP. Vo výsledku tak sťažovateľka nebola oboznámená s tým, že krajský súd zvažuje postup skúmania vád vkladového rozhodnutia 2 *ex officio*.

32. Kasačný súd rozumie podstate tejto námietky. Krajský súd síce nereprodukoval do odôvodnenia svojho rozsudku v skutočnosti oneskorenú repliku žalobkyne z 19. mája 2019, na druhej strane v bode 43 napadnutého rozsudku priznáva, že uvažoval zhodne ako žalobca o oživení vkladového rozhodnutia 1. Je zrejmé, že s replikou žalobcu, aj keď oneskorenou, sa krajský súd nejako oboznámil.

33. Kasačný súd pripomína, že právo na kontradiktórnosť v konaní nie je absolútne, ako to opakovane uviedol Európsky súd pre ľudské práva (napr. rozhodnutie vo veci *Ringier Axel Springer Slovakia, a. s. v. Slovensko* zo 4. októbra 2011, č. sťažnosti 35090/07, bod 85; rozsudok vo veci *Čepek v. Česká republika* z 5. septembra 2013, č. sťažnosti 9815/10, bod 46).

34. Podobným spôsobom uvažuje aj Ústavný súd Slovenskej republiky (napr. uznesenie sp.zn. I. ÚS 575/2020 z 15. decembra 2020, č. 89/2020 ZNaU, body 34 a 35; nález sp.zn. I. ÚS 155/2020 zo 16. decembra 2020, body 34, 40 až 43). Ústavný súd Slovenskej republiky, vychádzajúc z úvah Európskeho súdu pre ľudské práva, zdôraznil, že ak do úvahy prichádza len (objektívne) jedno riešenie rozhodovanej veci, na ktoré preto akékoľvek pôsobenia strany na súd v akomkoľvek jej vyjadrení nemohlo mať vplyv, nepôjde o porušenie práva na kontradiktórnosť (nález Ústavného súdu sp.zn. I. ÚS 155/2020 zo 16. decembra 2020, bod 43). Kasačný súd neskôr v tomto rozsudku vysvetlí, prečo je v tejto veci daná možnosť iba jedného riešenia, a prečo nemal krajský súd priestor pre nejakú úvahu.

35. Je zrejmé, že krajský súd svoju kasáciu založil na existencii vady vkladového rozhodnutia 2, na ktorú musel prihliadať bez námietky účastníkov konania, ako bude vysvetlené neskôr. Krajský súd preto nepotreboval repliku žalobkyne, aby mohol prihliadnuť na existenciu prekážky *ne bis in idem (res iudicata)*, a svoje rozhodnutie založil na dôvodoch existujúcich nezávisle od toho, či by žalobkyňa podala svoju repliku a čo by v nej prípadne uviedla. Preto v špecifických okolnostiach práve rozhodovanej veci by zasielanie hoci aj oneskorenej repliky žalobkyne (*táto bola skutočne zaslaná po lehote stanovenej správnym súdom - poznámka kasačného súdu*) sťažovateľke neprinieslo žiadnu zmenu vo výsledku súdneho rozhodovania a bolo by len trvaním na mechanickom zopakovaní procesu pred krajským súdom bez potenciálu na akékoľvek zvrátenie súdneho rozhodnutia vydaného formálne v neprospech sťažovateľky.

36. Rozhodujúca časť tejto námietky sťažovateľky sa preto najskôr skrýva v posúdení otázky, či mal krajský súd dať účastníkom konania možnosť vyjadriť sa k tomu, že zvažuje postup posudzovania vád vkladového rozhodnutia *ex officio*. Inými slovami, objavuje sa tu otázka prekvapivosti prístupu krajského súdu.

37. Kasačný súd v konkrétnych okolnostiach tohto prípadu je síce pripravený akceptovať, že názor krajského súdu mohol sťažovateľku zaskočiť, ale na druhej strane právna otázka riešená krajským súdom nemohla byť zodpovedaná inak a jej riešenie nevyvoláva žiadne rozumné pochybnosti (ako bude neskôr v tomto rozsudku vysvetlené).

38. Pri posudzovaní dôvodnosti námietky smerujúcej k prekvapivosti napadnutého rozsudku je pre kasačný súd relevantná skutočnosť, že prístup krajského súdu nemohol byť pre sťažovateľku úplne prekvapivý. Sťažovateľka si musela byť vedomá toho, že SSP upravuje aj okruh vád konania a rozhodovania správnych orgánov, na ktoré je potrebné vždy prihliadať ex officio, ako napr. tie uvedené v § 134 ods. 2 písm. a/ a b/ SSP. Sťažovateľka teda nemohla v dobrej viere predpokladať, že správny súd bude vždy a bezvýnimočne vychádzať len zo žalobných bodov uplatnených žalobkyňou. Sťažovateľka ako účastníčka oboch súvisiacich správnych súdnych konaní preukázateľne vedela o existencii dvoch vedľa seba stojacich správnych rozhodnutí, a preto nemohla dobromyseľne očakávať, že na takto vzniknutú situáciu nebude krajský súd nijako reagovať len z toho dôvodu, že to nikto v správnej žalobe nenamietal. Uvedené vyplýva aj z podania zo dňa 31.01.2019, konkrétne z bodu 16, v ktorom sama uviedla, že v danej veci, práve z dôvodu obživnutia vkladového rozhodnutia 1, ide o špecifickú situáciu, právnou úpravou neupravenú.

