

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 10Snr/1/2020
Identifikačné číslo súdneho spisu: 9020200017
Dátum vydania rozhodnutia: 20. 09. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Michal Matulník
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9020200017.3

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. (sudca spravodajca) a členov senátu JUDr. Kataríny Benczovej, JUDr. Violy Takáčovej, PhD., JUDr. Jany Martinčekovej a Mgr. Kristíny Babiakovej, v právnej veci žalobcu: Z. L., K., P. C., M. K. právne zastúpený advokátskou kanceláriou LEGATE, s.r.o., IČO: 35 846 909, Dvořákovo nábrežie 8/A, Bratislava, proti žalovanému: Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu, Nám. A. Dubčeka 1, Bratislava, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného z 22. januára 2020 č. CRD-2528-7/2019-VPNRBU, takto

rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky návrh žalobcu na prerušenie konania zamietá.
- II. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky žalobu **z a m i e t a**.
- III. Žalovanému náhradu trov konania **n e p r i z n á v a**.

odôvodnenie:

I.
Administratívne konanie

1. Národný bezpečnostný úrad (ďalej len „NBÚ“ alebo „prvostupňový správny orgán“) ako prvostupňový správny orgán rozhodnutím číslo: SP-OBP-1304-2/2019-DBS-C zo dňa 18. októbra 2019 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) podľa § 50 ods. 5 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon č. 215/2004 Z. z.“) vo veci zrušenia platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti č. SP-OBP-1304-2/2017-C z 8. marca 2017 na oboznamovanie sa s utajovanou skutočnosťou stupňa utajenia Dôverné (ďalej taktiež „potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti“) vydaného žalobcovi rozhodol, že (i) podľa § 46 písm. a) v spojení s § 47 zákona č. 215/2004 Z. z. sa žalobca nepovažuje za spôsobilého zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností, lebo nemá vytvorené podmienky na zabezpečenie ochrany utajovaných skutočností, keďže štatutárny orgán žalobcu (P. O. X.) nemá platné osvedčenie vydané úradom podľa § 26 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. a (ii) podľa § 50 ods. 5 zákona č. 215/2004 Z. z. ruší platnosť potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti, pretože žalobca prestal spĺňať podmienku priemyselnej bezpečnosti podľa § 46 písm. a) v spojení s § 47 zákona č. 215/2004 Z. z.. Prvostupňový správny orgán v odôvodnení ako zásadnú skutočnosť uviedol, že „Z listinných dôkazov č. SP-OBP-1304/2019-DBS-A zo 14.10.2019 a č. SP-OBP-1304-3/2019-A zo 16.10.2019 vyplýva, že štatutárnemu orgánu bolo vo veci zrušenia platnosti osvedčenia č. SP-PB-2121/2016-Ž z 20.01.2017, podľa § 26 ods. 2 v spojení s § 29 zákona č. 215/2004 Z. z. úradom vydané rozhodnutie č. SP- PB-4325-35/2017-Ž-53974 zo 06.06.2019, ktoré nadobudlo právoplatnosť 30.09.2019. Štatutárny orgán nemá platné osvedčenie vydané úradom podľa § 26 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.“. Z

uvedeného prvostupňový správny orgán vyvodil, že bolo listinnými dôkazmi preukázané, že u žalobcu sa počas platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti zmenili podmienky na personálnu bezpečnosť (štátutárny orgán žalobcu prestal disponovať platným osvedčením vydaným NBÚ podľa § 26 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.) a teda nastala situácia, že žalobca nemá vytvorené podmienky na ochranu utajovaných skutočností v oblasti personálnej bezpečnosti. Z tohto dôvodu rozhodol, že žalobca sa nepovažuje za spôsobilého zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností a podľa § 50 ods. 5 zákona č. 215/2004 Z. z. zrušil platnosť potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti.

2. Na základe odvolania žalobcu (podania označeného ako „Odvolanie proti rozhodnutiu Národného bezpečnostného úradu č. SP-OBP-1304-2/2019-DBS-C zo dňa 18.10.2019“ zo dňa 11. novembra 2019) vo veci rozhodoval žalovaný, ktorý rozhodnutím číslo CRD-2528-7/2019-VPRNDU zo dňa 22. januára 2020 (ďalej „druhostupňové rozhodnutie“ alebo „preskúmané rozhodnutie“) odvolanie žalobcu zamietol a rozhodol, že podľa § 46 písm. a) v spojení s § 47 zákona č. 215/2004 Z. z. sa žalobca nepovažuje za osobu spôsobilú zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností, lebo nemá vytvorené podmienky na zabezpečenie ochrany utajovaných skutočností, keďže jej štátutárny orgán nemá platné osvedčenie vydané NBÚ podľa § 26 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.. V odôvodnení druhostupňového rozhodnutia žalovaný v podstatnom uviedol, že sa stotožnil so záverom prvostupňového správneho orgánu, že žalobca sa nepovažuje za spôsobilého zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností z dôvodu, že počas platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti NBÚ rozhodnutím zo 6. júna 2019, č. SP-PB-4325-35/2017-Ž-53974 (ďalej taktiež „rozhodnutie zo 6. júna 2019“), ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 30. septembra 2019, podľa § 10 ods. 1 písm. g), § 14 ods. 1 a ods. 2 písm. c) šiesteho bodu zákona č. 215/2004 Z. z. vyslovil, že štátutárny orgán žalobcu (P. O. X.) nemožno považovať za bezpečnostne spoľahlivú osobu, pretože u neho bolo zistené bezpečnostné riziko a zrušil platnosť osvedčenia z 20. januára 2017 č. SP-PB-2121/2016-Ž pre stupeň „Dôverné“ pre štátutárny orgán žalobcu (P. O. X.) (ďalej len „osvedčenie štátutárneho orgánu“). Ďalej dôvodil, že štátutárny orgán (konateľ) žalobcu nemá platné osvedčenie vydané podľa § 26 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. a teda žalobca nemá vytvorené podmienky na zabezpečenie ochrany utajovaných skutočností v oblasti personálnej bezpečnosti. S argumentáciou žalobcu spočívajúcou v tom, že prvostupňové rozhodnutie považuje žalobca minimálne za predčasné, nakoľko štátutárny orgán (konateľ) žalobcu na Najvyššom súde Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) správnu žalobou napadol rozhodnutie zo 6. júna 2019 ako aj na neho nadväzujúce rozhodnutie žalovaného z 12. septembra 2019, č. CRD-1538-3/2019-VPRNBU (ďalej taktiež „rozhodnutie z 12. septembra 2019“) sa žalovaný vysporiadal konštatovaním, že (i) najvyšší súd 18. decembra 2019 rozhodol o návrhu konateľa žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe smerujúcej proti rozhodnutiu z 12. septembra 2019 tak, že tento návrh zamietol a správnej žalobe odkladný účinok nepriznal; (ii) účinky rozhodnutia zo 6. júna 2019 ani rozhodnutia z 12. septembra 2019 najvyšším súdom pozastavené neboli; (iii) uvedené rozhodnutia teda môžu byť podkladom pre prvostupňové rozhodnutie. Vychádzajúc z uvedeného žalovaný uzavrel, že prvostupňové rozhodnutie nevykazuje z hľadiska ústavnosti a zákonnosti žiadne relevantné nedostatky, právne pochybenia, ani logické nesprávnosti, ktoré by mali vplyv na jeho zákonnosť a mohli reálne viesť k jeho zrušeniu.

II.

Správna žaloba

3. Včas podanou správnu žalobou sa žalobca domáhal zrušenia druhostupňového rozhodnutia žalovaného „v spojitosti“ (viď petit správnej žaloby) s prvostupňovým rozhodnutím a vrátenia veci prvostupňovému správneému orgánu (NBÚ) na ďalšie konanie. Zároveň navrhol (i) aby súd podľa § 185 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) priznal správnej žalobe odkladný účinok a (ii) aby súd podľa § 100 ods. 2 písm. a) SSP konanie prerušil až do právoplatnosti rozhodnutia vo veci vedenej na najvyššom súde pod sp. zn. 2Snr/1/2019. V úvodnej časti správnej žaloby (body 1 až 9) žalobca opísal skutkový stav, podstatu rozhodnutí správnych orgánov a vymedzil dôvody nezákonnosti správnych rozhodnutí citáciou ustanovení § 191 ods. 1 písm. e), f) a g) SSP. Následne v časti označenej ako „Dôvody pre zrušenie rozhodnutia NBÚ č. SP-PB-4325-35/2017-Ž-53974 zo dňa 06.06.2019, ktoré tvoria právny základ pre Rozhodnutie a Rozhodnutie NBÚ“ (bod 10 správnej žaloby) žalobca podrobnejšie uviedol dôvody, pre ktoré považuje rozhodnutie zo 6. júna 2019 za nezákonné. Uvedené úvahy uzavrel žalobca konštatovaním, že „Keďže P. O. X. očakáva, že bude v správnej žalobe vedenej na NS SR pod sp. zn. 2Snr/1/2019 úspešný a nakoľko existujú dôvody na zrušenie rozhodnutia NBÚ č. SP-PB-4325-35/2017-Ž-53974 zo dňa 06.06.2019, existuje dôvodný

predpoklad, že zrušením rozhodnutia NBÚ č. SP-PB-4325-35/2017-Ž-53974 zo dňa 06.06.2019 odpadne aj dôvod vydania Rozhodnutia NBÚ (pozn. prvostupňového rozhodnutia) a Rozhodnutia (pozn. druhostupňového rozhodnutia), napadnutých touto správnu žalobou. Preto zanikne dôvod na zrušenie platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti žalobcu č. SP- OBP-1304-2/2017-C zo dňa 08.03.2017 na oboznamovanie sa s utajovanou skutočnosťou stupňa utajenia Dôverné a súd v tomto správnej žalobe bude musieť vyhovieť.“.

