

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 1SŽk/36/2021  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1018200707  
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 03. 2022  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Katarína Benczová  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1018200707.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: ANPA & partners, a. s., so sídlom Háľkova 1/A, 831 03 Bratislava, IČO: 48 140 490, právne zastúpená advokátskou kanceláriou: Advokátska kancelária RELEVANS s. r. o., Dvořákovo nábrežie 8A, 811 02 Bratislava, IČO: 47 232 471; proti žalovanému: Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, Lazovná 63, 974 01 Banská Bystrica; o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 124003/2018 zo dňa 1. marca 2018, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 73/2018-218 zo dňa 20. januára 2021, takto

### rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť **z a m i e t a**.
- II. Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania **n e p r i z n á v a**.

### o d ô v o d n e n i e :

#### O d ô v o d n e n i e

##### I.

##### Administratívne konanie

1. Daňový úrad Bratislava (ďalej len „prvostupňový orgán“) vykonal dňa 15. apríla 2016 a 20. mája 2016 v sídle žalobkyne dozor podľa § 10 ods. 4 písm. a) zákona č. 171/2005 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hazardných hrách“) s ohľadom na zistenie, že žalobkyňa mala prevádzkovať hazardnú hru bez udelenej alebo vydananej licencie. Dozor vykonal prvostupňový orgán prostredníctvom zamestnankyne D.. N. L. a zamestnanca B.. A. L.. Na základe Správy o výsledku dozoru č. 104144185/2016 zo dňa 20. októbra 2016 (ďalej len „Správa o výsledku dozoru“) následne začal žalovaný voči žalobkyňi správne konanie vo veci uloženia sankcie podľa § 54 ods. 1 písm. f) zákona o hazardných hrách za porušenie ustanovenia § 3 ods. 3 zákona o hazardných hrách.

2. Upovedomením č. 101638826/2017 zo dňa 26. júla 2017 (doručeným žalobkyňi dňa 2. augusta 2017) prvostupňový orgán upovedomil žalobkyňu o začatí správneho konania vo veci uloženia sankcie. V záhlaví upovedomenia bolo uvedené: „Vybavuje/linka D.. L..“ Žalobkyňa sa v lehote určenej v upovedomení (dňa 18. augusta 2017) vyjadrila k správne konaniu vo veci uloženia sankcie a podala aj námietku zaujatosti proti zamestnankyni prvostupňového orgánu D.. N. L.. Predpojatost' predmetnej zamestnankyne videla žalobkyňa najmä v tom, že táto sa už ako poverená zamestnankyňa prvostupňového orgánu zúčastnila výkonu súvisiaceho dozoru, vypracovávala aj Správu o výsledku dozoru, a preto nemôže byť nezaujatá v správnom konaní o uložení sankcie.

3. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. 102060626/2017 zo dňa 28. septembra 2017 uložil žalobkyňi za porušenie § 3 ods. 3 zákona o hazardných hrách pokutu vo výške 20.000,- € podľa § 54 ods. 1 písm.

f) zákona o hazardných hrách (ďalej len „rozhodnutie prvostupňového orgánu o pokute“). V rozhodnutí o pokute prvostupňový orgán uviedol, že námietka zaujatosti vznesená proti D.. N. L. bude predmetom osobitného konania. Proti tomuto rozhodnutiu podala žalobkyňa odvolanie, doručené prvostupňovému orgánu dňa 23. októbra 2017.

4. Rozhodnutím č. 102420969/2017 zo dňa 21. novembra 2017 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) prvostupňový orgán rozhodol, že D.. N. L. nie je vylúčená z vykonávania úkonov v správnom konaní o uložení pokuty (sankcie) vedeného vo veci žalobkyne. Podľa názoru prvostupňového orgánu argumenty žalobkyne nie sú spôsobilé vyvolať pochybnosti o nezaujatosti predmetnej zamestnankyne v prejednávaní a rozhodovaní v konaní o uložení sankcie. Táto zamestnankyňa podľa prvostupňového orgánu nie je zaťažovaná svojím názorom z výkonu dozoru a vo svojom rozhodovaní postupovala objektívne, nestranne, odborne a v súlade s platnými právnymi predpismi. Prvostupňový orgán zdôraznil, že táto zamestnankyňa po dobu rozhodovania v osobitnom konaní o jej vylúčení, resp. nevyhlúčení nezasahovala do procesu v prejednávaní a rozhodovaní veci v konaní o uložení sankcie, resp. do procesu vydania rozhodnutia o pokute, čím nemohla ovplyvniť správne a objektívne posúdenie veci v správnom konaní.