39. Správny súdny poriadok upravuje viacero situácii, kedy správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi správnej žaloby. Konkrétne ide o ustanovenie § 134 ods. 2, § 195, § 206 ods. 3. Pochopiteľne rovnako nie je správny súd viazaný rozsahom žalobných bodov pri skúmaní podmienok konania. Z uvedeného vyplýva, že vo vzťahu k právnej úprave všeobecnej správnej žaloby, o ktorú v danom prípade ide, je správny súd s výnimkou prípadov upravených v § 134 ods. 2 písm. a/ a b/ SSP viazaný rozsahom

a dôvodmi správnej žaloby, čo súčasne znamená, že správny súd má žalobcom striktne, bezvýnimočne, vymedzené dôvody nezákonnosti napadnutého rozhodnutia. Vychádzajúc z uvedeného by sa preto mohla javiť námietka sťažovateľky ako dôvodná, avšak len potiaľ, pokiaľ by neexistovala skutočnosť, ktorá nastala po podaní správnej žaloby v podobe existencie dvoch totožných rozhodnutí vzťahujúcich sa k jednému návrhu na vklad vlastníckeho práva zo dňa 28.10.2015, na ktorú muselo byť zo strany krajského súdu reagované.

40. Porušenie zásady *iudex ne eat ultra petita partium* (sudca nech nejde nad návrhy strán) je jedným z dôvodov zrušenia rozhodnutia správneho súdu podľa § 440 ods. 1 písm. f/ SSP, pochopiteľne za podmienky, že na takýto postup nemá správny súd podklad v konkrétnom ustanovení Správneho súdneho poriadku (dôvody uvedené v bode 39 rozsudku), pričom Správny súdny poriadok s výnimkou ustanovenia § 196 neukladá správnemu súdu povinnosť oboznámiť účastníkov konania, že v konaní je daný zákonný dôvod na „prekročenie žalobných bodov". Je nesporné, že procesná situácia, ktorá nastala v danom prípade, nie je Správnym súdnym poriadkom upravená. Kasačnému súdu sa preto javí ako najschodnejší spôsob jej vyriešenia analogické použitie ustanovenia § 134 ods. 2 písm. b/ v spojení s § 191 ods. 2 písm. b/ SSP so záverom, že žalovaný po obživnutí vkladového rozhodnutia 1 bez akejkoľvek jeho ingerencie stratil právomoc vo veci konať, pričom nie je relevantné, že v čase keď žalovaný vkladové rozhodnutie 2 vydával, touto právomocou disponoval. Je potrebné si uvedomiť, že situácia, ako nastala v danom prípade, nenastala v dôsledku konania resp. nekonania žalovaného, ale v dôsledku rozhodovania správnych súdov. Pokiaľ by sme preto vychádzali z uvedeného, bol by daný zákonný dôvod na prekročenie žalobcom vymedzených žalobných bodov a to podľa § 134 ods. 2 písm. b/ SSP. Je potrebné na tomto mieste zopakovať pre kasačný súd relevantnú skutočnosť a to, že iný výsledok správneho súdneho konania ako zrušenie vkladového rozhodnutia 2 za danej situácie neprichádzal do úvahy, a preto samotné oboznámenie správneho súdu o zamýšľanom postupe vo vzťahu k účastníkom konania by, v podstatne malo len formálnu povahu. Inak povedané, vzhľadom na okolnosti daného prípadu, by účastníci konania nemali dosah na zvrátenie samotného výsledku správneho súdneho konania.

41. Kasačný súd sa zaoberal aj pozíciou sťažovateľky vyvolanou napadnutým rozsudkom správneho súdu, pričom dospel k záveru že právna pozícia sťažovateľky napadnutým rozsudkom nebola nijako zhoršená ani oslabená. Sťažovateľke bolo zavkladované vlastnícke právo k predmetným nehnuteľnostiam na základe vkladového rozhodnutia 1 do momentu jeho právoplatného zrušenia rozsudkom krajského súdu 1. Následne po dobu medzi zrušením vkladového rozhodnutia 1 a vydaním vkladového rozhodnutia 2 jej vlastnícke právo k predmetným nehnuteľnostiam nevyplývalo z katastra nehnuteľností, ale táto skutočnosť nenastala v dôsledku kasačnou sťažnosťou napadnutého rozsudku. Po vydaní vkladového rozhodnutia 2 bola sťažovateľka chránená práve týmto rozhodnutím a to až do jeho zrušenia napadnutým rozsudkom, avšak už v čase vydania napadnutého rozsudku bolo, v dôsledku predchádzajúceho rozsudku kasačného súdu a následne vydanému rozsudku správneho súdu obživnuté vkladové rozhodnutie 1.