4. Žalobca svoj návrh na priznanie odkladného účinku žalobe (viď predchádzajúci bod) v podstatnom odôvodnil tým, že obchodovanie a sprostredkovateľská činnosť s výrobkami obranného priemyslu je jedinou obchodnou činnosťou žalobcu, preto mu v dôsledku vydania správnu žalobou napadnutých rozhodnutí hrozí závažná hospodárska ujma. Zároveň však prehlásil, že až do právoplatného skončenia konaní vedených na najvyššom súde (teda tohto konania ako aj konania vedeného pod sp. zn. 2Snr/1/2019) sa zdrží vykonávania ďalšej obchodnej činnosti pri výkone podnikania spočívajúceho v obchodovaní a sprostredkovateľskej činnosti s výrobkami obranného priemyslu, pokiaľ súd prizná odkladný účinok žalobe. Poukázal aj na (i) zmluvu o poskytovaní poradenských a konzultačných služieb týkajúcich sa vozidla ATV 4x4 ZETOR GERLACH a (ii) zánik postavenia obchodného zástupcu spoločnosti O. pre predaj výrobkov zákazníkom na území Maďarska, Macedónska, Bulharska a Brazílie. Návrh na prerušenie konania (viď predchádzajúci bod) žalobca odôvodnil v podstatnom tým, že očakáva úspech v konaní („... žalobca má za to, že v konaní o správnej žalobe sp. zn. 2Snr/1/2019 vedenej na NS SR sú dané dôvody na zrušenie rozhodnutia NBÚ ...“) vedenom na najvyššom súde pod sp. zn. 2Snr/1/2019. Žiadal, aby súd zrušil druhostupňové rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a vrátil vec prvostupňovému správnu orgánu na ďalšie konanie.

5. Uznesením sp. zn. 10Snr/1/2020 z 25. augusta 2020, ktoré nadobudlo právoplatnosť dňa 7. septembra 2020, najvyšší súd zamietol návrh žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe.

6. Uznesením sp. zn. 10Snr/1/2020 zo dňa 15. decembra 2021 Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) konanie prerušil do rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v konaní vedenom pod evidenčným číslom spisu Rvp 2383/2021. Uznesením zo dňa 18. júla 2023 najvyšší správny súd rozhodol o pokračovaní v konaní z dôvodu, že ústavným zákonom č. 168/2022 Z. z. bol čl. 4 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. novelizovaný tak, že na preskúmanie rozhodnutia žalovaného je príslušný tunajší súd.

III.

Vyjadrenie žalovaného a ďalšie podania

7. Žalovaný sa k žalobe vyjadril podaním zo dňa 29. júla 2020. Uviedol, že námietky žalobcu obsiahnuté v správnej žalobe sú irelevantné a nedôvodné pre zrušenie prvostupňového rozhodnutia a druhostupňového rozhodnutia, keďže (i) zistenie skutkového stavu veci bolo dostačujúce na riadne posúdenie veci; (ii) zistený skutkový stav je v súlade s administratívnymi spismi a má v nich oporu; (iii) nedošlo k porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy; (iv) správne rozhodnutia sú zákonné, náležite odôvodnené a dávajú vyčerpávajúcu odpoveď na skutkovú a právnu podstatu veci. Žalovaný k podstate správnej žaloby spočívajúcej v prebiehajúcom konaní vedenom na najvyššom súde pod sp. zn. 2Snr/1/2019 (v ktorom žalobca napáda rozhodnutie zo 6. júna 2019, ktoré je „podkladovým rozhodnutím“ pre preskúmané rozhodnutie) uviedol, že žalobcom namietané skutočnosti nie sú pre zákonnosť a ústavnosť relevantné keďže (i) rozhodnutie zo 6. júna 2019 a rozhodnutie z 12. septembra 2019 nadobudli právoplatnosť dňa 30. septembra 2019 a boli vydané v inom konaní ako preskúmané rozhodnutie; (ii) najvyšší súd rozhodnutím z 18. decembra 2019 zamietol návrh žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe smerujúcej proti rozhodnutiu zo 6. júna 2019, toto rozhodnutie teda mohlo byť podkladom pre preskúmané rozhodnutie; (iii) podanie žaloby proti rozhodnutiu zo 6. júna 2019 „... nezakladá žalobcovi automaticky právo ani dôvod na zrušenie rozhodnutia NBÚ z 18.10.2019 a zrušenie rozhodnutia výboru NR SR z 22.01.2020 ...“ a (iv) bolo by v rozpore so zmyslom a účelom zákona č. 215/2004 Z. z. ak by žalovaný resp. NBÚ nerozhodol tak, ako je uvedené v prvostupňovom rozhodnutí a druhostupňovom rozhodnutí pokiaľ nastala skutočnosť, s ktorou tento zákon „expressis verbis spája/spája zánik platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti“. K návrhu žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe sa žalovaný vyjadril tak, že podľa jeho názoru nie sú splnené zákonom stanovené podmienky pre takéto rozhodnutie (priznanie) o. i. aj preto, že „formálne vyhlásenie žalobcu o dočasnom pozastavení/nevykonávaní podnikateľskej činnosti za účelom priznania odkladného účinku správnej žalobe nemá oporu ani v rozhodovacej činnosti najvyššieho súdu

a ústavného súdu ...“ poukazujúc pritom na uznesenie najvyššieho súdu č. k. 2Snr/1/2019-72 z 18. decembra 2019 a uznesenie ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 158/2020 zo 16. apríla 2020. Vo vzťahu k návrhu žalobcu na prerušenie konania žalovaný uviedol, že aplikácia tohto procesného inštitútu patrí do výlučnej pôsobnosti správneho (najvyššieho) súdu. Žiadal, aby najvyšší súd žalobu zamietol, žalobcovi nárok na náhradu trov konania nepriznal a žalobcov návrh na priznanie odkladného účinku správnej žalobe uznesením zamietol.

8. Žalobca sa k vyjadreniu žalovaného zo dňa 29. júla 2020 (viď predchádzajúci bod) vyjadril podaním z 2. septembra 2020, v ktorom argumentoval najmä vo vzťahu ku skutočnostiam týkajúcim sa jeho návrhu na prerušenie konania a návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe. K prvému z nich uviedol, že podľa § 132 SSP nemôže správny súd riešiť prejudiciálnu otázku sám, pričom však riešenie tejto otázky (ktorá je predmetom konania na najvyššom súde pod sp. zn. 2Snr/1/2019) je podkladom pre výrok rozhodnutia v prejednávanej veci. Trval teda na svojom návrhu na prerušenie konania až do právoplatnosti rozhodnutia najvyššieho súdu vo vyššie označenej veci. V súvislosti so svojim druhým návrhom (návrhom na priznanie odkladného účinku správnej žalobe) žalobca uviedol, že Ministerstvu hospodárstva Slovenskej republiky oznámil, že skončila platnosť potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti a že nemá vo vlastníctve žiadne výrobky obranného priemyslu. Zároveň uviedol, že ku dňu 28. apríla 2020 došlo k výmazu predmetu podnikania „obchodovanie s výrobkami obranného priemyslu“ z obchodného registra. Uvedeným dôvodil nemožnosť ohrozenia alebo poškodenia verejného záujmu z jeho strany a naďalej zotrval na svojom návrhu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe. Toto vyjadrenie žalobcu bolo žalovanému doručené na vedomie dňa 21. septembra 2020.

IV.

Posúdenie veci správnym súdom

IV.A Procesný postup správneho súdu

9. Najvyšší správny súd, ako súd vecne príslušný podľa § 11 písm. a) SSP v zložení podľa § 21 písm. b) SSP v spojení s čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmavanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu, preskúmal žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo a viazaný žalobnými bodmi (§ 134 ods. 1 SSP) dospel k záveru, že žaloba nie je dôvodná.

10. Najvyšší správny súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 107 ods. 2 SSP), keďže (i) žalobca v správnej žalobe explicitne uviedol, že „... v súlade s § 182 ods. 1 písm. g) SSP nežiada správny súd o nariadenie pojednávania podľa § 107 ods. 1 písm. a) SSP“ a (ii) žalovaný, súc riadne poučený (podanie najvyššieho súdu z 30. júna 2020) vo svojom vyjadrení k správnej žalobe (podanie žalovaného z 29. júla 2020) nepožiadal správny súd o to, aby tento vo veci nariadil pojednávanie [§ 105 písm. a) SSP]. Deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 20. septembra 2023 (§ 137 ods. 4 SSP).

