

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 3Svk/27/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1020201289
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 10. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Katarína Benczová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1020201289.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobkyne: W.. S. G. W., narodená XX. V. XXXX, trvale bytom Z. XX, XXX XX Š., právne zastúpená advokátskou kanceláriou: ADVOKÁTSKA KANCELÁRIA - JUDr. Eva Roskošová s.r.o., sídlom Vietnamská 41, 821 04 Bratislava, IČO: 50 995 456; proti žalovanej: Slovenská advokátska komora, so sídlom Kolárska 4, 813 42 Bratislava, IČO: 30 795 141, právne zastúpená advokátkou: JUDr. Eva Bušová, so sídlom Tobručská 6, 811 02 Bratislava; o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. 21/8/2020 zo dňa 16. júla 2020, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/208/2020-327 zo dňa 20. januára 2022, takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 1 S 208/2020-327 zo dňa 20. januára 2022 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

o d ô v o d n e n i e :

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Žalovaná rozhodnutím č. 21/8/2020 zo dňa 16. júla 2020 (ďalej len „rozhodnutie žalovanej“) podľa § 71 ods. 1 písm. b) v spojení s § 8 ods. 2 písm. b) zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o advokácii“) pozastavila žalobkyňi výkon advokácie. Žalovaná svoje rozhodnutie odôvodnila tiež odkazom na uznesenie prokurátorky Úradu špeciálnej prokuratúry Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky č. VII/3 Gv 76/19/1000-57 zo dňa 9. marca 2020, ktorým bolo žalobkyňi vznesené obvinenie za zločin zasahovania do nezávislosti súdu podľa § 342 ods. 1 a 2 písm. b) zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej len „Trestný zákon“) a za zločin zasahovania do nezávislosti súdu podľa 342 ods. 1 a 2 písm. b) Trestného zákona formou spolupáchateľstva podľa § 20 Trestného zákona.

2. Správnou žalobou doručenou Krajskému súdu v Bratislave (ďalej len „správny súd“) dňa 11. septembra 2020 sa žalobkyňa domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovanej a žiadala jeho zrušenie.

3. Podaním zo dňa 9. decembra 2021 žalovaná oznámila správnemu súdu, že rozhodnutím č. 49/18/2021 zo dňa 5. novembra 2021 (ďalej len „zrušenie pozastavenia výkonu advokácie“) podľa § 10 zákona o advokácii zrušila žalobkyňi pozastavenie výkonu advokácie vykonané rozhodnutím č. 21/8/2020 zo dňa 16. júla 2020.

4. Žalovaná zrušenie pozastavenia výkonu advokácie odôvodnila tým, že pozastavenie výkonu trvá od septembra 2020, pričom bolo úlohou orgánov činných v trestnom konaní, aby náležite a bez zbytočných prieťahov objasnili a potrestali páchatel'a vymedzených trestných činov. Žalovaná podľa

svojho vyjadrenia nemôže a nesmie nahrádzať štátne orgány a advokát nemôže byť postihovaný za ich nečinnosť. S odkazom na princíp primeranosti a skutočnosť, že trestná vec žalobkyne je vylúčená na samostatné konanie ČVS: PPZ-140/NKA-ZA2-2021 a vo veci nebol vykonaný žiadny úkon približne 9 mesiacov, preto zrušila žalobkyni pozastavenie výkonu advokácie.

5. Správny súd uznesením č. k. 1S/208/2020 - 327 zo dňa 20. januára 2022 (ďalej len „uznesenie správneho súdu“ alebo „napádané uznesenie“) zastavil konanie o správnej žalobe žalobkyne a tejto priznal právo na náhradu trov konania.

6. Svoje rozhodnutie správny súd odôvodnil tým, že rozhodnutím o zrušení pozastavenia výkonu advokácie došlo k strate účinkov rozhodnutia žalovaného (o pozastavení výkonu advokácie žalobkyni), čím odpadol predmet súdneho prieskumu, a to bez jeho formálneho zrušenia na základe protestu prokurátora alebo mimoriadneho opravného prostriedku. S odkazom na odbornú literatúru (BARICOVÁ, J.; FEČÍK, M.; ŠTEVČEK, M.; FILOVÁ, A. a kol.: Správny súdny poriadok. Komentár. Praha: C.H.Beck, 2018, s. 553) preto správny súd dospel k záveru, že sú splnené podmienky na zastavenie konania podľa § 99 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), a preto aj súdne konanie zastavil.

II.

Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

7. Proti uzneseniu správneho súdu podala žalobkyňa - sťažovateľka kasačnú sťažnosť. V tejto namieta nesprávne právne posúdenie správneho súdu (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP), keď tento nezákonne, na základe nesprávnej aplikácie procesného predpisu, zastavil správne súdne konanie o žalobe sťažovateľky bez jej meritórneho preskúmania.

