

Súd: Správny súd v Bratislave  
Spisová značka: BA-6S/78/2022  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1022200499  
Dátum vydania rozhodnutia: 18. 09. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Ina Šingliarová  
ECLI: ECLI:SK:SpSBA:2024:1022200499.2

## ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Správny súd v Bratislave v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Iny Šingliarovej a členov senátu Mgr. Pavla Ištóka a Mgr. Simony Kočišovej PhD., v právnej veci žalobcu: Krajská prokuratúra Bratislava, so sídlom Vajnorská 47, 812 56 Bratislava, IČO: 00 166 448, proti žalovanému: Dopravný úrad, so sídlom Letisko M. R. Štefánika, 823 05 Bratislava, IČO: 42 355 826, za účasti ďalších účastníkov: 1. VULM s.r.o., so sídlom Tuhovská 18, 831 06 Bratislava, IČO: 50 094 602, 2. BENE Pharma s.r.o. v konkurze, so sídlom Jazdecká 1/A, 080 01 Prešov, IČO: 36 830 208, ďalší účastníci 1. a 2. spoločne zastúpení spoločnosťou: Advokátska kancelária Andrej Mojžiš, s.r.o., so sídlom Gen. Svobodu 16, 902 01 Pezinok, IČO: 35 948 043, 3. Bazcom, a.s., so sídlom Opletalova 1015/55, Nové Město, 110 00 Praha 1, Česká republika, IČO: 273 97 050, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. 14746/2017/OLP-004 zo dňa 14.07.2017, takto

### rozhodol:

I. Správny súd v Bratislave žalobu **z a m i e t a**.

II. Žiaden z účastníkov konania **n e m á p r á v o** na náhradu trov konania pred správnym a kasačným súdom.

### odôvodnenie:

I.  
Priebeh administratívneho konania

1. Dopravný úrad (ďalej len „správny orgán“) ako orgán príslušný podľa § 48 ods. 1 písm. o) zákona č. 143/1998 Zb. o civilnom letectve v znení neskorších predpisov (ďalej len „letecký zákon“) svojím rozhodnutím č. 05721/2017/RL-006 zo dňa 14.03.2017, po preskúmaní žiadosti spoločnosti VULM s.r.o., IČO: 50 094 602, o zápis zmeny vlastníka do registra lietadiel, lietadla typu 390 (PREMIER IA), v.č. A., poznávacej značky B., z vlastníka VULM SK s.r.o., IČO: 36 830 208 na VULM s.r.o., a po preskúmaní žaloby podanej dňa 11.04.2016 na Okresný súd Bratislava III, sp.zn. 26Cb/66/2016 žalobcom CREDIS INVEST ALFA, s.r.o., IČO: 50 032 798, voči žalovanému VULM s.r.o., o určenie neúčinnosti právnych úkonov spoločnosti VULM SK s.r.o., v znení žaloby podanej dňa 14.02.2017 na Okresný súd Bratislava III, sp.zn. 23Cb/138/2016, podľa § 29 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „SP“ alebo „Správny poriadok“), prerušil konanie vo veci skôr uvedenej žiadosti do právoplatného rozhodnutia súdu o skôr podanej žalobe.

2. Proti rozhodnutiu Dopravného úradu o prerušení konania, boli podané rozklady spoločnosťami VULM s.r.o., IČO: 50 094 602 a BENE Pharma, s.r.o., IČO: 36 830 208, o ktorých rozhodol predseda úradu listom č. 14746/2017/OLP-004 zo dňa 14.07.2017 (ďalej aj len „napadnuté opatrenie“) ako odpoveď na podané rozklady s tým, že podľa § 29 ods. 3 SP, proti rozhodnutiu o prerušení konania sa nemožno odvolať; podľa § 60a SP, ustanovenia prvej až tretej časti sa primerane vzťahujú aj na konania o odvolaní;

podľa § 61 ods. 3 SP, ustanovenia o odvolacom konaní sa primerane vzťahujú aj na konania o rozklade, z ktorých vyplýva, že podané rozklady sú neprípustné, nakoľko proti rozhodnutiu vydanému podľa § 29 ods. 1 SP sa nemožno odvolať/podať rozklad a z uvedeného dôvodu o nich predseda úradu, ako osoba oprávnená konať a rozhodovať o podaných rozkladoch, nebude konať.