IV.B Aplikovateľné právne predpisy

11. Podľa čl. 35 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len ústava), zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností.

12. Podľa § 135 ods. 1 SSP, na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase vyhlásenia alebo vydania rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy.

13. Podľa § 46 zákona č. 215/2004 Z. z., potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti podnikateľa možno vydať iba podnikateľovi, ktorý je a) spôsobilý zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností, b) ekonomicky stabilný, c) bezpečnostne spoľahlivý, d) bezúhonný.

14. Podľa § 47 zákona č. 215/2004 Z. z., za spôsobilého zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností sa nepovažuje podnikateľ, ktorý nemá vytvorené podmienky na zabezpečenie ochrany utajovaných skutočností podľa tohto zákona.

15. Podľa § 50 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z., ak sa bezpečnostnou previerkou preukáže, že podnikateľ spĺňa podmienky podľa § 46, úrad mu vydá potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti.

16. Podľa § 50 ods. 5 zákona č. 215/2004 Z. z., ak úrad zistí, že podnikateľ prestal spĺňať niektorú z podmienok priemyselnej bezpečnosti uvedenú v § 46 alebo hrubým spôsobom alebo opakovane porušil povinnosti na úseku ochrany utajovaných skutočností, zruší platnosť potvrdenia.

17. Podľa § 8 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z., ochranu utajovaných skutočností je povinný zabezpečiť v štátnom orgáne štatutárny orgán, v obci starosta, vo vyššom územnom celku predseda a v inej právnickej osobe štatutárny orgán (ďalej len „vedúci“); ak je štatutárnym orgánom kolektívny orgán, je vedúcim na účely tohto zákona ním písomne poverený člen kolektívneho orgánu.

18. Podľa § 10 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z., oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami pre stupne utajenia Prísne tajné, Tajné, Dôverné alebo Vyhradené môže vzniknúť, ak tento zákon neustanovuje inak, iba navrhovanej osobe, ktorá a) je občanom Slovenskej republiky, b) má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu, c) dovŕšila ustanovený vek, d) súhlasí, aby bola oprávnená oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami a s vykonaním bezpečnostnej previerky, e) je bezúhonná, f) svojím správaním zaručuje, že zabezpečí ochranu utajovaných skutočností, g) je bezpečnostne spoľahlivá, h) má platné osvedčenie úradu, podľa ktorého sa môže oboznamovať s utajovanými skutočnosťami stupňa Prísne tajné, Tajné alebo Dôverné, i) je na to určená, j) podpíše vyhlásenie o mlčanlivosti.

19. Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z., navrhovaná osoba musí spĺňať predpoklady na vznik oprávnenia podľa odseku 1 po celú dobu platnosti osvedčenia podľa § 28 alebo určenia podľa § 31.

20. Podľa § 26 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z., ak úrad bezpečnostnou previerkou zistí, že navrhovaná osoba spĺňa predpoklady na vznik oprávnenia podľa § 10 ods. 1, namiesto písomného vyhotovenia rozhodnutia vydá osvedčenie.

21. Podľa § 29 zákona č. 215/2004 Z. z., úrad je na základe zistenia nových skutočností povinný počas platnosti osvedčenia preveriť, či osoba spĺňa predpoklady na vznik oprávnenia podľa § 10 ods. 1 a v prípade zistenia, že nespĺňa tieto predpoklady, zrušiť platnosť osvedčenia. Na také zrušenie platnosti osvedčenia sa primerane vzťahujú ustanovenia § 24 až 26.

22. Podľa § 5 ods. 1 písm. a) bod 2 zákona č. 392/2011 Z. z. o obchodovaní s výrobkami obranného priemyslu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 392/2011 Z. z.“), obchodovať s výrobkami obranného priemyslu a vykonávať sprostredkovateľskú činnosť môže fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej bolo vydané povolenie na obchodovanie s výrobkami obranného priemyslu (ďalej len „povolenie na obchodovanie“) a povolenie na sprostredkovateľskú činnosť s výrobkami obranného priemyslu (ďalej len „povolenie na sprostredkovateľskú činnosť“) a ktorá má u právnickej osoby, štatutárny orgán alebo členovia štatutárneho orgánu a zodpovedný zástupca dosiahli vek najmenej 25 rokov, majú trvalý pobyt alebo dlhodobý pobyt na území Slovenskej republiky a sú spôsobilí na právne úkony, bezúhonní a spoľahliví.

23. Podľa § 12 ods. 2 písm. c) zákona č. 392/2011 Z. z., ministerstvo hospodárstva zruší povolenie na obchodovanie a povolenie na sprostredkovateľskú činnosť, ak držiteľ povolenia na obchodovanie a povolenia na sprostredkovateľskú činnosť prestal spĺňať podmienky na udelenie povolenia na obchodovanie a povolenia na sprostredkovateľskú činnosť.

IV.C Skutkové východiská

24. Najvyšší správny súd považoval, vychádzajúc pritom z obsahu súdneho spisu resp. z obsahu administratívneho spisu ako aj z vlastnej činnosti (viď posledný bod nižšie), za ustálené nasledovné skutočnosti: (i) žalobca je právnickou osobou, ktorej predmet činnosť zapísaný v obchodnom registri ku dňu vydania druhostupňového rozhodnutia obsahoval taktiež činnosť „obchodovanie s výrobkami obranného priemyslu“; (ii) NBÚ vykonal bezpečnostnú previerku žalobcu a podľa § 50 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. túto previerku ukončil vydaním potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti č. SP-OBP-1304-2/2017-C z 8. marca 2017; (iii) platnosť potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti bola

stanovená do 8. marca 2022; (iv) v čase vydania potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti a kontinuálne následne (vrátane dňa vydania druhostupňového rozhodnutia) bol jediným konateľom (štatutárnym orgánom) žalobcu P. O. X.; (v) NBÚ rozhodnutím č. SP-PB-4325-35/2017-Ž-53974 zo 6. júna 2019 zrušil platnosť osvedčenia č. SP-PB-2121/2016-Ž z 20. januára 2017 pre stupeň „Dôverné“ (ďalej len „osvedčenie pre utajované skutočnosti“ alebo „osvedčenie“) vydaného štatutárnemu orgánu (konateľovi) žalobcu P. O. X.; (vi) rozhodnutie zo 6. júna 2019, ktorým NBÚ zrušil platnosť osvedčenia nadobudlo právoplatnosť 30. septembra 2019; (vii) NBÚ prvostupňovým rozhodnutím (ktoré bolo vydané dňa 18. októbra 2019) rozhodol, že žalobca sa nepovažuje za spôsobilého zabezpečiť ochranu utajovaných skutočností a zároveň zrušil platnosť potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti; vychádzal pritom zo skutočnosti, že počas platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti sa u žalobcu zmenili podmienky na personálnu bezpečnosť, ktorá zmena podmienok mala spočívať v zrušení platnosti osvedčenia na základe rozhodnutia zo 6. júna 2019; následne žalovaný rozhodol druhostupňovým rozhodnutím tak, ako je uvedené v bode 2 vyššie; (viii) žalobca vyhlásil (viď bod 19 správnej žaloby), že pokiaľ súd prizná odkladný účinok správnej žalobe, zdrží sa vykonávania ďalšej obchodnej činnosti pri výkone podnikania spočívajúceho v obchodovaní a sprostredkovateľskej činnosti s výrobkami obranného priemyslu až do právoplatného skončenia príslušných konaní na najvyššom súde; (ix) na základe návrhu žalobcu na zápis zmien vykonal obchodný register ku dňu 28. apríla 2020 výmaz predmetu podnikania „obchodovanie s výrobkami obranného priemyslu“ z obchodného registra; (x) najvyšší správny súd rozsudkom sp. zn. 2Snr/1/2019 z 18. januára 2023 zrušil rozhodnutie z 12. septembra 2019 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

IV.D Vymedzenie predmetu právneho posúdenia

25. Vychádzajúc jednak zo skutočností uvádzaných žalobcom v správnej žalobe (viď body 3 a 4 vyššie) ako aj zo skutkových východísk sumarizovaných v bode 24 vyššie, najvyšší správny súd abstrahoval nosnú právnu otázku prejednávanej veci a teda aj predmet jeho právneho posúdenia ako otázku vzťahu dvoch vzájomne súvisiacich rozhodnutí orgánov (orgánu) verejnej správy resp. otázku podmienenosti následkov zrušenia rozhodnutí o zrušení platnosti osvedčenia/potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti. Uvedenými rozhodnutiami orgánov (orgánu) verejnej správy sú v prejednávanej veci (i) osvedčenie (teda osvedčenie č. SP- PB-2121/2016-Ž z 20. januára 2017, ktoré NBÚ vydal konateľovi žalobcu; pôvodne platné do 20. januára 2027) a (ii) potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti (teda potvrdenie NBÚ č. SP-OBP-1304-2/2017-C z 8. marca 2017, ktoré NBÚ vydal žalobcovi; pôvodne platné do 8. marca 2022). V tomto bode vyššie spomínanými rozhodnutiami o zrušení platnosti (ktorých vzájomný vzťah resp. podmienenosť je jadrovou témou právneho posúdenia prejednávanej veci; ďalej taktiež spoločne „rozhodnutia o zrušení“) sú potom (i) rozhodnutie zo 6. júna 2019 (a na neho nadväzujúce „potvrdzujúce“ rozhodnutie žalovaného z 12. septembra 2019), ktorým NBÚ zrušil platnosť osvedčenia a ktoré nadobudlo právoplatnosť 30. septembra 2019 a (ii) prvostupňové resp. druhostupňové rozhodnutie, ktorým následne (po nadobudnutí právoplatnosti skôr zmieneného rozhodnutia) došlo k zrušeniu platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti.