5. Prvostupňový orgán v prvostupňovom rozhodnutí poučil žalobkyňu, že proti predmetnému rozhodnutiu je prípustné odvolanie.

6. Proti prvostupňovému rozhodnutiu vo veci nevyhlúčenia uloženia D.. N. L. podala žalobkyňa odvolanie namietajúc, že účasť D.. N. L. a B.. A. L. na výkone dozoru a formulovanie ich názorov v nadväzujúcej správe ich robí zaujatými v nasledujúcom správnom konaní o uložení sankcie, a preto z neho musia byť vylúčení. Žalobkyňa pritom argumentovala najmä odkazom na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžp 86/2009 zo dňa 27. apríla 2010.

7. Žalobkyňa tiež poukazovala na zmätočnosť prvostupňového rozhodnutia, keď toto na jednej strane uvádza, že dotknutá zamestnankyňa sa nezúčastňuje na rozhodovaní, na druhej strane však z administratívneho spisu vyplýva, že vypracovala upovedomenie o začatí konania a prvostupňový orgán považoval za potrebné rozhodnúť o jej nevyhlúčení. Tiež namietala nezákonnosť, ktorú videla v tom, že prvostupňový orgán vydal rozhodnutie o nevyhlúčení dotknutej zamestnankyne až po rozhodnutí v merite veci. V podanom odvolaní vzniesla námietku zaujatosti aj proti B.. A.Ó. L..

8. Žalovaný rozhodnutím č. 100191475/2018 zo dňa 22. januára 2018 potvrdil rozhodnutie prvostupňového orgánu o pokute (bod 3). Vo vzťahu k námietkam žalobkyne ohľadom zaujatosti zamestnankyne prvostupňového orgánu D.. N. L. a procesnému postupu prvostupňového orgánu o rozhodovaní o tejto námietke odkázal žalovaný na prvostupňové rozhodnutie.

9. Rozhodnutím č. 124003/2018 zo dňa 1. marca 2018 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) žalovaný potvrdil aj prvostupňové rozhodnutie o nevyhlúčení D.. N. L. z vykonávania úkonov v správnom konaní.

10. Žalovaný v odôvodnení rozhodnutia uviedol, že skutočnosť, že sa D.. N. L. zúčastnila na výkone dozoru podľa zákona o hazardných hrách bez ďalšieho (najmä však bez osobného vzťahu k účastníkom konania, svedkom a bez osobného a majetkového záujmu na predmete konania) nepredstavuje pochybnosť o jej nezaujatosti a ani dôvod na jej vylúčenie z nasledujúceho konania o uložení sankcie v nadväznosti na zistenia vyplývajúce z vykonaného dozoru.

11. Prvostupňový orgán podľa žalovaného žiadnym spôsobom de facto a ani de iure vydaním prvostupňového rozhodnutia až po rozhodnutí o pokute nezmaril žalobkyňi námietku zaujatosti voči dotknutej zamestnankyni a ani neporušil § 11 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“).

II.

Konanie pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

12. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu, v ktorej namietala (i) nesprávne právne posúdenie dôvodov namietanej zaujatosti zamestnankyne prvostupňového orgánu v konaní o uložení pokuty, (ii) skutočnosť, že o vznesenej námietke zaujatosti bolo rozhodované až po vydaní rozhodnutia prvostupňového orgánu o uložení sankcie ako aj skutočnosť, že (iii) nebola rešpektovaná

požiadavka § 11 ods. 2 Správneho poriadku, teda aby predpojatý zamestnanec správneho orgánu vykonával len úkony, ktoré nepripúšťajú odklad. Žalobkyňa požadovala zrušenie rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového orgánu.

13. K správnej žalobe žalobkyne sa vyjadril aj žalovaný, ktorý v podstatnej časti zopakoval svoju argumentáciu obsiahnutú vo svojom rozhodnutí (bod 9 až 11).

14. Žalobkyňa sa v následnej replike pridržiala svojej argumentácie zo správnej žaloby.

15. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) uznesením č. k. 2 S 73/2018-218 zo dňa 20. januára 2021 (ďalej len „napádané uznesenie“ alebo aj „uznesenie správneho súdu“) správnu žalobu žalobkyne odmietol ako smerujúcu proti nepreskúmateľnému rozhodnutiu podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“). Žalovanému nárok na náhradu trov konania nepriznal.