3. Krajská prokuratúra Bratislava pod č. Kd 275/18/1100-2 zo dňa 24.08.2018 podala predsedovi Dopravného úradu podľa § 23 ods. 1 v spojení s § 24 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o prokuratúre“) protest prokurátora a žiadala napadnuté opatrenie v lehote 30 dní od doručenia protestu ako nezákonné zrušiť.

4. O podanom proteste rozhodol predseda Dopravného úradu rozhodnutím č. 18592/2018/OLP-14 zo dňa 03.10.2018 tak, že protestu prokurátora nevyhovel.

II.

Žaloba

5. Žalobou doručenou Krajskému súdu v Bratislave dňa 29.11.2018, prokurátor Krajskej prokuratúry v Bratislave žiadal, aby súd protestom napadnuté opatrenie predsedu Dopravného úradu ako nezákonné zrušil.

6. Žalobca poukázal na skutočnosť, že zákon rozlišuje prípady obligatórneho a fakultatívneho prerušenia konania. Pri vymedzení okruhu správnych orgánov, zákon vymedzuje svoju pôsobnosť aj vo vzťahu k iným právnym predpisom, čo zákonodarca vyjadril slovami „ak osobitný zákon neustanovuje inak“. Z uvedeného vyplýva subsidiarita SP a negatívne vymedzenie pôsobnosti. Subsidiarita vyjadruje vzťah všeobecného a špeciálneho predpisu. Inými slovami, SP platí len vtedy, ak osobitné právne predpisy neustanovujú inak. Procesné odchýlky od SP sú obsiahnuté v príslušných hmotnoprávných predpisoch a ich rozsah je determinovaný povahou danej matérie. Preto osobitné predpisy možno rozdeliť na dve skupiny: a) osobitné predpisy, pri ktorých je vzťah k správnejmu poriadku založený na princípe subsidiarity, b) osobitné predpisy, pri ktorých sa princíp subsidiarity neuplatňuje, pretože ide o autonómnu právnu úpravu.

7. Na základe uvedeného, žalobca uviedol, že letecký zákon je osobitným hmotnoprávnym právnym predpisom na úseku civilného letectva a z § 55 ods. 1 leteckého zákona vyplýva, že na konanie podľa tohto zákona sa procesne vzťahuje všeobecný predpis - SP v prípade, ak letecký zákon, konkrétne v ustanoveniach § 55 ods. 2 až 4 neustanovuje inak. V § 55 ods. 2 leteckého zákona, sú vymenované konania, na ktoré sa nevzťahuje SP, pričom medzi týmito konaniami nie je uvedené konanie podľa § 48 ods. 1 písm. o) v spojení s §25 ods. 2, 3 a §26 ods. 4 leteckého zákona. Preto v súlade s §55 ods. 1 leteckého zákona, sa na takéto konanie vzťahuje SP.

8. Letecký zákon v § 55 ods. 3 zakotvil pozitívnu odchýlku - osobitnú právnu úpravu - autonómnu vo vzťahu k možnosti podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu vydanému podľa § 55 ods. 1 leteckého zákona. Podľa názoru žalobcu, rozhodnutie o prerušení konania vo veci o zmenu zápisu do registra lietadiel je nesporne rozhodnutím vydaným v zmysle § 55 ods. 1 leteckého zákona, preto sa rozhodnutie vydáva v súlade s § 29 ods. 1 SP v nadväznosti na § 55 ods. 1 leteckého zákona. Avšak vzhľadom na autonómnu právnu úpravu vyjadrenú v § 55 ods. 3 leteckého zákona, vo vzťahu k možnosti podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu vydanému podľa § 55 ods. 1, je vylúčená aplikácia všeobecného ustanovenia § 29 ods. 3 SP. Letecký zákon s poukazom na ustanovenie § 55 ods. 3 rozšíril ako osobitný autonómny právny predpis procesné oprávnenie účastníkov podať rozklad aj proti vydaným rozhodnutiam o prerušení konania, ktoré ako procesné rozhodnutia (nie meritórnej povahy) sú vydávané v rámci konania v zmysle § 55 ods. 1, na ktoré sa vzťahuje SP.