26. Najvyšší správny súd v ďalšom posudzoval vzájomný vzťah rozhodnutí o zrušení primárne optikou aplikácie ustanovenia § 135 ods. 1 SSP (podľa ktorého je na rozhodnutie správneho súdu rozhodujúci stav v čase vyhlásenia alebo vydania rozhodnutia orgánu verejnej správy) súc prirodzene limitovaný špecifikami prejednávanej veci. Ako už vyplýva z vyššie uvedeného, NBÚ vydal prvostupňové rozhodnutie dňa 18. októbra 2019 (ktoré rozhodnutie bolo potvrdené druhostupňovým rozhodnutím dňa 22. januára 2020), teda potom, ako rozhodnutie zo 6. júna 2019 (ktorým došlo k zrušeniu osvedčenia) nadobudlo dňa 30. septembra 2019 právoplatnosť. Následne však bolo rozhodnutie z 12. septembra 2019 (teda druhostupňové „potvrdzujúce“ rozhodnutie vo vzťahu k rozhodnutiu zo 6. júna 2019 o zrušení osvedčenia) zrušené rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 2Snr/1/2019 z 18. januára 2023 a vec bola vrátená žalovanému na ďalšie konanie. Z uvedeného vyplýva, že v čase vydania prvostupňového rozhodnutia ako aj v čase vydania druhostupňového rozhodnutia (prieskum ktorého je predmetom tohto konania) bolo platným rozhodnutie zo 6. júna 2019 o zrušení osvedčenia ergo preskúmané rozhodnutie malo jednoznačný a v podstate nenamietaný/nespochybňovaný zákonný základ (zjednodušene povedané, bolo zákonné); pričom však tento jeho zákonný základ následne „odpadol“ po zrušení rozhodnutia z 12. septembra 2019 rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 2Snr/1/2019 z 18. januára 2023. Najvyšší správny súd sa nutne v ďalšom zaoberal otázkou vzťahu týchto rozhodnutí o zrušení (a v primeranom rozsahu aj vzťahu osvedčenia a potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti) sústrediac sa na to, či v danom prípade ide o rozhodnutia (alebo právne akty), ktorých

vzťah má charakter subsumpcie alebo reťazenia a pokiaľ má tento vzťah charakter reťazenia, či ide o reťazenie priame a bezprostredné alebo reťazenie „vzdialené“.

27. Cieľom posúdenia tohto vzťahu bolo potom zodpovedanie (i) najskôr otázky, či je osvedčenie právnym aktom podmieňujúcim vo vzťahu k potvrdeniu o priemyselnej bezpečnosti, ako k právnemu aktu podmienenému (a v obrátenej rovine, či zrušenie osvedčenia bezprostredne vedie k zrušeniu potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti) a následne (ii) či je zrušenie rozhodnutia, ktorým došlo k zrušeniu osvedčenia rozhodnutím podmieňujúcim k rozhodnutiu o zrušení potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti (ako podmienenému rozhodnutiu). Zodpovedanie (pozitívne) týchto otázok malo následne vplyv na interpretáciu a aplikáciu ustanovenia § 135 ods. 1 SSP (ako aj na úvahy o možnosti jeho výkladu contra verba legis) zo strany najvyššieho správneho súdu. Najvyšší správny súd však bol pri interpretácii danej normy zásadne limitovaný parametrami a špecifikami prejednávanej veci. Inými slovami, najvyšší správny súd otázku vzťahu vyššie označených právnych aktov nehodnotil abstraktne, v snahe vyriešiť aplikáciu ustanovenia § 135 ods. 1 SSP na situácie kolízie podmieňujúcich a podmienených právnych aktov vo všeobecnosti, ktorá rola (resp. prístup) prislúcha či už parlamentu ako aktívnemu zákonodarcovi alebo ústavnému súdu, ako zákonodarcovi pasívnemu (rozhodujúcemu v konaní o súlade právnych predpisov s ústavou). Rovnako tak túto otázku neriešil najvyšší správny súd ani izolovane (odťažito od ostatných relevantných špecifik prejednávanej veci) a ani aktivisticky (v zmysle zamerania sa na jeden záujem alebo jeden uhol pohľadu interpretácie normy).

IV.E Závery najvyššieho správneho súdu

28. Z vyššie opísaných skutkových okolností ako aj zo znenia aplikovaných právnych noriem vyplýva, že väzba medzi osvedčením (vydaným podľa § 26 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.) a potvrdením o priemyselnej bezpečnosti (vydaným podľa § 50 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.) nemá charakter subsumpcie, keďže ide o dve samostatné konania, v rámci ktorých dochádza k vydaniu dvoch samostatných správnych aktov (a nie vydanie jedného konečného správneho aktu, ktorý by subsumoval správne akty jemu predchádzajúce). Súvisiace konania sú konaniami samostatnými/nezávislými a to aj napríklad z pohľadu účastníkov konania (fyzická osoba/podnikateľ) alebo z pohľadu skúmaných skutočností (predpoklady na vznik oprávnenia/podmienky na vydanie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti). Väzba v rámci postupnosti týchto správnych aktov (osvedčenia a potvrdenia) má charakter reťazenia, pričom „smerom nahor“ (v zmysle „cestou“ k ich získaniu) ide o reťazenie fakultatívne a „smerom nadol“ (v zmysle „cestou“ k ich zrušeniu) ide o reťazenie bezprostredné. Inými slovami, proces získania oprávnenia na oboznamovanie sa sutajovanými skutočnosťami sa prirodzene (v pozitívnom zmysle) završuje vydaním osvedčenia podľa § 26 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z.. Toto osvedčenie (týkajúce sa napr. štatutárneho orgánu) následne môže predstavovať jednu z podmienok (viď § 46 zákona č. 215/2004 Z. z.) vydania potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti § 50 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. a to za predpokladu, že podnikateľ bude úrad žiadať o vydanie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti. Naopak, v prípade ak podnikateľovi už bolo úradom vydané potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti a v priebehu jeho platnosti došlo k zrušeniu osvedčenia (podľa § 29 zákona č. 215/2004 Z. z.), takéto zrušenie osvedčenia bezprostredne zakladá príčinu postupu podľa § 50 ods. 5 zákona č. 215/2004 Z. z. (zrušenie platnosti potvrdenia). Ide teda o situáciu (väzbu/vzťah) špecifickú (ktorej špecifičnosť vyplýva z opísanej fakultatívnosti časti reťazenia - získanie osvedčenia nemusí bezpodmienečne viesť k získaniu potvrdenia o personálnej bezpečnosti) v porovnaní napríklad so stavebným konaním, kde reťazenie stavebného povolenia a kolaudačného rozhodnutia má charakter reťazenia bezprostredného, ktorá bezprostrednosť vyplýva z „jednoliatosti účelu“ celého procesu (vedúceho k uskutočneniu stavby v súlade so zákonom).

29. Najvyšší správny súd s odkazom na vyššie uvedené uzavrel, že opísaný vzťah tzv. bezprostredného reťazenia rozhodnutí o zrušení spôsobuje, že zrušenie osvedčenia nevyhnutne vedie k postupu úradu podľa § 50 ods. 5 zákona č. 215/2004 Z. z., keďže stratou osvedčenia štatutárneho orgánu podnikateľ prestal spĺňať niektorú z podmienok priemyselnej bezpečnosti uvedenú v § 46 zákona č. 215/2004 Z. z.. Uvedené ostatne dokumentuje postup (vo svojej podstate nenamietaný, čo do základného dôvodu rozhodnutia) úradu, keď tento vydal prvostupňové rozhodnutie a skutkovo ho odôvodnil iba tým, že rozhodnutie zo 6. júna 2019 nadobudlo právoplatnosť. Osobitne má však zmysel zohľadňovať vyššie opísaný vzťah bezprostredného reťazenia správnych aktov v prípade zrušenia rozhodnutí o zrušení, ako tomu bolo v prejednávanej veci. Konkrétne v prípade, keď došlo k zrušeniu (rozsudkom tunajšieho súdu sp. zn. 2Snr/1/2019 z 18. januára 2023) rozhodnutia o zrušení (rozhodnutia z 12. septembra 2019) tzv.

podmieňujúceho rozhodnutia/správneho aktu (osvedčenia č. SP-PB-2121/2016-Ž z 20. januára 2017). V takom prípade nastáva nutnosť posúdenia vplyvu akejkoľvek „revitalizácie“ zrušeného podkladového/podmieňujúceho rozhodnutia/správneho aktu na rozhodnutie o zrušení podmieneného rozhodnutia; v prejednávanej veci ide o prvostupňové a druhostupňové (preskúmané) rozhodnutie.