16. Správny súd v odôvodnení napádaného uznesenia dospel k právnomu názoru, že rozhodnutie o (ne)vylúčení zamestnanca správneho orgánu je rozhodnutím procesnej povahy, proti ktorému nemožno podať samostatné odvolanie ako riadny opravný prostriedok (§ 12 ods. 2 Správneho poriadku). Správny súd vychádzal z toho, že právna úprava obsiahnutá v ustanovení § 12 ods. 2 Správneho poriadku pokrýva nielen situácie, ak dôjde k vylúčeniu zamestnanca, ale aj situácie, ak sa rozhodne o nevyhlúčení zamestnanca správneho orgánu. Ak sa účastník konania domnieva, že správny orgán pri rozhodovaní o (ne)vylúčení zamestnanca nepostupoval v súlade so zákonom, môže túto skutočnosť namietat až v odvolacom konaní proti meritórnemu rozhodnutiu.

17. Podľa názoru správneho súdu prvostupňové rozhodnutie a rozhodnutie žalovaného vo veci nevyhlúčenia D.. N. L. nie je samostatne súdne nepreskúmateľné, keďže ide o rozhodnutie procesnej povahy (§ 7 písm. e) SSP). Je ho však možné preskúmat ako skôr vydané rozhodnutie postupom podľa § 27 ods. 1 SSP pri preskúmaní meritórného rozhodnutia o uložení sankcie, o ktorom prebieha súdne konanie pred správnym súdom pod sp. zn. 2 S 49/2018.

18. Na tomto závere podľa správneho súdu nič nemení ani nesprávne poučenie obsiahnuté v prvostupňovom rozhodnutí, keďže poskytlo žalobkyňi viac práv (možnosť podať opravný prostriedok), než žalobkyňi poskytoval § 12 ods. 2 Správneho poriadku.

III.

Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

19. Proti uzneseniu správneho súdu podala žalobkyňa - sťažovateľka kasačnú sťažnosť z dôvodu, že toto vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP).

20. Sťažovateľka vo svojej kasačnej sťažnosti nespochybňuje skutočnosť, že prvostupňové rozhodnutie v spojení s rozhodnutím žalovaného o nevyhlúčení zamestnankyne správneho orgánu je rozhodnutím procesnej povahy, takéto rozhodnutia sú však podľa § 7 ods. 1 písm. e) SSP vylúčené zo súdneho prieskumu len vtedy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Sťažovateľka zastáva názor, že rozhodnutie o (ne)vylúčení zamestnankyne správneho orgánu je spôsobilé (v prípade svojej nezákonnosti) zasiahnuť do jej subjektívneho práva na prejednanie a rozhodnutie vecí nezávislým, objektívnym a nestranným orgánom verejnej správy. Ide o súčasť práva na dobrú správu vecí verejných (čl. 41 ods. 1 Charty základných práv Európskej únie) a do právneho poriadku sa v Slovenskej republike pretavuje napr. prostredníctvom základných pravidiel správneho konania (§ 3 Správneho poriadku). Na zachovanie objektívnosti a nestrannosti správneho konania má podľa sťažovateľky každý účastník konania právo. S ohľadom na už uvedené preto rozhodnutie o (ne)vylúčení zamestnanca správneho orgánu nemôže byť nepreskúmateľné v správnom súdnictve. Sťažovateľka poukazuje aj na skutočnosť, že rozhodnutie o nevyhlúčení zamestnankyne správneho orgánu bolo v tomto prípade vydané až po meritórnem rozhodnutí o uložení sankcie.

21. Sťažovateľka spochybňuje tiež právny názor správneho súdu o možnosti preskúmania prvostupňového rozhodnutia o nevyhlásení pracovníčky správcu dane v spojení s rozhodnutím žalovaného v konaní o správnej žalobe proti meritórnemu rozhodnutiu o uložení sankcie podľa § 27 ods. 1 SSP. Poukazuje pritom na to, že (i) rozhodnutie o nevyhlásení zamestnanca správneho orgánu bolo v tomto prípade vydané o viac ako dva mesiace neskôr ako rozhodnutie o uložení sankcie, nejde preto o procesné rozhodnutie predchádzajúce meritórnemu rozhodnutiu, (ii) nebolo podkladom pre vydanie rozhodnutia o uložení sankcie, (iii) nebolo záväzné pre rozhodnutie o uložení sankcie. S ohľadom na tieto skutočnosti v predmetnom prípade nie sú splnené podmienky pre aplikáciu § 27 ods. 1 SSP a rozhodnutie, ktoré sťažovateľka napadla samostatnou žalobou by sa stalo správnym súdom nepreskúmateľné úplne.