9. Túto dôležitú právnu skutočnosť predseda Dopravného úradu v ďalšom neakceptoval, nakoľko o podaných rozkladoch (napriek nesprávnejmu poučení) nerozhodol v súlade so zákonom. Pokiaľ osobitný právny predpis pripúšťa možnosť podať opravný prostriedok aj proti rozhodnutiu o prerušení konania, ide o rozšírenie práv účastníka konania, ktoré nie je v rozpore s právnym poriadkom Slovenskej republiky. Preto vo veci konajúci správny orgán je povinný túto osobitnú právnu úpravu rešpektovať a o podaných rozkladoch rozhodnúť vo forme a spôsobom upraveným v SP. V podanom proteste prokurátora boli dané do pozornosti predsedovi Dopravného úradu aj princípy európskeho správneho

práva, ktoré sú uvedené v odporúčaní CM/Rec (2007) 7 Výboru ministrov o dobrej verejnej správe, konkrétne princíp viazanosti právom, princíp právnej istoty a princíp transparentnosti. Princíp viazanosti právom vyžaduje, aby všetky rozhodnutia a úkony orgánov verejnej správy mali oporu v právnom poriadku, ich obsah bol s ním v súlade a boli účinne vynútiteľné. Ide o stav, ktorý predpokladá čl. 2 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon a aj čl. 13 Ústavy SR, ktorý v odseku 4 zakotvuje, že pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Predmetný princíp zahŕňa nielen požiadavku na súladný postup verejnej správy s vnútroštátnymi zákonmi, medzinárodným právom a všeobecnými právnymi zásadami, ale aj požiadavku nezneužívania voľnej úvahy a požiadavku výkonu právomoci len za účelom ustanoveným zákonom. Princíp právnej istoty je implicitne vyjadrený v čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, ktorý apeluje najmä na jasnosť zrozumiteľnosť a predvídateľnosť právnych noriem, predvídateľnosť postupu orgánu verejnej moci, ochranu práv nadobudnutých v dobrej viere a zákaz retroaktivity právnych noriem. Žalobca poukázal na teleologický výklad sporného ustanovenia leteckého zákona, ktorý priamo rozširuje práva účastníka konania a zakladá jeho právo aj na podávanie opravných prostriedkov nad rámec správneho poriadku, čo nie je v našom právnom poriadku vylúčené. Z dôvodu, že predmetné opatrenie zasahuje do práv dotknutých subjektov, nejde o opatrenie procesnej povahy (§ 7 písm. e) zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“).

### III.

#### Vyjadrenie žalovaného

10. Žalovaný sa k žalobe vyjadril podaním doručeným súdu dňa 05.04.2019 a navrhol žalobu odmietnuť ako neprípustnú, pretože protest prokurátora nesmeroval proti „opatreniu“ ale proti informácii a protest prokurátora nesmie smerovať k nečinnosti. Žalobca sa nedomáha odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy, ale „zrušenia opatrenia“, ktoré ani nie je opatrením; alternatívne navrhol žalobu zamietnuť ako neopodstatnenú. Žalovaný považuje svoj informatívny list č. 14746/2017/OLP-004 zo dňa 14.07.2017 za list/oznámenie súladné s príslušnými zásadami správneho konania a ustanoveniami správneho poriadku, najmä § 3 ods. 1 (zásada zákonitosti) a § 3 ods. 2 (zásada súčinnosti). Uvedenému podľa názoru žalovaného nasvedčuje skutočnosť, že účastníci konania mohli po jeho doručení podať podnet na prokuratúru pre nečinnosť Dopravného úradu. Žalovaný považuje za zákonné aj rozhodnutie predsedu Dopravného úradu č. 18592/2018/OLP-14 zo dňa 03.10.2018. V podanom proteste a ani v žalobe, žalobca nepreukázal akékoľvek prepojenie medzi ustanovením § 29 ods. 3 SP a § 55 ods. 3 leteckého zákona, okrem slova „rozhodnutie“, na základe ktorého žalobca svoj právny výklad považuje za jednoznačný. Žalobca nepreukázal, že by „opatrením“ predsedu Dopravného úradu (nie nečinnosťou ale jeho listom) bolo priamo zasiahnuté do konkrétnych práv subjektov. Žalobca sa vyhol rozdielom medzi podstatou opatrenia a podstatou nečinnosti. Žalovaný sa k tejto otázke vyjadril v odôvodnení preskúmaného rozhodnutia č. 18592/2018/OLP-14 zo dňa 03.10.2018. Žalovaný považuje podaný protest za príliš všeobecný, nepodložený, neopodstatnený, cielený na jednotlivý prípad, zabúdajúc na všetky ostatné prípady, na ktoré bude mať rozhodnutie dosah. Žalobcov protest trpí absenciou racionálneho zdôvodnenia prepojenosti ustanovenia § 29 ods. 3 SP s ustanovením § 55 ods. 3 leteckého zákona, keď nesporným účelom ustanovenia § 55 ods. 3 leteckého zákona je, aby o podaných opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam podľa leteckého zákona nerozhodovalo Ministerstvo dopravy Slovenskej republiky, ale predseda Dopravného úradu na návrh ním zriadenej komisie.