30. Skôr ako sa najvyšší správny súd bližšie zaoberal otázkou posúdenia vplyvu „oživenia“ podmieňujúceho rozhodnutia na rozhodnutie o zrušení podmieneného rozhodnutia, považoval správny súd za dôležité v základnom rámci objasniť (i) podstatu svojej role v rámci realizovanej prieskumnej činnosti; (ii) podstatu resp. účel potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti (iii) a to všetko vo svetle špecifik (skutkového stavu) prejednávanej veci. Toto „objasnenie“ má svoj význam (tak ako vyplynie z nižšie uvedeného) z nutnosti aplikácie a s ňou súvisiacej interpretácie ustanovenia § 135 ods. 1 SSP optikou „núkajúcej sa možnosti“ dotvárania práva judikovaním contra legem.

31. 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 § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú 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 § 11 písm. a) SSP rozhoduje najvyšší správny súd o správnej žalobe proti rozhodnutiu výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Vychádzajúc z citovaného je zmyslom a účelom prieskumnej činnosti správneho súdu v konaní podľa § 11 písm. a) SSP v prvom rade ochrana práv alebo právom chránených záujmov fyzických/právnických osôb. Predpokladom uvedeného je prirodzene existencia takýchto práv/ právom chránených záujmov (ďalej spoločne „práva“); ktoré práva môžu mať (a zväčša majú) zložitejšiu štruktúru a obsah (viď bod 33 nižšie týkajúci sa rozlíšenia primárneho záujmu a odvodených práv) závislú napríklad od oblasti verejnej správy (napr. obsahu príslušného rozhodnutia).

32. V prejednávanej veci sa tieto práva týkajú/odvodzujú sa resp. majú vzťah k potvrdeniu o priemyselnej bezpečnosti (potvrdeniu NBÚ č. SP-OBP-1304-2/2017-C z 8. marca 2017). Význam potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti vyplýva z ustanovenia § 43 zákona č. 215/2004 Z. z., podľa ktorého, ak je odôvodnený predpoklad, že štátny orgán požiada podnikateľa o vytvorenie utajovanej skutočnosti alebo ak bude potrebné postúpiť utajovanú skutočnosť zo štátneho orgánu podnikateľovi (ďalej len „postúpenie utajovanej skutočnosti“), je podnikateľ povinný požiadať úrad o vydanie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti. Toto ustanovenie má následne svoju reflexiu v súvisiacich normách, v prejednávanej veci osobitne v zákone č. 392/2011 Z. z. upravujúceho podmienky obchodovania s výrobkami obranného priemyslu, čo bol ostatne žalobcom akcentovaný predmet jeho činnosti. Aby teda mohol žalobca vykonávať svoju zamýšľanú činnosť (obchodovanie s výrobkami obranného priemyslu) formujúcu jadro jeho potenciálne dotknutých práv (napríklad právo podnikat' a s ním súvisiace práva), musel ako podnikateľ disponovať potvrdením o priemyselnej bezpečnosti, predpokladom vydania ktorého bolo vydanie osvedčenia. Vydanie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti ako aj osvedčenia nie je samoučelným. V kontexte prejednávanej veci ide o splnenie podmienok k tomu, aby podnikateľ (žalobca) mohol realizovať zamýšľanú obchodnú činnosť a tento účel obsahovo (materiálne) formuje jeho práva, ktoré môžu byť príslušnými orgánmi verejnej správy dotknuté a ktorým právam správny súd poskytuje ochranu.

33. Aplikujúc vyššie uvedené na prejednanú vec možno uzavrieť, že dominantným (primárnym) záujmom žalobcu vo vzťahu k potvrdeniu o priemyselnej bezpečnosti (z ktorej skutočnosti možno odvodiť aj chránené práva) bol jeho záujem disponovať týmto potvrdením, aby spĺňal podmienky zákonom (zákon č. 392/2011 Z. z.) požadované pre výkon obchodnej činnosti a teda aby mohol obchodovať s výrobkami obranného priemyslu. Na tomto mieste je nutné zdôrazniť, že potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti úrad vydáva na časovo obmedzený úsek (najviac na päť rokov - § 50 ods. 3 zákona č. 215/2004 Z. z.) a platnosť potvrdenia zaniká uplynutím doby (§ 52 ods. 1 písm. a) zákona č. 215/2004 Z. z.). V prejednávanej veci bolo potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti vydané dňa 8. marca 2017 a jeho platnosť bola stanovená do 8. marca 2022. V čase rozhodovania najvyššieho správneho súdu (20. septembra 2023), bez ohľadu na zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti preskúmaným rozhodnutím, toto nemohlo byť ani „hypoteticky platné“ a to vyše jeden a pol roka, keďže by jeho platnosť zanikla uplynutím času (expiráciou) najneskôr 8. marca 2022. Táto skutočnosť má osobitný význam na

posudzovanie jednak práv žalobcu chránených v tomto konaní jednak na rolu najvyššieho správneho súdu pri ich ochrane a to všetko vo svetle jasne koncipovanej normy § 135 ods. 1 SSP.

34. Vo vyššie uvedenom kontexte je však nutné uviesť, že k expirácii potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti malo dôjsť až približne po dvoch rokoch po vydaní preskúmaného rozhodnutia. V tomto (dvojročnom) časovom úseku žalobca z dôvodu zrušenia potvrdenia preskúmaným rozhodnutím nemohol vykonávať zamýšľanú obchodnú činnosť. Uvedené ostatne dokumentuje aj oznámenie Ministerstva hospodárstva Slovenskej republiky z 31. marca 2020 adresované žalobcovi, v ktorom ministerstvo o. i. uvádza „MH SR berie na vedomie Vaše informácie a upozorňuje Vás, že dňom doručenia tohto oznámenia t. j. 17.03.2020 skončila platnosť povolenia na obchodovanie s výrobkami obranného priemyslu č. P007/2017-1050, číslo rozhodnutia Po13/2017- 1050.“. Ako vyplýva z vyššie uvedeného, v čase rozhodovania najvyššieho správneho súdu primárne právo (záujem) žalobcu súvisiace s potvrdením o priemyselnej bezpečnosti (záujem žalobcu disponovať týmto potvrdením pre potreby splnenia podmienok pre obchodovanie s výrobkami obranného priemyslu) neexistovalo, keďže platnosť tohto konkrétneho potvrdenia (potvrdenie o priemyselnej bezpečnosti č. SP- OBP-1304-2/2017- C z 8. marca 2017) by bez ohľadu na vydanie preskúmaného rozhodnutia zanikla uplynutím času 8. marca 2022. Práva resp. oprávnené záujmy žalobcu, ktoré však potenciálne existettné v čase rozhodovania najvyššieho správneho súdu sú majú charakter práv sekundárnych (odvođených) od vyššie opísaného primárneho záujmu (práva) žalobcu. Ide napríklad (alebo skôr najmä, vychádzajúc pritom z argumentácie žalobcu v správnej žalobe) o možné právo na náhradu škody spôsobenú orgánom verejnej moci pri výkone verejnej moci (pozn. pokiaľ prirodzene takáto škoda vznikla a je atribuoateľná voči štátu pri splnení podmienok stanovených zákonom).