42. Je bez akýchkoľvek pochybností, že existenciu dvoch vkladových rozhodnutí k totožnému návrhu na vklad bolo nutné vyriešiť. V tomto smere nemôže obstáť tvrdenie sťažovateľky, že existencia vkladového rozhodnutia 2 je potrebná pre budúce možné napadnutie vkladového rozhodnutia 1 zo strany žalobkyne. Pre vyššie uvedeného dôvody nie je kasačná sťažnosť v tejto časti dôvodná.

43. Najvyšší správny súd ďalej posudzoval, či správny súd vec správne právne posúdil.

44. Špecifická procedurálna situácia, ktorá nastala v tejto veci, je dôsledkom toho, že kasačná sťažnosť v zásade nemá odkladný účinok a napadnuté rozsudky krajských súdov sú právoplatné a vykonateľné.

45. Z toho vyplýva, že ak krajský súd zruší rozhodnutie žalovaného orgánu verejnej správy, žalovaný orgán je povinný riadiť sa takýmto rozsudkom a podľa právnych názorov v ňom vyslovených v ďalšom konaní postupovať, i keď tu bola podaná kasačná sťažnosť, ktorá potenciálne môže viesť k zrušeniu tohto zrušujúceho rozsudku krajského súdu. Problémy samozrejme nevyvstávajú, ak kasačná sťažnosť nebude úspešná.

46. Najvyšší správny súd vníma, že takto nastavený systém účinkov kasačnej sťažnosti má svoje riziká a môže produkovať aj nežiadúce následky, ako sa tomu stalo aj v práve rozhodovanej veci. V súčasnom modeli Správneho súdneho poriadku akýmkoľvek nežiadúcim následkom takéhoto postupu môže brániť žalovaný orgán verejnej správny (respektíve ďalší účastník konania) podaním kasačnej sťažnosti spojenej zo zákona s odkladným účinkom, prípadne, ak tu taký účinok zo zákona nie je, požiadaním o jeho priznanie.

47. Žalovanému teda nemožno vyčítať, že po rozsudku krajského súdu 1 vo veci znovu konal a rozhodol podľa inštrukcií uvedených v tomto rozsudku a preto opačný názor krajského súdu v napadnutom rozsudku kasačný súd odmieta ako nesprávny. Nemožno tu poukazovať ani na § 31 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, pretože ten má na mysli iné situácie [uvedené príkladmo v poznámke pod čiarou č. 10b)], ako je inštančný postup v správnom súdnictve, o ktorý v skutočnosti ide v práve rozhodovanej veci. Preto akceptovanie názoru krajského súdu v danej veci by znamenalo popretie právnej záväznosti právoplatného súdneho rozhodnutia, a to vo vzťahu len k žalovanému, ktorý by ho nemusel vykonať, čo možno vnímať ako veľmi problematické.

48. Kasačný súd uznáva význam princípu ne bis in idem, ktorý je explicitne zakotvený pre oblasť trestania, a to aj správneho trestania, v čl. 50 ods. 5 Ústavy SR či v čl. 4 Protokolu č. 7 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (č. 209/1992 Zb. v spojení s č. 79/1994 Z. z.), ako aj v čl. 50 Charty základných práv Európskej únie, to v spojení s čl. 51 ods. 1 tejto Charty. Uvedený princíp má však aj širší dosah, a to v kontexte čl. 1 ods. 1 Ústavy SR a v ňom artikulovanom požiadavku na zachovávanie právnej istoty (napr. nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 7/2017 z 31. mája 2017, č. 7/2017 ZNaU, s. 107-108). Uplatňuje sa tak aj v správnom konaní, ako aj v správnom súdnom konaní.

49. Tento princíp sa na podústavnej úrovni premieta do rôznych procedurálnych noriem zakotvujúcich prekážku litispendencie alebo prekážku veci rozhodnutej. Ide napr. o § 30 ods. 1 písm. f/ a i/ zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, či o § 62 ods. 1 písm. f/ zákona č. 563/2009 Z.z. o správne daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Podobnú úpravu obsahuje aj Správny súdny poriadok, a to v § 98 ods. 1 písm. a/ a b/.

50. Je nesporné, že následky ponechania dvoch vedľa seba stojacich správnych rozhodnutí o tej istej veci sú nebezpečné a spôsobujú značnú neprehľadnosť v otázke, aký je skutočný právny stav na jednotlivých úsekoch verejnej správy, a to osobitne, ak vedľa seba stoja dve protichodné správne rozhodnutia.

51. Posledne uvedené konštatovanie však nič nemení na tom, že nežiadúci stav nastáva aj v prípade, ak vedľa seba stoja dve v podstate identické správne rozhodnutia. Môže ísť totižto o rozhodnutia, ktoré tiež vyvolávajú negatívne následky. Pôjde napríklad o prípady, keď dve vedľa seba stojace správne rozhodnutia na konci dňa dvakrát ukladajú sankciu za ten istý protiprávny čin [por. pre podobnosť právnej úpravy rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu (Nejvyšší správní soud) č.k. 6 As 44/2008-142 zo 4. marca 2009, publikované pod č. 1842/2009 v súdnej zbierke českého Najvyššieho správneho súdu], či vyvolávajú neprehľadnosť v činnosti správnych orgánov [por. pre podobnosť právnej úpravy rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu (Nejvyšší správní soud) č.k. 2 Azs 307/2015-41 z 9. júna 2016, bod 21], vo verejných evidenciách, a v konečnom dôsledku zneisťujú aj adresátov výkonu verejnej moci.