11. Aj samotný SP obsahuje obdobné ustanovenie ako je § 55 ods. 3 leteckého zákona v časti, na ktorú sa žalobca „sústredil“, a to v ustanovení § 53. Ustanovenie § 29 ods. 3 SP je vo vzťahu k § 53 SP špeciálnym ustanovením. Žalobca v proteste ako aj v žalobe ustanovenie § 55 ods. 3 leteckého zákona definuje ako špeciálnu, osobitnú úpravu, pričom toto ustanovenie nerieši procesné rozhodnutia, ale iba rozhodnutia vydané vo veci samej; preto nemá prečo byť špeciálnou úpravou vo vzťahu k nemožnosti odvolať sa. Ide len o špeciálnu, osobitnú úpravu vo vzťahu k osobe, ktorá je oprávnená rozhodovať vo veci odvolania voči rozhodnutiam vo veci samej, vydaných podľa leteckého zákona.

12. Žalovaný zdôraznil, že letecký zákon je hmotnoprávny predpis, ktorý nijakým spôsobom špeciálne neupravuje procesné rozhodnutie - prerušenie konania, napriek tomu ale žalobca tvrdí „Rozhodnutie o prerušení konania vo veci konania o zmenu zápisu do registra lietadiel je nesporne rozhodnutím vydaným v zmysle ustanovenia § 55 ods. 1 leteckého zákona.“ V leteckom zákone sa vôbec nespomína

prerušenie konania, pričom prerušením konania nedochádza k žiadnym dôsledkom vyplývajúcim z leteckého zákona, preto nie je dôvod tvrdiť, že „bolo konanie prerušené podľa leteckého zákona“. Nesporné by malo byť, že ustanovenie § 55 ods. 1 leteckého zákona sa vzťahuje na všetky rozhodnutia, ktoré vychádzajú z ustanovení leteckého zákona (inak ustanovenie § 55 ods. 1 leteckého zákona by muselo byť podporené ďalším ustanovením, napr. § 26 ods. 1 pre rozhodnutie o vydaní osvedčenia, alebo § 26 ods. 4 písm. e) pre rozhodnutie o zapísaní údajov o zriadení záložného práva pre lietadlo).

#### IV.

Vyjadrenie ďalších účastníkov 1. a 2.

13. Ďalší účastníci 1. a 2. sa k žalobe vyjadrili podaním svojho spoločného právneho zástupcu zo dňa 03.04.2019 a žiadajú, aby súd správnej žalobe vyhovel. Je daný dôvod na zrušenie napadnutého opatrenia podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP a v súlade s § 191 ods. 4 prvej vety SSP sú dané dôvody, aby správny súd vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Ďalší účastníci poukázali, že prokurátor Krajskej prokuratúry Bratislava podal protest na základe opakovaného podnetu účastníkov, pričom argumentácia uvedená v správnej žalobe je zhodná s argumentáciou účastníkov a z tohto dôvodu sa ďalší účastníci stotožňujú s dôvodmi správnej žaloby. Zdôraznili argumentáciu žalobcu, že vzhľadom na autonómnu právnu úpravu vyjadrenú v § 55 ods. 3 leteckého zákona vo vzťahu k možnosti podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu vydanému podľa § 55 ods. 1 leteckého zákona, je vylúčená aplikácia všeobecného ust. § 29 ods. 3 SP. Osobitná autonómna právna úprava rozširujúca možnosť podať opravný prostriedok aj proti rozhodnutiu o prerušení konania je vyjadrená priamo v leteckom zákone, a preto konajúci správny orgán je povinný túto osobitnú právnu úpravu rešpektovať a o podaných rozkladoch rozhodnúť vo forme a spôsobom upraveným v SP. Keďže správny orgán takto nepostupoval, napadnutým opatrením tak došlo k porušeniu zákona a prokurátor v podanom proteste navrhol predmetné opatrenie ako nezákonné zrušiť. Predseda Dopravného úradu rozhodnutím č. 18592/2018/OLP-14 zo dňa 03.10.2018 protestu prokurátora pod sp. zn. Kd 275/18/1100-2 zo dňa 24.08.2018 nevyhovel. Účastníci zastávajú názor, že odpoveď predsedu Dopravného úradu zo dňa 14.07.2017 na rozklady proti rozhodnutiu Dopravného úradu o prerušení konania zo dňa 14.03.2017 je individuálnym správnym aktom, ktorý svojimi účinkami zasahuje do práv dotknutých subjektov a v zmysle zákona o prokuratúre sa tento akt zaraďuje pod opatrenie (§ 21 ods. 3 písm. c) zákona o prokuratúre).