35. Správnou žalobou sa žalobca domáha zrušenia preskúmaného rozhodnutia, ktoré považuje za nezákonné, odkazujúc pritom na ustanovenie § 191 ods. 1 písm. e) SSP (zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci) a § 191 ods. 1 písm. g) SSP (došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej). V texte správnej žaloby ešte žalobca ďalší dôvod nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia vymedzuje aj citáciou ustanovenia § 191 ods. 1 písm. f) SSP. Z hľadiska samotného obsahového (materiálneho) odôvodnenia správnej žaloby však žalobca uvádza len dôvody pre zrušenie rozhodnutia zo 6. júna 2019 (tzv. podmieňujúceho alebo podkladového rozhodnutia o zrušení osvedčenia). To čo žalobca preskúmanému rozhodnutiu vytýka zhuťnil v správnej žalobe v podstate len v bode 14 slovami „Keďže P. O. X. očakáva, že bude v správnej žalobe vedenej na NS SR pod sp. zn. 2Snr/1/2019 úspešný a nakoľko existujú dôvody na zrušenie rozhodnutia NBÚ č. SP-PB-4325-35/2017-Ž-53974 zo dňa 06.06.2019, existuje dôvodný predpoklad, že zrušením rozhodnutia NBÚ č. SP-PB-4325-35/2017-Ž-53974 zo dňa 06.06.2019 odpadne aj dôvod vydania Rozhodnutia NBÚ a Rozhodnutia, napadnutých touto správnou žalobou. Preto zanikne dôvod na zrušenie platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti ...“. (pozn. v ďalšom žalobca už len na rovnakom „skutkovom základe“ odôvodňuje svoj návrh na priznanie odkladného účinku správnej žalobe a návrh na prerušenie konania). Nutné je však dodať, že opísaná jednoduchosť/lineárnosť odôvodnenia je vlastná aj prvostupňovému resp. druhostupňovému rozhodnutiu, ktoré (abstrahujúc podstatu) svoj výrok odôvodňujú len tým, že rozhodnutie zo 6. júna 2019, ktoré nadobudlo právoplatnosť 30. septembra 2019, je dôvodom pre zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti (následne citujúc prípadne interpretujúc dotknuté ustanovenia zákona č. 215/2004 Z. z.). Najvyšší správny súd následne naozaj rozhodnutie z 12. septembra 2019 rozsudkom sp. zn. 2Snr/1/2019 z 18. januára 2023 zrušil, čím podkladové/podmieňujúce rozhodnutie stratilo právoplatnosť. Uvedené však nič nemení na tom, že v čase vydania podmieneného (preskúmaného) rozhodnutia resp. prvostupňového rozhodnutia, tieto rozhodnutia netrpeli žalobcom vytýkanými vadami, boli vydané v súlade so zákonom a mali jednoznačný a priamočiary (viď opísaná lineárnosť vyššie) zákonný základ. Konštatovanie uvedené v predošlej vete je kľúčové pre aplikáciu ustanovenia § 135 ods. 1 SSP určujúceho, ktorý čas (resp. stav v ktorom čase) je relevantný pre rozhodnutie správneho súdu.

36. Zo záverov uvedených v predošlom bode vyplýva, že preskúmané rozhodnutia v čase ich vydania resp. právoplatnosti boli rozhodnutiami zákonnými a rešpektujúc stav v tomto čase, žalobcom vytýkané dôvody ich nezákonnosti treba považovať za bezpredmetné. K relevantnej zmene došlo až na základe rozsudku sp. zn. 2Snr/1/2019 z 18. januára 2023 (N.B. takmer rok po „expirácii“ potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti), čo však na správnosť záveru uvedeného v predošlej vete nemá žiaden vplyv. Napriek tomu je zrejma explicitná skrivosť vzniknutého stavu, ktorá spočíva v strohom

konštatovaní o tom, že „odpadnutie“ jediného a výlučného dôvodu rozhodnutia (správneho aktu) nemá mať vplyv na jeho platnosť. Ako riešenie vzniknutej situácie sa v prvoplánovej rovine núka aplikácia ustanovenia § 135 ods. 1 SSP contra verba legis, teda akési prelomenie tohto ustanovenia odôvodnené identifikovanou medzerou v platnej právnej úprave. Medzerou spočívajúcou v tom, že ustanovenie § 135 ods. 1 SSP umožňuje vznik opísaného stavu zrejmej „nespravodlivosti“. Takéto prelomenie by znamenalo, že správny súd by za rozhodujúci stav nepovažoval ten, ktorý bol v čase vyhlásenia/vydania preskúmaného rozhodnutia ale stav, ktorý bol o takmer tri roky neskôr. Nešlo by teda (vo svojej podstate) o výklad ustanovenia § 135 ods. 1 SSP ale o rozhodnutie v explicitnom rozpore s ním.

37. Z poslednej vety predošlého odseku možno badať istú rezervovanosť najvyššieho správneho súdu k naznačenému dotváraniu práva (judikovaním contra legem voči jednoznačnému zneniu § 135 ods. 1 SSP). Vo všeobecnosti najvyšší správny súd považuje sudcovské dotváranie práva spôsobom odopierajúcim aplikáciu jasne formulovanej právnej normy (v prejednávanej veci § 135 ods. 1 SSP) za postup výnimočný, ktorého využitiu musí predchádzať posúdenie alternatívnych riešení. K takémuto rezervovanému prístupu vedie najvyšší správny súd uvedomenie si celkom zrejmeho rozporu sudcovského dotvárania práva so základnými princípmi demokratického právneho štátu, z ktorých osobitne za zmienku stoja princíp delby moci a princíp právnej istoty. Na druhej strane správny súd sudcovskú tvorbu práva judikovaním contra legem nevyklučuje a priori a to dokonca ani v prípadoch obdobných prejednávanej veci, súc si vedomý faktorov legitimizujúcich takýto postup (porovnaj napr. Meltzer, F. Metodologie nalézání práva. Praha : C. H. Beck, 2011, 217 s.). Takýmto faktorom je v prvom rade identifikácia princípov, ktoré môžu byť aplikáciou jasného znenia dotknutej právnej normy (§ 135 ods. 1 SSP) atakované, napríklad princíp formálnej spravodlivosti alebo princíp bezrospornosti právneho poriadku. Bez ohľadu na uvedené považuje najvyšší správny súd sudcovské dotváranie práva za postup ultimátny, nastupujúci až v prípade ak nie je schopný identifikovať žiadnu miernejšiu (v zmysle menej invazívnu) cestu nájdania spravodlivého rozhodnutia veci (porovnaj napr. Mrva, M., Turčan, M. Interpretácia a argumentácia v práve. Bratislava : Wolters Kluwer s.r.o., 2016, 131 s.). V rámci tohto „hľadania“ je ale súd v prvom rade limitovaný parametrami/špecifikami prejednávanej veci, keďže súd (správny/všeobecný) rozhoduje v rámci svojej sporovej agendy konkrétnu vec ergo nerealizuje akúsi abstraktnú kontrolu ústavnosti aplikácie § 135 ods. 1 SSP. Akcent na špecifiká prejednávanej veci kládol aj Najvyšší správny súd Českej republiky rozhodujúci v skutkovo čiastočne príbuznej veci vedenej pod sp. zn. 6As211/2017-88 (uznesenie z 22. októbra 2019), keď o. i. judikoval, že „Zrušenie či zmena podmieňujúceho rozhodnutia však nemusí viesť vždy k automatickému zrušeniu podmieneného rozhodnutia súdom, naopak je potrebné podľa okolností daného prípadu vyhodnotiť, aký vplyv má zrušenie či zmena podmieňujúceho rozhodnutia na zákonnosť rozhodnutia podmieneného.“.

38. Vo svetle vyššie uvedených teoretických východísk najvyšší správny súd za relevantné špecifiká prejednávanej veci považoval najmä (i) skutočnosť, že bez ohľadu na preskúmané rozhodnutie by platnosť potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti zanikla uplynutím času už 8. marca 2022; (ii) skutočnosť, že základné právo (záujem) žalobcu vyplývajúce z potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti (teda „právo“ mať platné potvrdenie ako podmienku pre výkon obchodnej činnosti s výrobkami obranného priemyslu) z dôvodu uvedeného v predošlom bode už v čase rozhodovania najvyššieho správneho súdu nebolo (nemohlo byť) porušené ani ohrozené a (iii) skutočnosť, že ochrana reziduálnych (sekundárnych) práv odvodených z práva uvedeného v predošlom bode (teda napríklad resp. najmä práva na náhradu škody) je vo všeobecnej rovine garantovaná iným druhom konania, v ktorom príslušný súd aplikuje ustanovenia zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon 514/2003 Z. z.“). Vychádzajúc zo skoršej judikatúry ústavného súdu týkajúcej sa preskúmania rozhodnutí, ktorých „predmet prieskumu odpadol“ resp. uplynutím času alebo na základe inej relevantnej skutočnosti došlo k strate ich účinkov (napr. nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 418/2018 z 29. januára 2019) najvyšší správny súd v zániku platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti uplynutím času už 8. marca 2022 nevezhliadol dôvod k zastaveniu súdneho konania. Zohľadniac však špecifiká veci dospel najvyšší správny súd k záveru, že v prejednávanej veci nie je „prelamovanie“ jednoznačného znenia ustanovenia § 135 ods. 1 SSP judikovaním contra legem nevyhnutným [v zmysle druhého subtestu (kritéria) testu proporcionality] postupom vedúcim k ochrane reziduálnych práv žalobcu. Podstatnou v tomto závere je skutočnosť, že najvyšší správny súd v konaní vedenom pod sp. zn. 2Snr/1/2019 rozsudkom zrušil „podkladové“ rozhodnutie pričom práve rozhodovanie prvostupňového správneho orgánu (NBÚ) resp. žalovaného vo veci týkajúcej sa osvedčenia zakladá materiálnu stránku potenciálnej nezákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej moci (ktorá je následne podmienkou uplatňovania nárokov podľa zákona č. 514/2003 Z. z.).