52. Princíp *ne bis in idem* je pre tieto dôvody tak zásadný, že jeho porušenie nemôžu správne súdy prehliadať. Platí to v situácii, keď správny orgán tento princíp porušil už v čase, keď vydával svoje rozhodnutie či opatrenie, tak aj v situácii, keď takéto napätie s princípom *ne bis in idem* nastalo neskôr v dôsledku okolností, ktoré boli mimo vplyvu žalovaného orgánu verejnej správny, ako v práve posudzovanej veci. V takejto situácii správny súd musí, a to aj mimo žalobných námietok, vždy prihliadať na existenciu prekážky založenej rešpektom k princípu *ne bis in idem*.

53. V práve rozhodovanej veci nie je sporné, že prekážka ne bis in idem nastala vo vzťahu k vkladovému rozhodnutiu 2, ktoré je predmetom súdneho prieskumu v danom správnom súdnom konaní, po obživnutí vkladového rozhodnutia 1, a to právoplatnosťou rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 7Sžrk/7/2017 z 26. septembra 2018, t.j. po 17. júli 2018, v ktorý deň podala žalobkyňa správnu žalobu proti vkladovému rozhodnutiu 2. Už len z dôvodu, že v čase podania správnej žaloby vkladové rozhodnutie 1 nebolo obživnuté, žalobkyňa pochopiteľne nemohla túto skutočnosť v správnej žalobe ani namietať. Na tento nežiadúci stav však musel krajský súd reagovať a to práve kasáciou vkladového rozhodnutia 2, bez ohľadu na ustanovenie § 135 ods. 1 Správneho súdneho poriadku (ako bude vysvetlené nižšie), a rovnako bez ohľadu na to, že ustanovenie § 191 Správneho súdneho poriadku s takouto, svojou povahou výnimočnou procesnou situáciou, ani neráta [pozri v tomto smere bod 40, kde sa uvažuje o postupe analogickom, ako je uvedený v § 134 ods. 2 písm. b/ SSP]. Preto je bez akýchkoľvek pochybností, že jediným spôsobom rozhodnutia správneho súdu v danej veci muselo byť zrušenie napadnutého rozhodnutia. Pokiaľ sťažovateľka aj navrhovala odmietnutie správnej žaloby, tak k uvedenému kasačný súd dodáva, že tento procesný postup by sa napadnutého vkladového rozhodnutie 2 nijako nedotkol a tento nežiadúci stav by sa týmto neodstránil.

54. Kasačný súd vníma aj argumenty sťažovateľky o sile dôkaznej pozície jej vlastníckeho práva vo vzťahu k tretím osobám, a širšie otázku ochrany práv nadobudnutých na základe neskôr zrušeného správneho rozhodnutia v dobrej viere, ktoré tiež požíva ústavnú ochranu pod čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, avšak má za to, že princíp právnej istoty a princíp ochrany práv nadobudnutých v dobrej viere je potrebné vyvažovať (*mutatis mutandis* nález Ústavného súdu SR sp.zn. II. ÚS 19/09 z 2. apríla 2009, č. 34/2009 ZNaU, s. 13-14), a automaticky nemá prednosť jeden princíp pred druhým princípom.

55. Najvyšší správny súd teda uznáva, že v zásade je situáciu, aká nastala v práve rozhodovanej veci, potrebné riešiť kasáciou neskoršieho správneho rozhodnutia, ktoré porušuje princíp ne bis in idem dodajúc súčasne, že postup opísaný vyššie nie je možné uplatňovať bezmyšlienkovite [por. pre podobnosť právnej úpravy rozsudok českého Najvyššieho správneho súdu (Nejvyšší správní soud) č.k. 2 Azs 307/2015-41 z 9. júna 2016, bod 29]. Je potrebné vždy prihliadať na konkrétne okolnosti rozhodovanej veci, ktoré môžu byť skutočne rozmanité, a to s cieľom, aby boli šetrené už popísané princípy. V zásade bude treba odpovedať na otázky, či dôjde zrušením neskoršieho kolidujúceho

správneho rozhodnutia k zhoršeniu právnej pozície účastníkov konania či iných osôb, a ak áno, potom, či je takéto zhoršenie vo svetle princípu právnej istoty obhájiteľné, prípadne aké riešenie najviac šetrí podstatu v kolízii stojacich princípov.

56. Najvyšší správny súd napokon musel odpoveď ešte na jednu dôležitú otázku procedúry, ktorá pred ním ostala. Kasačný súd si je plne vedomý, že podľa § 135 ods. 1 Správneho súdneho poriadku správny súd vychádza z takého právneho a skutkového stavu, aký tu bol v čase rozhodovania orgánu verejnej správy a preto sa pochopiteľne na prvý pohľad javia vyššie uvedené závery v rozpore s týmto pravidlom. Je tomu však iba potiaľ, pokiaľ sa nevezmú do úvahy širšie súvislosti rozhodovania správnych súdov v špecifickom skutkovom kontexte, ktorý nastal aj v práve rozhodovanej veci.