14. Ďalší účastník konania 3/ Bazcom, a.s. sa k žalobe nevyjadril.

#### V.

Replika žalobcu.

15. V replike zo 17.04.2019, doručenej súdu dňa 23.04.2019 žalobca k vyjadreniu žalovaného uviedol, že už v samotnej žalobe uviedol, že prepojenie medzi § 29 ods. 3 SP a § 55 ods. 3 leteckého zákona je dané ustanovením § 55 ods. 1 leteckého zákona, podľa ktorého na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak odseky 2 až 4 neustanovujú inak. Preto ak § 55 ods. 3 leteckého zákona ustanovuje, že proti rozhodnutiu Dopravného úradu podľa odseku 1 možno podať rozklad, znamená to, že rozklad možno podať proti všetkým rozhodnutiam vydaným podľa správneho poriadku, čo je prípad rozhodnutia č. 05721/2017/RL-006 zo 14.03.2017 o prerušení konania podľa § 29 ods. 1 SP. Vylúčenie aplikácie § 29 ods. 3 SP je dané druhou časťou vety §-u 55 ods. 1 leteckého zákona (aplikácia správneho poriadku ak odseky 2 až 4 neustanovujú inak), pretože v odseku 3 je ustanovené, že proti rozhodnutiu Dopravného úradu, ktoré predstavuje aj rozhodnutie č. 05721/2017/RL-006 zo dňa 14.03.2017, možno podať rozklad.

16. Žalobca opäť citoval § 21 ods. 1 písm. a) bod 2. zákona o prokuratúre, že prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, a to opatrením orgánov verejnej správy. Čo sa považuje za opatrenie orgánu verejnej správy, je definované legislatívnou skratkou obsiahnutou v § 21 ods. 3 písm. c) zákona o prokuratúre „Na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.“ Žalobca nevidí dôvod vysvetľovať rozdiel medzi opatrením orgánu verejnej správy a nečinnosťou orgánu verejnej správy, keďže ako nezákonné bolo žalobou napadnuté opatrenie predsedu Dopravného úradu č. 14746/2017/OLP-004 zo dňa 14.07.2017, ktorým tento orgán

verejnej správy odoprel uplatňovanie práv účastníkovi konania, v dôsledku čoho nie je vylúčená ujma na subjektívnych právach účastníka konania. Z povahy napadnutého opatrenia vyplýva, že ide o správny akt, ktorý zasahuje do práv dotknutých subjektov v konaní o zmenu zápisu vlastníka do registra lietadiel, preto tvrdenie žalovaného, že žalobca nepreukázal, že by opatrením žalovaného, a nie jeho nečinnosťou, bolo priamo zasiahnuté do konkrétnych práv subjektov, považuje žalobca za právne nepodstatné.

VI.

Duplika žalovaného.

17. Žalovaný v duplike doručenej súdu dňa 26.05.2020 zotrval na svojich vyjadreniach s tým, že jeho konanie a rozhodnutie o proteste prokurátora považuje za zákonné. Má zato, že letecký zákon procesné rozhodnutie o prerušení konania vôbec neupravuje, preto nemôže ísť o rozhodnutie podľa leteckého zákona. Ust. § 55 ods. 3 leteckého zákona je osobitným ustanovením k § 58 ods. 1 SP a neexistuje dôvod vidieť akékoľvek prepojenie so špeciálnym ust. § 29 ods. 3 SP.

Rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave, Najvyššieho správneho súdu SR a uznesenie o pribratí ďalšieho účastníka konania.

18. Krajský súd v Bratislave rozsudkom č. k. 6S/207/2018-63 zo dňa 28. 05. 2020 napadnuté opatrenie žalovaného č. 14746/2017/OLP-004 zo dňa 14. 07. 2017 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

19. Proti uvedenému rozsudku podal kasačnú sťažnosť žalovaný, o ktorej rozhodol Najvyšší správny súd SR rozsudkom sp.zn. 10Sžk/33/2020 zo dňa 30.03.2022, tak že rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 6S/207/2018-63 zo dňa 28. 05. 2020 zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Najvyšší správny súd SR predovšetkým skonštatoval že žalovaný vo veci konal a rozhodnutia doručoval aj účastníkovi konania Bazcom, a.s. Pokiaľ správny súd túto skutočnosť opomenul a vec prejednal a následne rozhodol bez toho, aby túto osobu, ktorej svedčalo účasť podľa § 32 ods. 3 písm. a/ SSP, pribral postupom podľa § 33 SSP do konania, procesne pochybil. Uložil správne súdu povinnosť ustáliť okruh účastníkov konania v intenciách § 32 ods. 1 v spojení s § 32 ods. 3 písm. a/ SSP, teda pribrať do konania opomenutého účastníka administratívneho konania v zmysle § 33 SSP, a ďalej s ním konať, prejednať vec v medziach podanej žaloby a vo veci rozhodnúť.

20. Uznesením č.k. BA-6S/78/2022-140 zo dňa 08.02.2024 Správny súd v Bratislave pribral do konania účastníka administratívneho konania Bazcom, a.s.

VII.

Verejné vyhlásenie rozsudku

21. V zmysle § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z.z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 398/2022 Z.z. prešiel výkon súdnictva od 1. júna 2023 z krajských súdov na správne sudy vo všetkých veciach, a to z Krajského súdu v Bratislave, Krajského súdu v Nitre a Krajského súdu v Trnave na Správny súd v Bratislave. Z uvedeného dôvodu je spis Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 6S/78/2022 vedený na Správnom súde v Bratislave pod sp. zn. BA-6S/78/2022.

22. Správny súd v Bratislave ako súd vecne a miestne príslušný podľa § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 151/2022 Z.z. v spojení s § 10 a § 13 zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len SSP) rozhodol vo veci bez nariadenia pojednávania rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil dňa 18.09.2024, keďže žalobca, žalovaný a ďalší účastníci konania nežiadali nariadenie pojednávania vo veci.

23. Okrem uvedeného správny súd poukazuje aj na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej aj len ESĽP) vo veci Varela Assalino proti Portugalsku zo dňa 25.4.2002, č. sťažnosti 64336/01, v zmysle ktorého ESĽP nedospel k záveru, že článok 6 Dohovoru vždy zahŕňa právo na verejné pojednávanie bez ohľadu na povahu otázky, ktorá má byť vyriešená; je legitímne, keď vnútroštátne orgány berú do úvahy požiadavky efektivity a hospodárnosti konania [rozsudok Jan-Ake Andersson proti

Švédsku zo dňa 29.10.1991, séria A č. 212-B, s. 45, § 27; rozsudok Allan Jacobsson proti Švédsku (č. 2) zo dňa 19.2.1998, Zbierka rozsudkov a rozhodnutí 1998-I, s. 168, § 46; rozsudok Schuler-Zraggen proti Švajčiarsku z 24. júna 1993, séria A č. 263, s. 19, § 58]. V konaní, v ktorom sa majú riešiť iba právne otázky, postačuje preskúmanie veci na základe spisovej dokumentácie a pre spor z nich vyplývajúci sa javia byť výhodnejšie skôr písomné vyjadrenia ako ústne prednesy. V predmetnom konaní sa správny súd (ktorý nie je súdom skutkovým, ale preskúmava zákonnosť napadnutého rozhodnutia, teda jeho právnu stránku) na základe predloženého administratívneho spisu zameril na skúmanie právnej otázky a správnosť aplikácie ustanovení leteckého zákona a Správneho poriadku, preto aj v tomto konaní možno postupovať podľa záverov ESLP vyjadrených vo vyššie citovaných rozhodnutiach a vo veci rozhodnúť bez nariadenia pojednávania.