Najvyšší správny súd preto za menej invazívny spôsob (v porovnaní s prelamaním ustanovenia § 135 ods. 1 SSP) považoval napríklad možnú extenzívnejšiu interpretáciu pojmu „nezákonné rozhodnutie“ v zmysle § 5 a nasl. zákona č. 514/2003 Z. z.. Takáto interpretácia zo strany všeobecného súdu posudzujúceho prípadný nárok žalobcu na náhradu škody spôsobenú orgánom verejnej moci by spočívala v tom, že by ako z „východiskového nezákonného rozhodnutia“ vychádzal z rozhodnutia z 12. septembra 2019 (ako druhostupňového rozhodnutia voči rozhodnutiu zo 6. júna 2019, ktorým NBÚ zrušil platnosť osvedčenia), ktoré bolo zrušené rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 2Snr/1/2019 z 18. januára 2023. Následné posudzovanie kauzality zo strany všeobecného súdu by zohľadňovalo vyššie uvedené špecifiká prejednávanej veci (teda najmä reťazenie rozhodnutí o zrušení a ich bezprostrednosť).

39. Na základe uvedeného, najvyšší správny súd vyhodnotil žalobcom uplatnené žalobné námietky za nespôsobilé spochybniť zákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného a žalobu žalobcu ako nedôvodnú podľa § 190 SSP zamietol. Čo sa týka návrhu žalobcu, aby najvyšší správny súd konanie prerušil až do právoplatnosti rozhodnutia vo veci vedenej na najvyššom súde pod sp. zn. 2Snr/1/2019, najvyšší správny súd rozhodol tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia z dôvodu, že najvyšší správny súd vo veci vedenej pod sp. zn. 2Snr/1/2019 rozhodol rozsudkom sp. zn. 2Snr/1/2019 z 18. januára 2023 čím žalobcom uvádzaný jediný dôvod, pre ktorý žiadal konanie prerušiť, odpadol.

40. O náhrade trov konania vo vzťahu k žalovanému bolo rozhodnuté podľa § 168 SSP a contrario. Žalovaný bol v konaní úspešný a preto má právo na náhradu trov konania. Keďže však neboli splnené podmienky aplikácie § 168, súd mu náhradu nepriznal. Žalobca ako neúspešný účastník nemá právo na náhradu trov konania (§ 167 ods. 1 SSP a contrario).

41. Tento rozsudok bo prijatý pomerom hlasov 4:1.
Odlíšné stanovisko sudkyne Kristíny Babiakovej
k rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky
sp. zn. 10Snr/1/2020 zo dňa 20. septembra 2023

1. Podľa § 139 ods. 4 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) pripájam svoje odlišné stanovisko k rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „najvyšší správny súd“ alebo „správny súd“) sp. zn. 10Snr/1/2020 zo dňa 20. septembra 2023.

2. Väčšina senátu v predmetnej veci rozhodla o zamietnutí žaloby žalobcu, pričom nevzhladla dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia o zrušení platnosti potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti žalobcu. A to napriek tomu, že počas správneho súdneho konania došlo najvyšším správnym súdom k zrušeniu podkladového rozhodnutia - rozhodnutia žalovaného o zrušení osvedčenia pre utajované skutočnosti štatutárneho orgánu žalobcu. Skutočnosť, že jedine strata osvedčenia (podkladové/podmieňujúce rozhodnutie) bola podkladom/dôvodom pre zrušenie potvrdenia o priemyselnej bezpečnosti žalobcu (podmienené rozhodnutie) (tzv. reťazenie administratívnych aktov) nebola v danej veci sporná. Väčšina senátu však zrušenie podkladového/podmieňujúceho rozhodnutia, odkazujúc na ustanovenie § 135 ods. 1 SSP, nepovažovala za dôvod na zrušenie podmieneného rozhodnutia. Na rozdiel od väčšiny senátu som však toho názoru, že v posudzovanom prípade mal správny súd na zmenu situácie počas správneho súdneho konania prihliadnuť.

3. K uvedenému záveru som dospela aj napriek tomu, že som si vedomá znenia ustanovenia § 135 ods. 1 SSP, podľa ktorého na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav (právny a skutkový) v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, pričom výnimky uvedené v § 135 ods. 2 SSP sa na posudzovaný prípad nevzťahujú. Nespochybňujem, že napadnuté rozhodnutie v čase jeho vydávania vychádzalo z právoplatného podkladového rozhodnutia, ale som toho názoru, že zmenu stavu mal správny súd zobrať do úvahy pri svojom rozhodovaní.

4. Uvedomujem si, že viazanosť skutkovým a právnym stavom v čase rozhodnutia orgánu verejnej správy predstavuje jeden z princípov, na ktorých je postavené správne súdnictvo na území Slovenskej republiky. Úlohou správneho súdnictva totiž nie je pri výkone svojej právomoci „nahradzať“ činnosť správnych orgánov. Úlohou správneho súdnictva je preskúmavať zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, či pri riešení konkrétnych otázok vymedzených správnu žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy. Práve takýmto postupom správne súdy zabezpečujú ochranu práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb v zákonom vymedzených oblastiach pred nezákonným výkonom verejnej moci (čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 2 ods. 1 a 2 SSP). S takouto definíciou správneho súdnictva

súvisí aj úprava viazanosti správneho súdu skutkovým a právnym stavom v čase rozhodovania orgánu verejnej správy a úprava reštriktívne vykladanych možností výkonu dokazovania v správnom súdnom konaní“ (rozhodnutie najvyššieho správneho súdu sp. zn. 4 Sžfk 36/2021 zo dňa 12. júla 2023).

5. Ako každý právny princíp, aj ten podľa § 135 ods. 1 SSP sa ale môže dostávať do konfliktu s inými ústavnými princípmi či právami, pričom presadenie sa jedného z kolidujúcich právnych princípov v konkrétnej veci je otázkou ich pomeriavania, zvažovania primeranosti (proporcionality) a dôsledkov obmedzenia.

6. Takéto zvažovanie vykonal v prvom rade už sám zákonodarca, keď v § 135 ods. 2 SSP pomenoval výnimky zo všeobecného pravidla zakotveného v § 135 ods. 1 SSP - ide o výnimky týkajúce sa napr. konania vo veciach azylu, zaistenia či administratívneho vyhostenia, nečinnosti orgánu verejnej správy či vo veciach peňažnej moderácie.

7. Záonné výnimky z aplikácie § 135 ods. 1 SSP sú pritom doplňované aj výnimkami vytváranými rozhodovacou činnosťou. Najvyšší správny súd už sám vo svojej rozhodovacej činnosti pripustil, že doslovná aplikácia ustanovenia § 135 ods. 1 SSP by v každej situácii nebola v prospech účinnej súdnej ochrany práv účastníkov konania, pričom obdobný prístup je podľa môjho názoru odôvodnený aj v práve rozhodovanej veci.

8. V rozhodnutí sp. zn. 5 Svk 4/2021 zo dňa 24. februára 2022, uverejnené v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pod č. 1/2022 najvyšší správny súd poukázal na požiadavku aplikácie § 135 ods. 1 SSP, ale „iba potiaľ, pokiaľ sa nevezmú do úvahy širšie súvislosti rozhodovania správnych súdov v špecifickom skutkovom kontexte, ktorý nastal aj v práve rozhodovanej veci. 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.“ (body 56 a 57 citovaného rozsudku). V tejto veci najvyšší správny súd prihliadol na dodatočné obživnutie správneho rozhodnutia po zrušení zrušujúceho rozsudku správneho súdu v kasačnom konaní, ktoré vyšlo najavo až po vydaní napadnutého rozhodnutia.

9. K obdobnej situácii dochádza, keď doslovná aplikácia § 135 ods. 1 SSP musí ustúpiť nálezu Ústavného súdu SR v prípade, ak 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 (napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sža 16/2016 zo dňa 26. marca 2019).

10. Dotváranie výnimiek z uplatňovania princípu podľa § 135 ods. 1 SSP prezumuje aj sám zákonodarca, keď upravuje, že nezákonnosť podkladových rozhodnutí a opatrení správnych orgánov, ktoré nie sú samostatne predmetom súdneho prieskumu, sa podľa § 27 SSP preskúmava až v konaní o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu, ktoré na tieto podkladové akty nadväzuje. Takto zistená nezákonnosť sa pritom priamo pretaví aj do zrušenia nadväzujúceho rozhodnutia. Za nelogický by preto bolo možné považovať výklad, podľa ktorého by žalobca mal mať ujmu z toho, že určité podkladové rozhodnutie je samostatne súdne preskúmateľné a vtedy sa na jeho nezákonnosť pri posudzovaní podmieneného rozhodnutia vôbec neprihliada.

11. Z vyššie uvedeného vyplýva, že okrem právnej úpravy, aj právna prax pripúšťa situácie, keď ustanovenie § 135 ods. 1 SSP, upravujúce všeobecný revízny princíp v správnom súdnictve, je možné vo výnimočných prípadoch za zohľadnenia špecifik rozhodovanej veci neaplikovať v záujme účinnej súdnej ochrany a dotvoriť tak výnimky z tejto zásady.