57. Ak Najvyšší správny súd na jednej strane musí akceptovať následky absencie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, musí na druhej strane nachádzať v právnom poriadku také riešenia, ktoré tieto následky eliminujú, a nemôže na túto úlohu rezignovať s argumentom, že takéto riešenia na prvý pohľad z právneho poriadku nevyplývajú. Tieto širšie aspekty zdanlivo prelamujú § 135 ods. 1 SSP, avšak treba uznať, že na danú situáciu právna úprava nepamätá. Ide preto v skutočnosti o medzeru v práve, ktorú je nutné vyplniť výkladom šetriacim zmysel existencie celého systému správneho súdnictva. Týmto zmyslom je nastoľovať v činnosti správnych orgánov poriadok, prehľadnosť, a nie chaos.

58. Nepôjde navyše o jedinú situáciu, keď správny súd nebude vychádzať z § 135 ods. 1 SSP, ale uzná, že na riešenú situáciu toto ustanovenie nepamätá. Kasačný súd má na mysli napríklad situáciu, keď by sa správny súd obrátil na Ústavný súd SR s návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov a Ústavný súd SR by tomuto návrhu vyhovel a konštatoval by nesúlad napádaného právneho predpisu. Ak by správne súdy a Najvyšší správny súd stojaci na ich čele uznali, že § 135 ods. 1 SSP komplexne pokrýva všetky modality procesného vývoja, ktoré môžu v správnom súdnom konaní nastať, poprel by sa tým zmysel a účel súladového konania pred Ústavným súdom SR (por. body 19 a 20 odlišného stanoviska predsedu Ústavného súdu Ivana Fiačana k uzneseniu Ústavného súdu sp.zn. PL. ÚS 5/2021 z 12. mája 2021). Rovnaká situácia v podstate nastáva aj v prípade, ak Ústavný súd SR nálezom, vydaným až po právoplatnosti napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy, vysloví nesúlad konkrétneho právneho predpisu (pričom nález nebol vydaný na základe iniciatívy správneho súdu v konkrétnom správnom súdnom konaní), nakoľko v zmysle ustanovenia § 131 Správneho súdneho poriadku je správny súd, vrátane kasačného súdu, takýmto rozhodnutím Ústavného súdu SR viazaný. A do tretice napríklad správny súd, napriek zneniu ustanovenia § 135 ods. 1 SSP, nevychádza zo skutkového a právneho stavu v čase právoplatnosti napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy ani v rámci správnej žaloby vo veciach správneho trestania a to vzhľadom na uplatňujúcu sa plnú jurisdikciu v tomto osobitnom type správnej žaloby.

59. S poukazom na uvedené Najvyšší správny súd uzavrel, že ustanovenie § 135 ods. 1 SSP nedopadá na všetky situácie, ktoré môžu v správnom súdnom konaní nastať, nakoľko môžu nastať aj situácie, keď správny súd z príkazu § 135 ods. 1 SSP vychádzať nebude.

60. V poslednom rade, krajský súd postupoval správne, keď po zrušení veci túto nevrátil žalovanému na ďalšie konanie. V práve rozhodovanej veci bol totižto celý právny problém vyriešený zrušujúcim výrokom napadnutého rozsudku krajského súdu a po vrátení veci žalovanému by už nebolo o čom znovu konať a rozhodovať, keďže konanie o návrhu na vklad podanom sťažovateľkou 28. októbra 2015 bolo ku dňu vydania rozsudku krajského súdu 3, aktuálne napadnutého kasačnou sťažnosťou, právoplatné skončené vkladovým rozhodnutím 1. V prípade, ak by krajský súd vrátil žalovanému vec

na ďalšie konanie, nastala by v konaní pred žalovaným prekážka veci rozhodnutej, a žalovaný by musel na túto prekážku reagovať. Takýto postup preto nemožno považovať za hospodárny.

61. Pre všetky tieto dôvody dospel kasačný súd k záveru, že napadnutý rozsudok je vecne správny. Preto kasačnú sťažnosť, s poukazom na ustanovenie § 461 SSP, ako nedôvodnú zamietol.

62. Neuniklo pozornosti kasačnému súdu, že sťažovateľka kasačnou sťažnosťou spochybňovala aj výrok napadnutého rozsudku o trovách konania. Týmto výrokom bolo žalovanému uložené platiť trovy konania žalobkyni, pričom proti tomuto výroku žalovaný kasačnú sťažnosť nepodal. Je teda zrejmé, že sťažovateľke žiadna povinnosť týmto výrokom nebola uložená, čo znamená, že tento výrok napadnutého rozsudku nebol sťažovateľke na neprospech, ani ním žiadnym spôsobom nebola jej právna pozícia zmenená, či dokonca zhoršená. S poukazom na ustanovenie § 442 ods. 1 SSP preto kasačná sťažnosť, pre absenciu subjektívnej stránky prípustnosti nebola v tejto časti prípustná, čo znamená, že do úvahy prichádzala aplikácia ustanovenia § 459 písm. b/ SSP (odmietnutie kasačnej sťažnosti v tejto časti). Vzhľadom však na to, že sťažovateľka v časti, v ktorej jej svedčala subjektívna stránka prípustnosti kasačnej sťažnosti nebola úspešná, kasačný súd už samotným výrokom nerozhodoval aj o odmietnutí kasačnej sťažnosti v časti výroku o náhrade trov konania, nakoľko zamietnutie kasačnej sťažnosti súčasne v sebe konzumuje aj odmietnutie kasačnej sťažnosti v tejto časti. Naviac tento postup nemal žiaden vplyv na rozhodovanie o náhrade trov kasačného konania.