22. Vo vzťahu k správnej žalobe proti rozhodnutiu o uložení sankcie (kópia na základe pokynu predsedníčky senátu zo dňa 15.1.2021 založená v súdnom spise) treba uviesť, že sťažovateľka výslovne poukazuje na nezákonnosť spojenú s nerozhodnutím o jej námietke zaujatosti a tým, že v správnom konaní o uložení sankcie, teda v merite veci (napriek podanej námietke zaujatosti) rozhodovala a konala predpojatá zamestnankyňa, v konečnom dôsledku došlo k zmareniu účelu vznesenia námietky zaujatosti. Tieto skutočnosti však podľa sťažovateľky nemajú vplyv na nemožnosť aplikácie § 27 ods. 1 SSP v týchto prepojených veciach a ani na jej ukrátenie na právach.

23. Sťažovateľka preto navrhla napádané uznesenie zrušiť a vec vrátiť správneho súdu na ďalšie konanie.

24. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení stotožnil s právnym názorom správneho súdu a odkázal na svoje vyjadrenie k správnej žalobe (bod 13). Navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť.

25. V priebehu kasačného konania, dňa 1. januára 2021, nadobudla účinnosť novela Ústavy Slovenskej republiky, ústavný zákon č. 422/2020 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, ktorou bol zriadený Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (čl. 143 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). K 1. augustu 2021 prevzal Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú agendu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v správnom súdnictve, vrátane prerokúvanej veci (čl. 154g ods. 4, 5 a 6 Ústavy v spojení s § 101e ods. 1 a 2 a § 8a ods. 1 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov). V súlade s rozvrhom práce Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky na rok 2021 bola prerokúvaná vec pridelená náhodným výberom na rozhodnutie senátu 3S v zložení uvedenom v záhlaví tohto rozsudku a je v kasačnom konaní vedená pod pôvodnou spisovou značkou.

#### IV.

##### Posúdenie kasačného súdu

26. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľky bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnuté uznesenie správneho súdu v medziach sťažnostných bodov uplatnených sťažovateľkou (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

27. Sťažovateľka svojou kasačnou sťažnosťou žiada od kasačného súdu, aby posúdil, či negatívne rozhodnutie vo veci námietky zaujatosti, vydané až po rozhodnutí vo veci samej (aj s ohľadom na konkrétne okolnosti tohto prípadu) je spôsobilé zasiahnuť do jeho subjektívnych práv, a teda podlieha aj súdnemu prieskumu v správnom súdnictve (a contrario § 7 písm. e) SSP).

28. V rámci svojich právnych úvah vzťahujúcich sa k námietkam sťažovateľky vychádzal kasačný súd tiež z rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Keďže odo dňa 1. augusta 2021 došlo k prechodu kompetencií zo správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (bod 19), vychádzajúc z účelu zabezpečenia kontinuity rozhodovacej činnosti, z právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní založených aj na ustálenej rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít (§ 5 ods. 1 SSP v spojení s čl. 2 ods. 1 až 3 zákona č. 160/2015 Z.

z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov), sa kasačný súd naďalej považuje za viazaný doterajšou rozhodovacou činnosťou správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

29. Pri posudzovaní kasačnej sťažnosti sťažovateľky v súlade s § 454 a § 135 ods. 1 SSP kasačný súd vychádzal zo zákona o hazardných hrách v znení účinnom do 31. augusta 2018.

30. Kasačný súd pre účely zodpovedania nastolenej právnej otázky považuje za potrebné zdôrazniť, že správne súdnictvo predstavuje realizáciu práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 2 prvá veta Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) podľa ktorého každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, sa môže obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia (generálna klauzula). Ústava však blanketovou normou zveruje zákonodarcovi aj kompetenciu vylúčiť ním zvolené rozhodnutia orgánov verejnej správy spod súdneho prieskumu („ak zákon neustanoví inak“), pričom limitom tejto kompetencie je zákaz vylúčenia takých rozhodnutí, ktoré sa týkajú základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 druhá veta Ústavy). Súčasne je zákonodarca oprávnený na zákonnej úrovni upraviť podmienky a podrobnosti práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 4 Ústavy).