8. Sťažovateľka zastáva názor, že zastavenie správneho súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP prichádza do úvahy len v prípadoch, kedy rozhodnutím ešte nedošlo k zásahu do subjektívnych práv. Strata účinkov rozhodnutia bude tak dôvodom na zastavenie konania vtedy, ak nedošlo k jeho realizácii (napr. pri časovo limitovaných rozhodnutiach). Ak však už subjektívne práva boli uplatnené, nemožno bez ďalšieho zastaviť správne súdne konanie a odmietnuť súdnu ochranu, pretože jej primárny obsah založený na možnosti zrušenia nezákonného rozhodnutia sa týmto dostáva do sekundárnej podoby, ktorej podstatou je vytvorenie základu na náhradu škody.

9. Sťažovateľka dala do pozornosti, že na základe rozhodnutia žalovanej nebola oprávnená vykonávať svoje povolanie a poskytovať právne služby od 7. septembra 2020 až do 5. novembra 2021, t. j. 14 mesiacov, čím bolo zasiahnuté do jej práva podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy. Rozhodnutím o zrušení pozastavenia výkonu advokácie žalovaná nepristúpila k revízii svojho pôvodného rozhodnutia, ktoré bolo predmetom súdneho prieskumu, ale prijala nové rozhodnutie, ktorého účinky sú výlučne pro futuro. Neboli preto splnené podmienky podľa § 99 písm. g) SSP pre zastavenie správneho súdneho konania. Navrhla preto, aby kasačný súd napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správne súdu na ďalšie konanie.

10. Žalovaná sa ku kasačnej sťažnosti sťažovateľky nevyjadрила.

III.

Posúdenie kasačného súdu

11. 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 je dôvodná.

12. V predmetnom prípade bol kasačný súd sťažovateľkou vyzvaný, aby posúdil právnu otázku, či strata účinkov žalovaného rozhodnutia v priebehu správneho súdneho konania predstavuje bez ďalšieho odpadnutie predmetu súdneho konania a odôvodňuje jeho zastavenie podľa § 99 písm. g) SSP.

13. Pri riešení nastolených otázok kasačný súd zohľadňoval aj rozhodovaciu činnosť 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 (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), 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, vrátane jeho veľkého senátu.

14. Podľa ustanovenia § 99 písm. g) SSP:

„Správny súd konanie uznesením zastaví, ak g) odpadol dôvod na pokračovanie v konaní a nejde o prípady ustanovené v písmenách c) a d)...“.

15. Ustanovenie § 99 písm. g) SSP predstavuje osobitný dôvod zastavenia správneho súdneho konania bez meritórneho posúdenia správnej žaloby, ktorý je podmienený odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní. Na rozdiel od situácií upravených v § 99 písm. c) a d) SSP, ako vyplýva už zo samotného znenia predmetného ustanovenia, pod odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní nemožno považovať zrušenie napádaného rozhodnutia na základe uplatneného protestu či uplatneného mimoriadneho opravného prostriedku. Pôjde o odlišné situácie, najmä o prípady faktického zániku účinkov či už žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré môžu byť spojené buď s faktickým postupom žalovaného orgánu verejnej správy, s vydaním rozhodnutia podľa osobitných predpisov či s uplynutím času v prípade časovo limitovaných rozhodnutí a opatrení orgánov verejnej správy. Dôvod zastavenia správneho súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP vychádza zo samotnej podstaty správneho súdnictva, ktorého rozhodovanie nemá plniť primárne akademické účely, ale má praktický zmysel - poskytovať efektívnu ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb, ktoré boli porušené alebo priamo dotknuté zákonom vymedzenou činnosťou verejnej správy, pred nezákonným výkonom verejnej moci (§ 2 ods. 2 SSP).

16. Rovnako ako všetky iné ustanovenia, aj § 99 písm. g) SSP podlieha ústavnokonformnému výkladu (mutatis mutandis rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 142/2015 zo dňa 10. marca 2015, publikované v ZNaUÚS pod č. 58/2015). Zo všetkých jeho výkladových alternatív je preto potrebné preferovať tú, ktorá najväčšmi vyhovuje hodnotám a princípom zakotveným v Ústave. Osobitnú rolu tu zohráva práve maxima obsiahnutá v čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy. Inými slovami, uplatňovanie § 99 písm. g) SSP nesmie viesť k odopretiu spravodlivosti a najmä k odopretiu prístupu k súdu takým fyzickým a právnickým osobám, ktoré boli ukrátené na svojich právach (osobitne na základných právach a slobodách) postupom orgánov verejnej moci.

17. Práve z tohto dôvodu nemožno zastaviť správny súdny prieskum takého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré už zasiahlo do právnej sféry dotknutých subjektov (zasiahlo do ich subjektívnych práv a povinností, resp. ak tieto práva už boli realizované), i keď počas súdneho prieskumu jeho účinky zanikli. Je tomu tak preto, že obsah súdnej ochrany v správnom konaní 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). Právo na náhradu 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), je pritom rovnako základným právom fyzických a právnických osôb (čl. 46 ods. 3 Ústavy).

18. Zastaviť správne súdne konanie s odkazom na § 99 písm. g) SSP nemožno ani vtedy, ak je na pokračovaní súdneho prieskumu daný verejný záujem explicitne garantovaný/chránený právom, i keď účinky napadnutého rozhodnutia správneho orgánu počas súdneho prieskumu pominuli (rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 529/2019 zo dňa 19. januára 2021, sp. zn. I. ÚS 380/2019 zo dňa 13. júla 2021 a iné).