12. V tomto kontexte poukazujem na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 388/2018-31 zo dňa 16. októbra 2018, kde ústavný súd uviedol, že zákonodarca pri tvorbe právneho predpisu spravidla vychádza z toho, čo je bežné, z tzv. normálnych prípadov, pričom osobitné, špecifické situácie, ktoré život prináša, môžu uniknúť jeho pozornosti. V takých prípadoch nemôžu súdy postupovať formalisticky a zohľadniť iba doslovné znenie zákona, ktorého aplikácia môže mať protiústavné dôsledky. V prípadoch medzery zákona, ak sú dané podmienky pre dotváranie práva súdom, je súd k dotváraniu práva nielenže oprávnený, vychádzajúc z princípu rovnosti, dokonca povinný.

13. Dotváranie práva samozrejme vyžaduje dôkladné vyhodnotenie vzniknutej situácie a zváženie dôsledkov prijatého rozhodnutia. V zmysle záverov právnej vedy (napr. Melzer F.: Metodologie nalézání práva, Úvod do právní argumentace, 2. vydání, Praha C.H. Beck, 2011), dotváranie práva je totiž len vtedy legitímne, keď v jeho prospech hovoria základné princípy, ktoré sa presadia v porovnaní

s inak preferovaným princípom právnej istoty, delby štátnej moci ako aj demokratickým princípom. Základnými legitimačnými dôvodmi, ktoré dotváranie práva odôvodňujú, sú pritom princíp účelnosti a princíp bezrozpornosti právneho poriadku (hlavne bezrozpornosti hodnotovej).

14. V práve rozhodovanej veci je podľa môjho názoru rozhodujúce právo na spravodlivý súdny proces. V rámci správneho súdnictva je úlohou správnych súdov poskytovať ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2 ods. 1 SSP), pričom táto ochrana má byť účinná a efektívna. Ide o podstatu práva na spravodlivý proces v správnom súdnictve (čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy). Táto ústavná maxima predstavuje určujúci smer pre výklad procesných kódexov - vrátane SSP (čl. 152 ods. 4 Ústavy). Z toho dôvodu preto podľa môjho názoru nie je možné trvať na formálnom naplnení procesného predpisu (§ 135 ods. 1 SSP) pri vedomí, že by tým súd síce konal podľa jeho textu, nie však v jeho zmysle.

15. Práve rozhodovanú vec považujem za takýto výnimočný prípad, keď žalobca už napriek zrušeniu podkladového rozhodnutia pre jeho nezákonnosť, nemá žiaden iný prostriedok nápravy, ktorým by dosiahol zrušenie aj podmieneného rozhodnutia. A to za situácie, keď na základe tohto podmieneného rozhodnutia (ktorého podklad bol pre nezákonnosť zrušený), žalobca nemohol odo dňa 6. februára 2020 do dňa 8. marca 2022 vykonávať podnikateľskú činnosť v oblasti obchodovania s výrobkami obranného priemyslu.

16. Podmienené ako aj podmieňujúce rozhodnutie boli totiž vydané na základe zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon č. 215/2004 Z. z.“). Zákon č. 215/2004 Z. z. v ustanovení § 81 ods. 1 pritom jasne uvádza, že na rozhodovanie podľa tohto zákona (okrem výnimiek, ktoré nie sú predmetom tohto rozhodovania) sa nevzťahujú všeobecne záväzné právne predpisy o správnom konaní, teda Správny poriadok. Ak by sme v takto nastavenom právnom režime pripustili bezvýhradnú aplikáciu § 135 ods. 1 SSP, žalobca by už nemal žiaden prostriedok nápravy, ktorým by z dôvodu nových skutočností (zrušenie podkladového rozhodnutia) dosiahol nápravu, teda aj zrušenie podmieneného rozhodnutia (nemožnosť obnovy konania). To, že pre nezákonnosť došlo k zrušeniu podkladového rozhodnutia, by sa v predmetnej veci zmenilo v Pyrrhovo víťazstvo, ktoré by nemohlo byť nijak zohľadnené v rámci obrany proti nadväzujúcemu (podmienenému) rozhodnutiu správneho orgánu, ktoré do práv žalobcu, podľa môjho názoru, zasiahlo ešte intenzívnejšie (mutatis mutandis rozhodnutie rozšíreného senátu Najvyššieho správneho súdu Českej republiky sp. zn. 6 As 211/2017 - 88).

17. Navyše v predmetnej veci je nepochybné, že podmienené rozhodnutie zasiahlo do práv žalobcu v takej miere, že nemohol po dobu dvoch rokov vykonávať podnikateľskú činnosť v dotknutej oblasti. Akokoľvek napadnuté rozhodnutie už medzičasom stratilo platnosť (dňa 8. marca 2022), bolo už opakovane judikované, že obsah súdnej ochrany sa po uplynutí účinkov žalovaného rozhodnutia dostáva do sekundárnej podoby, ktorej podstatou je vytvorenie základu pre prípadný nárok na náhradu škody (obdobne tiež rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/2018 zo dňa 13. novembra 2018, sp. zn. III. ÚS 416/2018 zo dňa 16. januára 2019 a iné). Náhrada škody, ktorá vznikla nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy a ktorej uplatnenie je podmienené konštatovaním nezákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (§ 3 ods. 1 písm. a) v spojení s § 6 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov; ďalej len „zákon č. 514/2003 Z. z.“), je pritom rovnako základným právom fyzických a právnických osôb (čl. 46 ods. 3 Ústavy). Jediný spôsob, akým by žalobca mohol dosiahnuť zrušenie napadnutého rozhodnutia, je pritom konanie správneho súdu v práve rozhodovanej veci. Iné konanie o opravnom či mimoriadnom opravnom prostriedku už žalobca k dispozícii nemá. Je pritom nepochybné, že ak žalobca nemohol dva roky vykonávať podnikateľskú činnosť v rozsahu zrušeného potvrdenia, mohlo to u neho spôsobiť ušlý zisk alebo škodu, a mal by mať možnosť žiadať ich náhradu súdnou cestou.

18. Nemôžem súhlasiť so záverom väčšiny senátu (bod 38 rozsudku), že okresný súd konajúci podľa zákona č. 514/2003 Z. z. by mohol nezákonnosť napadnutého rozhodnutia odvodiť od nezákonnosti podkladového rozhodnutia. Konanie podľa zákona č. 514/2003 Z. z. je totiž výslovne postavené na tom, že súd v konaní o nároku na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej moci nie je oprávnený skúmať ako predbežnú otázku zákonnosť rozhodnutia, ktorým mala byť spôsobená škoda. Toto je potvrdené aj judikatúrou, podľa ktorej všeobecné súdy nie sú oprávnené mimo rámca správneho súdnictva skúmať vecnú správnosť správnych aktov vydaných príslušným orgánom (napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. M Cdo 58/01, rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6 Cdo 250/2010, Nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 159/2012). V tejto situácii, zohľadniac právnu úpravu a ustálenú rozhodovaciu prax, by bolo v rozpore s princípom právnej istoty a legitímnych očakávaní, očakávať od civilného súdu, aby konal v priamom rozpore so zákonom, ak rozhodovacia činnosť

správnych súdov umožňuje výklad ustanovenia § 135 ods. 1 SSP v prospech účinnej ochrany práv účastníka konania.

19. Navyše je potrebné uviesť, že správne súdnictvo sa v právnom poriadku Slovenskej republiky stalo samostatnou vetvou súdnictva. Autorita najvyššieho správneho súdu sa viaže na nižšie postavené správne súdy, ktoré môže najvyšší správny súd zaviazať svojim právnym názorom či už kasačne (§ 469 SSP) alebo judikatúrne (§ 466 ods. 3 SSP či § 440 ods. 1 písm. h) SSP). Takáto autorita najvyššieho správneho súdu sa však nevzťahuje na civilné súdy, ktoré posudzujúce právo na náhradu škody a nemajetkovej ujmy spôsobenej nezákonným rozhodnutím. V tejto oblasti prináleží postavenie judikatúrnej autority Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky. Najvyšší správny súd tak nevie od civilných súdov vynucovať výklad predpisov, ktorý vo svojom rozhodnutí zdefinoval pre nárok na náhradu škody, ktorá vznikla žalobcovi a ktorý je v rozpore s doterajším, judikatúrne ustáleným, chápaním. Cesta, ktorú väčšina senátu predpisuje žalobcovi, je tak skôr iluzórna.

20. Z vyššie uvedených dôvodov som preto dospela k názoru, že najvyšší správny súd mal v posudzovanej veci, zohľadniac jej špecifické okolnosti (nezákonnosť podkladového rozhodnutia, nemožnosť inej ochrany a vytvorenie priestoru pre uplatnenie náhrady škody), dotvoriť výnimku z ustanovenia § 135 ods. 1 SSP a rozhodnutie žalovaného ako nezákonné zrušiť. Iný výklad považujem za porušenie práva žalobcu na účinnú súdnu ochranu, a tak za rozporný so zmyslom správnej súdnej ochrany.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.