31. Ústavou poskytovaný priestor využil zákonodarca v ustanovení § 7 SSP, v ktorom negatívnou enumeráciou upravil medze prieskumu v správnom súdnictve. Zo súdneho prieskumu v správnom súdnictve pritom vylúčil aj rozhodnutia a opatrenia orgánov verejnej správy procesnej povahy za predpokladu, že nemôžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

32. Podľa § 7 písm. e) SSP: „Správne súdy nepreskúmajú... e) rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy... procesnej... povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.“

33. Rozhodnutia a opatrenia procesnej povahy majú charakter takých úkonov orgánov verejnej správy, ktoré sa spravidla priamo nedotýkajú hmotných práv účastníkov konania a nemajú bezprostredný vplyv na rozhodnutie vo veci samej (meritórne posúdenie otázky posudzovanej v predmetnom konaní), slúžia skôr na zabezpečenie priebehu konania a pre potreby náležitého zistenia skutkového stavu (BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ, V.; ŠEBEK, P.: Soudní řád správní. 3. vydání. § 70 [Kompetenčné výluky] Praha: C. H. Beck, 2016).

34. Výluka opatrení a rozhodnutí procesnej povahy z priameho súdneho prieskumu v správnom súdnictve má pôvod práve v ich povahe a v záujme na hospodárnosti a rýchlosti správneho konania ako takého. Tým, že procesné rozhodnutia a opatrenia priamo neovplyvňujú hmotnoprávny stav fyzických a právnických osôb, v záujme zabránenia neefektívnemu predlžovaniu správneho konania a jeho rozčlenenia na viacero čiastkových otázok sa ich súdny prieskum sústreďuje na fázu po vydaní meritórneho, resp. konečného rozhodnutia. Preskúmané sú tak spravidla spolu s meritórnymi, resp. konečnými rozhodnutiami ako vady, nedostatky konania predchádzajúce vydaniu meritórneho rozhodnutia (BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ, V.; ŠEBEK, P.: Soudní řád správní. 3. vydání. § 70 [Kompetenčné výluky] Praha: C. H. Beck, 2016; BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVČEK, M.; FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, str. 126 - 127, ale aj § 191 ods. 1 písm. g) SSP). Inými slovami, zákonodarca preferoval záujem na plynulom a nerušene prebiehajúcim správnom konaní ústiacom do vydania správneho rozhodnutia vo veci samej pred záujmom na okamžitom a momentálnom posudzovaní zákonnosti, resp. perfektnosti každého jednotlivého čiastkového procesného úkonu, ktorý k takému finálnemu rozhodnutiu vedie. A to osobitne v kontexte právnej úpravy lehôt v správnom konaní, v niektorých prípadoch aj prekluzívneho charakteru.

35. Súčasne je potrebné brať do úvahy i skutočnosť, že procesné práva (ktoré môžu byť najčastejšie dotknuté pochybeniami v rámci procesných rozhodnutí a opatrení) nie sú samoučelné. Sledujú najmä cieľ zabezpečenia spravodlivého a zákonného rozhodnutia pre účastníka konania v predmete (merite) správneho konania. Procesné nedostatky tak môžu byť konvalidované v ďalšom procesnom postupe, ich relevancia sa posudzuje s ohľadom na ich intenzitu (zachovanie podstaty záruk obsiahnutých v procesných právach) a legitímne sa pomeriava vplyvom na výsledok konania - teda vplyvom na meritórne alebo konečné rozhodnutie a jeho zákonnosť (mutatis mutandis rozhodnutie Najvyššieho súdu

Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sž 98-102/02 zo dňa 17. decembra 2002, publikované ako R 122/2003; sp. zn. 8 Sžh 1/2010 zo dňa 20. mája 2010, publikované ako R 103/2011 a iné; BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVČEK, M.; FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, str. 126 - 127). Nedostatky procesného charakteru (a preto ani procesné rozhodnutia a opatrenia) nemožno vnímať a ani v rámci súdneho prieskumu posudzovať izolovane od konečného rozhodnutia.