63. O trovách kasačného konania bolo rozhodnuté podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1, § 168 SSP a § 169 SSP tak, že žalobcovi nárok na náhradu trov kasačného konania nebol priznaný, lebo mu žiadne trovy v kasačnom konaní nevznikli, žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva, a sťažovateľka nebola v kasačnom konaní úspešná.

22/2022 ZNSS

Kľúčové slová: uspokojenie žalobcu

Vzťah k právnej úprave: § 77 Daňového poriadku; § 101 ods. 2 Správneho súdneho poriadku

Právna veta

I. Cieľom procesného inštitútu uspokojenia žalobcu je postup správneho súdu, ktorým prenechá ochranu verejných subjektívnych práv na žalovaný správny orgán za predpokladu, že takáto možnosť existuje a žalovaný správny orgán to navrhne.

II. Ak z procesného návrhu žalovaného a taktiež z navrhovanej právnej úpravy, ktorá sa má aplikovať, vyplýva, že sám žalovaný správny orgán nedisponuje právomocou zrušiť svoje meritórne rozhodnutie, ktorého sa domáha žalobca v odvolacom konaní, vydaním súhlasu s postupom, ktorý navrhuje žalovaný, nemôže dôjsť k uspokojeniu žalobcu, nakoľko samotné podanie podnetu v zmysle § 77 Daňového poriadku na nadriadený orgán nemôže spôsobiť uspokojenie žalobcu. Zároveň aj lehota uložená správnym súdom v zmysle § 101 ods. 2 Správneho súdneho poriadku nezaväzuje iné správne orgány rozhodnúť o právach žalobcu.

III. Napokon na kladné vybavenie podnetu v zmysle § 77 Daňového poriadku nie je právny nárok a tak by žalobca nemal možnosť v rámci inštitútu uspokojenia žalobcu a lehôt tam ustanovených, chrániť svoje subjektívne práva aktívnym spôsobom. Inými slovami povedané, takýmto postupom by nemohlo dôjsť k uspokojeniu žalobcu žalovaným tak, ako to predpokladá § 101 Správneho súdneho poriadku.

[uznesenie Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 7 S 87/2019 z 24. mája 2021: predseda senátu JUDr. Ondrej Hvišč, PhD., (sudca spravodajca), sudkyne JUDr. Jana Raganová a JUDr. Tamara Sklenárová]

Vymedzenie veci

1. Žalobca sa správnou žalobou zo dňa 29.10.2019, doručenou Krajskému súdu v Košiciach dňa 30.10.2019, domáhal preskúmania zákonnosti opatrenia žalovaného, ako správneho orgánu prvého stupňa, č. 101937310/2019 zo dňa 13.8.2019, ktorým zamietol odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu žalovaného č. 101381756/2019 zo dňa 12.6.2019 ako oneskorene podané.

2. Ako je uvedené vyššie, žalovaný dňa 13.08.2019, vo veci doručeného odvolania žalobcu (zdaňovacie obdobie december 2015), vydal oznámenie č. 101937310/2019, ktorým odvolanie zamietol z dôvodu neprípustnosti podľa ust. § 72 odsek 8, písm. a) zák. č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Daňový poriadok“), ako podané po zákonom stanovenej lehote. Žalovaný zamietol podobne aj ďalšie odvolania žalobcu proti rozhodnutiam o vyrubení rozdielu dane za zdaňovacie obdobia august až november 2015, ktoré boli rovnako podané po zákonom stanovenej lehote.

3. Dňa 16.08.2019 žalovaný predložil ďalšie odvolania žalobcu proti rozhodnutiam o vyrubení rozdielu dane za zdaňovacie obdobia január až júl 2015, doručené v zákonom stanovenej lehote na Finančné riaditeľstvo SR, ktoré ním boli zrušené a veci boli vrátené na ďalšie konanie žalovanému. Dôvodom zrušenia predmetných rozhodnutí bol postup žalovaného v súvislosti so žiadosťou o predĺženie lehoty na podanie vyjadrenia k protokolu zo strany žalobcu, ktorý nebol v súlade s ustanoveniami Daňového poriadku. Výsledkom takto označeného právneho postupu žalobcu bolo nezohľadnenie vyjadrenia k protokolu z daňovej kontroly, čo sa zároveň premietlo do obsahu odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, v ktorom absentovali akékoľvek hodnotiace právne závery správcu dane, reagujúce na obsah vyjadrenia daňového subjektu k protokolu z daňovej kontroly.