19. Z vyššie uvedených východísk vychádzal kasačný súd aj v predmetnej veci.

20. Podľa § 8 ods. 2 písm. b) zákona o advokácií:

„Komora môže pozastaviť výkon advokácie tomu, b) proti komu sa začalo trestné stíhanie za trestný čin do právoplatného rozhodnutia vo veci...“.

21. Podľa § 10 ods. 2 zákona o advokácií:

„Komora zapíše advokátovi pozastavenie výkonu advokácie podľa § 8 do zoznamu advokátov. Ak odpadnú dôvody uvedené v ustanovení § 8, komora pozastavenie výkonu advokácie advokátovi bezodkladne zruší a záznam o pozastavení výkonu advokácie vymaže zo zoznamu advokátov.“

22. Z administratívneho spisu kasačný súd zistil, že žalovaná rozhodnutím napadnutým správnu žalobou pozastavila sťažovateľke výkon advokácie podľa § 8 ods. 2 písm. b) zákona o advokácií. Týmto rozhodnutím nepochybne zasiahla do práva sťažovateľky na slobodnú voľbu povolania a do práva podnikateľ, resp. uskutočňovať inú zárobkovú činnosť (čl. 35 ods. 1 Ústavy). Rovnako kasačný súd považuje za preukázané, že žalovaná rozhodnutím o zrušení pozastavenia výkonu advokácie podľa § 10 ods. 2 zákona o advokácií počas súdneho konania zrušila účinky napadnutého rozhodnutia. Z uvedenej právnej úpravy (body 20 a 21 tohto rozsudku) ako aj z výroku a odôvodnenia rozhodnutia žalovanej o zrušení pozastavenia výkonu advokácie (body 3 a 4 tohto rozsudku) je zrejmé že týmto rozhodnutím boli dotknuté len účinky pozastavenia výkonu advokácie sťažovateľky pro futuro. Žalovaná sa v rozhodnutí o zrušení pozastavenia výkonu advokácie nevenovala, a vychádzajúc z právnej úpravy ani nemohla venovať, otázke zákonnosti pôvodného rozhodnutia. Skúmala len otázku ďalšieho trvania dôvodov pre pozastavenie výkonu advokácie sťažovateľke, ktoré boli identifikované v pôvodnom rozhodnutí.

23. S ohľadom na vyššie uvedené sa kasačný súd stotožňuje so sťažovateľkou v tom, že rozhodnutie žalovanej, ktorým sťažovateľke pozastavila výkon advokácie, zasiahlo do jej práv, pričom úlohou správneho súdu bolo posúdiť, či išlo o zásah zákonný alebo nezákonný. Pominutím účinkov napádaného rozhodnutia ako prekážky výkonu povolania vystúpil do popredia sekundárny účel súdneho prieskumu ktorým je vyjadrenie záveru vo veci zákonnosti zásahu do práv žalobkyne ako predpokladu pre prípadné uplatnenie nároku na náhradu škody spôsobenej vydaním medzičasom zrušeného rozhodnutia.

24. Za situácie, keď rozhodnutie žalovanej o pozastavení výkonu advokácie sťažovateľky v konkrétnom období malo vo vzťahu k jej právu na výkon povolania reálne účinky a privodilo konkrétne dôsledky, nemožno sa stotožniť s názorom správneho súdu, že sú splnené podmienky na zastavenie správneho súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP, t.j., že odpadol dôvod na pokračovanie konania vo veci súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia o pozastavení výkonu advokácie. Z vyššie uvedeného vyplýva, že preskúmané uznesenie o zastavení konania vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

25. Nad rámec už uvedeného, neušlo pozornosti kasačného súdu, že na správnom súde trvalo konanie bez meritórneho prejednaní veci (od podania správnej žaloby po vydanie napádaného uznesenia) približne 1 rok a 4 mesiace. Nemožno prehliadnuť, že žalobkyňa sa správnu žalobou domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia, dôsledkom ktorého bolo pozastavenie činnosti advokáta, teda dočasné znemožnenie výkonu jej povolania. Sťažovateľka sa tak ocitla v situácii, keď viac ako jeden rok nemohla vykonávať svoje povolanie bez toho, aby sa správny súd zaoberal preskúmaním zákonnosti napadnutého rozhodnutia. Aj keď si je kasačný súd vedomý neprímernej zaťažnosti správneho súdu množstvom nerozhodnutých vecí, bolo by dôvodné očakávať od správneho súdu zohľadnenie uvedených skutočností a dôsledkov, v optimálnom prípade urýchlenným prejednaním veci.

IV.

Záver

26. Zhrňujúc vyššie uvedené dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná, napádané uznesenie správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Preto napádané uznesenie správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP. V ďalšom procesnom postupe bude úlohou správneho súdu podľa možnosti urýchlenné prejednanie veci a rozhodnutie. Správny súd je v ďalšom konaní viazaný právnym názorom kasačného súdu (§ 469 SSP).

27. V ďalšom konaní správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

28. 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.