36. Vyššie uvedené východiská súčasne rámcujú výklad výnimky z kompetenčnej výluky, teda prípustnosť súdneho prieskumu rozhodnutí a opatrení procesnej povahy, ktoré môžu mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Tá (aj s ohľadom na imperatív zákazu vylúčenia rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd zo súdneho prieskumu podľa čl. 46 ods. 2 Ústavy) umožňuje súdny prieskum takých procesných rozhodnutí, ktoré majú reálny dopad na hmotnoprávnu situáciu účastníka konania (mutatis mutandis rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžrk 6/2020 zo dňa 16. decembra 2020, sp. zn. 3 Sžrk 1/2019 zo dňa 29. januára 2020, sp. zn. 6 Sžrk 19/2018 zo dňa 20. mája 2020, publikované pod č. R 22/2021 a obdobne tiež BLAŽEK, T.; JIRÁSEK, J.; MOLEK, P.; POSPÍŠIL, P.; SOCHOROVÁ, V.; ŠEBEK, P.: Soudní řád správní. 3. vydání. § 70 [Kompetenčné výluky] Praha: C. H. Beck, 2016; BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVČEK, M.; FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, str. 126 - 127) alebo ktoré nie sú vydávané v priebehu správneho konania, resp. sú konečné, a teda po ich vydaní nenasleduje už vydanie žiadneho ďalšieho (nasledujúceho) meritórneho rozhodnutia, v rámci ktorého by prípadné vady procesných rozhodnutí a opatrení orgánu verejnej správy mohli byť preskúmané (KÜHN, Z.; KOCOUREK, T. a kol.: Soudní řád správní. Komentár. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2019, str. 555 - 557).

37. Kasačný súd na základe vyššie uvedeného dospel k záveru, že pri aplikácii kompetenčnej výluky podľa § 7 písm. e) SSP vo vzťahu k procesným rozhodnutiam, si musí správny súd vždy s ohľadom na konkrétne okolnosti každého individuálneho prípadu zodpovedať (i) či žalobou napádané rozhodnutie alebo opatrenie má procesnú povahu, (ii) či má účastník konania možnosť namietať nezákonnosť tohto rozhodnutia alebo opatrenia so súdnym prieskumom meritórneho rozhodnutia a (iii) či takéto rozhodnutie alebo opatrenie napriek svojej procesnej povahe priamo, fakticky nezasahuje do hmotných subjektívnych práv účastníka konania, resp. meritórne neukončuje konanie.

38. V posudzovanom prípade možno, aj na základe ustálenej judikatúry, konštatovať, že rozhodnutie o (ne)vylúčení zamestnanca prvostupňového orgánu (v spojení s rozhodnutím žalovaného) na základe námietky sťažovateľky podľa § 12 ods. 1 Správneho poriadku má charakter procesného rozhodnutia, ktorým sa upravuje vedenie konania. Nepredstavuje definitívne, konečné rozhodnutie vo veci samej, ale rieši len jednu čiastkovú procesnú otázku, konkrétne otázku okruhu zamestnancov orgánu verejnej správy zúčastňujúcich sa na rozhodovaní (rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sž 2/2010 zo dňa 17. marca 2010, sp. zn. 5 Sž 77/2008 zo dňa 13. apríla 2010, sp. zn. 3 Sž 77/2008 zo dňa 30. októbra 2008, sp. zn. 3 Sž 62/2007 zo dňa 28. januára 2008, obdobne tiež rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 4 As 46/2007 zo dňa 11. októbra 2007, sp. zn. 3 Afs 20/2003 zo dňa 15. októbra 2003 a iné).

39. Namietať rozhodnutie o (ne)vylúčení zamestnanca ani podľa názoru kasačného súdu nespôsobuje reálnu ujmu na hmotných subjektívnych právach sťažovateľky. Fakticky totiž nezasahuje do hmotných práv účastníka konania a nepredstavuje konečné rozhodnutie o predmete správneho konania. Z hľadiska prípadnej ujmy na procesných právach účastníka konania spôsobnej nezákonným postupom, táto s ohľadom na už identifikovaný účel procesných práv vzniká tiež až konečným rozhodnutím. Až po vydaní konečného rozhodnutia, na základe preskúmania jeho obsahu možno vykonať hodnotenie celého procesného postupu a vyhodnotenie vplyvu prípadne identifikovaných procesných nedostatkov na výrok a zákonnosť rozhodnutia vo veci samej. Aj v tomto smere je pritom relevantné, že po vydaní meritórneho rozhodnutia je prípustný aj súdny prieskum otázky zákonnosti (ne)vylúčenia zamestnanca správneho orgánu z pohľadu zákonnosti meritórneho rozhodnutia. Preto „... i keď je takéto rozhodnutie vylúčené zo samostatného súdneho prieskumu, je možné ho napadnúť spolu s meritórnym rozhodnutím vo veci, kde môže byť prípadne zistená vada konania spočívajúca v nesprávnom posúdení námietky zaujatosti. Vo vyššie uvedených rozsudkoch Najvyšší správny súd dovodil, že vylúčením rozhodnutia o námietke zaujatosti zo samostatného súdneho prieskumu nedochádza k porušeniu práva na súdnu ochranu proti rozhodnutiam správnych orgánov (čl. 36 ods. 2 Listiny základných prav a slobôd), lebo prieskum rozhodnutia o námietke zaujatosti nie je vylúčený úplne, ale je iba koncentrovaná do konania

o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu vo veci samej“ (rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 1 As 51/2011 zo dňa 29. júna 2011, bod 16).