4. Predmetom správnej žaloby je preskúmanie návrhu žalobcu, v ktorom žiada zrušiť opatrenia žalovaného, ako správneho orgánu prvého stupňa, č. 101937310/2019 zo dňa 13.8.2019 a tak docieliť otvorenie odvolacieho konania, v ktorom by sa riadne preskúmalo rozhodnutie žalovaného č. 101381756/2019 zo dňa 12.6.2019. Inými slovami povedané, žalobca chce svojim návrhom docieliť, aby odvolací správny orgán mohol preskúmať rozhodnutie žalovaného č. 101381756/2019 zo dňa 12.6.2019 na základe ním podaného odvolania.

5. Zároveň však žalobca v správnej žalobe poukazuje aj na tie procesné pochybenia, ktoré boli dôvodom na zrušenie rozhodnutí žalovaného, ktoré za zdaňovacie obdobia január až júl 2015 zrušilo, na základe včas podaného odvolania, Finančné riaditeľstvo SR z tých dôvodov, ktoré sú konkretizované v bode 3. uznesenia.

6. Listom zo dňa 28.2.2020 sa vyjadril k správnej žalobe žalovaný, ktorý popísal skutkový a právny stav rovnako ako žalobca, avšak trvá na tom, že odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu žalovaného č. 101381756/2019 zo dňa 12.6.2019 bolo podané po zákonom stanovenej lehote, a teda opatrenie žalovaného č. 101937310/2019 zo dňa 13.8.2019, ktorým odvolanie zamietol, je vydané v súlade so zákonom.

7. Keďže žalovaný správny orgán, súc si vedomý svojich procesných pochybení v konaní o rozhodnutí č. 101381756/2019 zo dňa 12.6.2019 a aj vzhľadom na rozhodnutia Finančného riaditeľstva SR v rovnakých veciach (bod 3. rozsudku), navrhol vo vyjadrení zo dňa 28.2.2020 správnemu súdu postup v zmysle § 101 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) v ktorom navrhol:

„Žalovaný vo veci obidvoch žalobných námietok, súvisiacich s konaním žalovaného o predĺžení lehoty na podanie vyjadrenia k protokolu, aj v nadväznosti na výsledok odvolacieho konania Finančného riaditeľstva SR, ktoré rozhodlo o odvolaniach proti rozhodnutiam o vyrubení rozdielu dane za zdaňovacie obdobia január až júl 2015, krajskému súdu navrhuje, aby uznesením rozhodol o vydaní súhlasu s postupom podľa ust. § 101 odsek 1 Správneho súdneho poriadku, a aby žalovanému súčasne určil lehotu na vykonanie navrhovaného postupu. V zmysle vyššie uvedeného žalovaný konkrétne navrhuje, že v lehote určenej súdom predloží nadriadenému orgánu žalovaného, Finančnému riaditeľstvu SR, na základe ust. § 77 Daňového poriadku podnet na preskúmanie rozhodnutia č. 101381756/2019 zo dňa 12.06.2019. S predmetným rozhodnutím priamo súvisia aj opatrenia vydané žalovaným, ktoré sú predmetom žaloby. Jedná sa o opatrenie č. 101294296/2019 zo dňa 29.05.2019 a opatrenie č. 101937310/2019 zo dňa 13.08.2019.

V prípade preskúmania veci mimo odvolacieho konania, nadriadený orgán v nadväznosti na vydané rozhodnutia v odvolacom konaní, ktoré sa týkajú zdaňovacích období január až júl 2015, je

oprávnený zrušiť rozhodnutie o vyrubení rozdielu dane č. 101381756/2019, a následne žalovanému, v nadväznosti na výsledky odvolacieho konania, stanoviť ďalší postup, ktorým bude žalovaný viazaný.

Uspokojením žalobcu vykonaním iných úkonov, ktoré navrhuje žalovaný dôjde k náprave nedostatkov tak, ako tomu došlo v prípade rozhodnutí žalovaného ktoré sa týkali zdaňovacích období január až júl 2015, o ktorých rozhodoval odvolací orgán, Finančné riaditeľstvo SR."

8. Vyjadrením (replikou) zo dňa 24.3.2019 sa vyjadril žalobca, ktorý s postupom v zmysle § 101 SSP nesúhlasil. Žalovaný sa vyjadril listom (duplikou) zo dňa 6.4.2020 a ešte listom zo dňa 2.9.2020, v ktorých zotrval na doterajších právnych názoroch a zároveň súhlasil s tým, aby správny súd priznal uznesením žalobe odkladný účinok.

Z odôvodnenia rozhodnutia

9. Správny súd preskúmal procesný návrh žalovaného na uspokojenie žalobcu v zmysle § 101 SSP a dospel k záveru, že nemožno vydať súhlas s postupom, ktorý navrhol žalovaný.

10. Podľa § 101 ods. 1 SSP žalovaný orgán verejnej správy môže podať správnemu súdu návrh na uspokojenie žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu, ak sa tým nezasiahne do práv, právom chránených záujmov alebo povinností tretích osôb a správny súd vo veci ešte nerozhodol.

11. Cieľom procesného inštitútu uspokojenia žalobcu je postup správneho súdu, ktorým prenechá ochranu verejných subjektívnych práv na žalovaný správny orgán za predpokladu, že takáto možnosť existuje a žalovaný správny orgán to navrhne. Žalovaný správny orgán navrhol správnemu súdu, aby určil žalovanému: *„že v lehote určenej súdom predloží nadriadenému orgánu žalovaného, Finančnému riaditeľstvu SR, na základe ust. § 77 Daňového poriadku podnet na preskúmanie rozhodnutia č. 101381756/2019 zo dňa 12.06.2019."*

12. Podľa § 77 ods. 1 Daňového poriadku rozhodnutie, ktoré je právoplatné, okrem daňovej exekučnej výzvy a rozhodnutia o odvolaní proti daňovej exekučnej výzve, môže z vlastného alebo iného podnetu preskúmať druhostupňový orgán; ak ide o rozhodnutie ministerstva, minister na základe návrhu ním určenej osobitnej komisie. Rozhodnutie ministra nemožno preskúmavať. Podnet na preskúmanie rozhodnutia nie je oprávnený podať druhostupňový orgán, ktorému ministerstvo právoplatné rozhodnutie už preskúmalo. Rovnako podnet na preskúmanie rozhodnutia nie je oprávnený podať správca dane, ktorý rozhodnutie vydal a o ktorom rozhodol druhostupňový orgán, ktorému ministerstvo právoplatné rozhodnutie už preskúmalo.

Podľa § 77 ods. 6 Daňového poriadku podnetu účastníka konania na preskúmanie rozhodnutia môže v plnom rozsahu vyhovieť aj orgán, ktorý rozhodnutie vydal, ak sa rozhodnutie netýka iného účastníka konania alebo ak s tým súhlasia ostatní účastníci konania.

13. Z procesného návrhu žalovaného a taktiež z navrhovanej právnej úpravy, ktorá sa má aplikovať vyplýva, že sám žalovaný správny orgán nedisponuje právomocou zrušiť svoje meritórne rozhodnutie č. 101381756/2019 zo dňa 12.6.2019 v daňovej veci, o ktorého preskúmanie sa domáha žalobca v odvolacom konaní. Taktiež žalovaný správny orgán zastáva právny názor, že preskúmavané opatrenie v tomto súdnom konaní, č. 101937310/2019 zo dňa 13.8.2019, nemožno zrušiť z dôvodu, že je zákonné. Táto eventualita zrušenia opatrenia nepripadá zo strany žalovaného do úvahy.

14. Správny súd zastáva názor, že vydaním súhlasu s postupom, ktorý navrhuje žalovaný, nemôže dôjsť k uspokojeniu žalobcu, nakoľko samotné podanie podnetu v zmysle § 77 Daňového poriadku na nadriadený orgán nemôže spôsobiť uspokojenie žalobcu a zároveň, lehota uložená správnym súdom v zmysle § 101 ods. 2 SSP nezaväzuje iné správne orgány rozhodnúť o právach žalobcu. Nakoniec, na kladné vybavenie podnetu v zmysle § 77 Daňového poriadku nie je právny nárok a tak by žalobca nemal možnosť v rámci inštitútu uspokojenia žalobcu a lehôt tam ustanovených, chrániť svoje subjektívne práva aktívnym spôsobom. Inými slovami povedané, takýmto postupom by nemohlo dôjsť k uspokojeniu žalobcu žalovaným tak, ako to predvída § 101 SSP.

15. Správny súd dáva do pozornosti konštatáciu z vyjadrenia žalovaného zo dňa 6.4.2020 (duplika), v ktorom žalovaný uvádza: *„Schválením návrhu žalovaného podľa § 101 Správneho súdneho poriadku by v skutočnosti došlo k náprave nedostatku procesne korektným spôsobom, po vykonanej jednej a tej istej daňovej kontrole, aj v prípade žalobnej veci za obdobie december 2015, tak ako k tomu došlo už v uvedených zdaňovacích obdobiach január až júl 2015 (po odvolacom konaní). Žalovaný mohol uvedený postup realizovať z vlastnej iniciatívy, avšak vzhľadom na zistenie, že bola podaná žaloba vo veci, predmetný postup už neuskutočnil.“*

16. Žalovaný správny orgán vychádza z právneho názoru, že nemožno počas súdneho konania o správnej žalobe zrušiť preskúmavané rozhodnutie. S danou konštatáciou sa nemožno stotožniť, nakoľko v § 99 písm. d) SSP je predvídaná situácia na zastavenie konania z dôvodu zrušenia rozhodnutia, resp. opatrenia na základe mimoriadneho opravného prostriedku, ktorým konanie v zmysle § 77 Daňového poriadku zaiste je.

17. Správny súd v tejto súvislosti poukazuje na právnu úpravu v § 77 ods. 6 Daňového poriadku, z ktorej vyplýva, že v rámci autoremedúry nemožno rozhodnúť pri podaní podnetu samotným správnym orgánom (nie však v prípade podania podnetu účastníkom konania). Nič však nebráni správnemu orgánu podať podnet v zmysle § 77 Daňového poriadku aj bez aplikácie § 101 SSP nadriadenému správnemu orgánu, ktorý môže nanovo rozhodnúť o právach žalobcu.

18. Vzhľadom na vyššie uvedené, správny súd rozhodol tak, ako je to uvedené vo výrokovej časti uznesenia.