40. Rozhodnutie o (ne)vylúčení zamestnanca správneho orgánu nie je konečným rozhodnutím vo vzťahu k správne konaniu vo veci uloženia sankcie (v tejto veci) a nie je možné proti nemu podať samostatné odvolanie (§ 12 ods. 2 Správneho poriadku). Toto vylúčenie riadneho opravného prostriedku sa pritom vzťahuje tak na rozhodnutia, ktorými príslušný správny orgán vylúči určitého zamestnanca, ako aj na rozhodnutia, ktorými zamestnanca nevylúči (rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. IV. ÚS 491/2012 zo dňa 18. septembra 2012). Prieskum rozhodnutia o (ne)vylúčení zamestnanca správneho orgánu sa už od odvolacieho konania spája s opravným prostriedkom podaným proti meritornému rozhodnutiu, teda rozhodnutiu o predmete dotknutého správneho konania (POTÁŠCH, P.; HAŠANOVÁ, J.; VALLOVÁ, J.; MILUČKÝ, J.; MEDŽOVÁ, D.: Správny poriadok. Komentár. 3. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2019, str. 110). Pokiaľ sa prípadné rozhodnutie o (ne)vylúčení zamestnanca nemôže stať predmetom samostatného odvolacieho správneho konania, o to viac sa nemôže stať predmetom samostatného správneho súdneho konania. Stáva sa predmetom prieskumu správnym súdom len počas preskúvania meritorného správneho rozhodnutia na základe správnej žaloby účastníka konania v intenciách namietaných procesných väd konania s vplyvom na zákonnosť rozhodnutia vo veci samej podľa § 191 ods. 1 písm. g) SSP (obdobne tiež rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 4 As 46/2007 zo dňa 11. októbra 2007).

41. Kasačný súd neopomína osobitné okolnosti predmetného prípadu, a to najmä že prvostupňové rozhodnutie bolo vydané po dňa 21. novembra 2017, t.j. po vydaní prvostupňového rozhodnutia vo veci pokuty dňa 28. septembra 2017 a rozhodnutie žalovaného o (ne)vylúčení zamestnankyne orgánu verejnej správy zo dňa 1. marca 2018 bolo vydané po ukončení konania príslušných orgánov vo veci samej - po vydaní rozhodnutia žalovaného ako druhostupňového orgánu o pokute dňa 22. januára 2018. Táto skutočnosť však nič nemení na procesnej povahe napádaných rozhodnutí, keďže riešia len parciálnu otázku miery zapojenia určitej zamestnankyne do rozhodovania vo veci konania o uložení sankcie/pokuty. Zároveň to nič nemení ani na skutočnosti, že sa predmetným rozhodnutím priamo nezasahuje do práv sťažovateľky ako účastníčky konania, keďže nejde o konečné rozhodnutie v konaní o uložení sankcie/pokuty a nezasahuje sa ním ani do hmotných práv sťažovateľky. I keď boli predmetné rozhodnutia v jednotlivých stupňoch vydané po vydaní meritorných rozhodnutí, táto skutočnosť žiadnym spôsobom nezabránila sťažovateľke v tom, aby otázku zákonnosti postupu a včasnosti (ne)rozhodnutia o jej námietke zaujatosti uplatnila či už v odvolaní proti meritornému rozhodnutiu ako aj v správnej žalobe proti tomuto konečnému rozhodnutiu. Bude preto úlohou príslušného správneho súdu, aby sa v konaní o žalobe proti meritornému rozhodnutiu žalovaného vysporiadal aj s argumentáciou sťažovateľky smerujúcou proti procesnej vade konania spočívajúcej v oneskorenom rozhodnutí, resp. nevyhovení námietke zaujatosti.

42. Kasačný súd, k námietke sťažovateľky, že rozhodnutie o námietke malo byť vydané pred meritorným rozhodnutím uvádza, že rozhodovacia činnosť ako aj právna doktrína dáva sťažovateľke za pravdu. Zhoduje sa na názore, že pokiaľ má mať rozhodnutie o tom, či je zamestnanec správneho orgánu zaujatý zmysel, musí vždy predchádzať rozhodnutiu vo veci samej (rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7 A 192/2000 zo dňa 11. marca 2004, rozhodnutie Krajského súdu v Brne sp. zn. 29nCa 200/96 zo dňa 10. augusta 1998, obdobne tiež KOŠIČIAROVÁ, S.: Správny poriadok. Komentár. Šamorín: Heuréka, 2013, str. 59). Rozhodnutie o námietke zaujatosti priamo v meritornom rozhodnutí alebo nerozhodnutie o tejto námietke môže predstavovať vadu procesného postupu správneho orgánu s dopadom na zákonnosť rozhodnutia vo veci samej (rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 7As 281/2016 zo dňa 16. októbra 2017, sp. zn. 7 As 158/2014 zo dňa 13. februára 2015). Z platnej a účinnej právnej úpravy teda nemožno bez ďalšieho vyvodzovať dôvodnosť postupu, prvostupňového orgánu ktorý rozhodol o vznesenej námietke zaujatosti až po vydaní prvostupňového rozhodnutia. Na druhej strane treba zohľadniť, že § 12 ods. 2 Správneho poriadku predpokladá, že námietky proti postupu a rozhodnutiu o (ne)vylúčení zamestnanca môže účastník konania predložiť len spolu s odvolaním proti rozhodnutiu vo veci samej, resp. nemôže ich predložiť samostatne.

43. Aj keď bolo napádané rozhodnutie v konaní o námietke zaujatosti vydané po vydaní meritorného rozhodnutia postupom, ktorý logicky nemá oporu v zákone, nie je možné mu z toho dôvodu pripísať účinky konečného rozhodnutia a tak pripustiť jeho samostatný prieskum.

44. Preto správny súd konajúci o správnej žalobe vo veci samej (prípadne správne orgány v ďalšom procesnom postupe po rozhodnutí správneho súdu) musia posúdiť zákonnosť postupu prvostupňového orgánu pri vydávaní rozhodnutia vo veci námietky zaujatosti zamestnankyne až po rozhodnutí vo veci samej (§ 27 SSP). Zároveň bude potrebná právne vyhodnotiť vplyv takéhoto postupu správcu dane na zákonnosť rozhodnutia vo veci uloženej sankcie, čím dôjde k zabezpečeniu garantovaného práva žalobkyne domáhať sa vyhodnotenia dôsledkov tvrdeného nezákonného postupu na rozhodnutie vo veci samej (vo veci pokuty), ktoré predstavuje potenciálne ohrozenie jej subjektívnych majetkových práv.

45. Vyššie uvedené úvahy vedú kasačný súd k záveru, že napadnuté uznesenie správneho súdu je vo výroku vecne správne. Keďže prvostupňové rozhodnutie v spojení s rozhodnutím žalovaného ako procesné rozhodnutia o (ne)vylúčení zamestnankyne prvostupňového orgánu nezasahujú priamo a samostatne do hmotných práv a slobôd sťažovateľky, nepodliehajú samostatnému správne súdne prieskumu a sú preskúmateľné len v intenciách prípadného súdneho prieskumu rozhodnutia vo veci samej. Sťažovateľkou napádané rozhodnutia v tejto veci sú teda vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP a správny súd žalobu sťažovateľky v tejto veci správne odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Vady rozhodnutí prvostupňového orgánu a žalovaného o (ne)vylúčení zamestnankyne prvostupňového orgánu bude povinný zohľadniť a vysporiadať sa s nimi správny súd v rámci konania o žalobe proti meritórnemu rozhodnutiu, resp. prípadne správne orgány v ďalšom procesnom postupe po rozhodnutí správneho súdu vo veci samej.

V.  
Záver

46. Zhrňujúc vyššie uvedené dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná v celom svojom rozsahu, a preto ju zamietol (§ 461 SSP).

47. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd tak, že ju žiadnemu z účastníkov nepriznal, keďže sťažovateľka nemala úspech v kasačnom konaní, a u procesne úspešného žalovaného nezistil výnimočné dôvody, pre ktoré by mohol spravodlivo požadovať náhradu trov konania (§ 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 a § 168 SSP).

48. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 463 v spojení s 147 ods. 2 a § 139 ods. 4 SSP).

**Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.