#### VIII.

##### Relevantná právna úprava

24. Podľa § 177 ods. 2 zák. č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), ochrany iných ako subjektívnych práv sa môže domáhať len prokurátor alebo subjekt výslovne na to oprávnený zákonom.

25. Podľa § 178 ods. 2 SSP, prokurátor môže podať správnu žalobu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, ak orgán verejnej správy nevyhovел jeho protestu a nezrušil ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie.

26. Podľa § 45 ods. 1 SSP, prokurátor je oprávnený podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a) až d) proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy, proti ktorému podal protest, ktorému nebolo vyhovené.

27. Podľa § 21 ods. 1 písm. a) bod 2 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním zákonnosti správnych aktov orgánov verejnej správy, a to opatrení orgánov verejnej správy.

28. Podľa § 21 ods. 1 písm. b) zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, prokurátor vykonáva dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy preskúmaním postupu orgánov verejnej správy.

29. Podľa § 21 ods. 3 písm. a) zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, na účely tohto zákona sa rozumie administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.

30. Podľa § 21 ods. 3 písm. c) zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

31. Podľa § 24 ods. 1 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, protest proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy môže prokurátor podať do troch rokov od právoplatnosti rozhodnutia alebo od vydania opatrenia.

32. Podľa § 24 ods. 2 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, účastníkmi konania o proteste prokurátora sú tí, ktorí boli alebo mali byť podľa osobitného predpisu účastníkmi konania pred orgánom verejnej správy, v ktorom bolo vydané protestom napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie. Ak protestom napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie bolo vydané v administratívnom konaní, v ktorom nebol osobitným predpisom výslovne ustanovený okruh účastníkov konania, účastníkmi konania o proteste prokurátora sú tí, ktorých práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti by mohli byť rozhodnutím o proteste priamo dotknuté.

33. Podľa § 24 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, prokurátor podáva protest orgánu verejnej správy, ktorý rozhodnutie alebo opatrenie vydal.

34. Podľa § 24 ods. 9 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, ak orgán verejnej správy nemá svoj nadriadený orgán, rozhodne o proteste sám do 30 dní od jeho doručenia.

35. Podľa § 24 ods. 14 zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, ak orgán verejnej správy nevyhoví protestu prokurátora a nezruší ním napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie, je prokurátor oprávnený podať proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy správnu žalobu na správny súd podľa osobitného predpisu.

36. Podľa § 1 ods. 1 leteckého zákona tento zákon upravuje vykonávanie letov lietadiel vo vzdušnom priestore Slovenskej republiky podľa pravidiel lietania platných pre civilné letectvo, v oblasti civilného letectva spôsobilosť a oprávnenia členov leteckého personálu, spôsobilosť lietadiel a iných výrobkov leteckej techniky, vedenie registra lietadiel, zriaďovanie a prevádzkovanie letísk a leteckých pozemných zariadení, vykonávanie leteckej dopravy, leteckých prác a iného podnikania v civilnom letectve, ochranu civilného letectva, pôsobnosť orgánov štátnej správy a ukladanie sankcií.

37. Podľa § 25 ods. 2 leteckého zákona, register lietadiel vedie Dopravný úrad.

38. Podľa § 25 ods. 3 písm. a) leteckého zákona, do registra lietadiel sa zapisujú lietadlá, ktoré sú vo vlastníctve právnických osôb so sídlom v Slovenskej republike alebo fyzických osôb, ktoré majú štátne občianstvo Slovenskej republiky a trvalý pobyt v Slovenskej republike.

39. Podľa § 25 ods. 3 písm. b) leteckého zákona, do registra lietadiel sa zapisujú lietadlá, ktoré prevádzkujú právnické osoby so sídlom v Slovenskej republike alebo fyzické osoby, ktoré majú štátne občianstvo Slovenskej republiky a trvalý pobyt v Slovenskej republike.

40. Podľa § 26 ods. 4 leteckého zákona, do registra lietadiel sa zapisujú tieto údaje o lietadle:

- a) vlastník lietadla,
- b) prevádzkovateľ lietadla,
- c) registrová značka,
- d) typ a výrobné číslo lietadla a ostatné základné technické údaje,
- e) zriadenie záložného práva na lietadlo,
- f) dátum zápisu do registra lietadiel alebo výmazu z registra lietadiel.

41. Podľa § 48 ods. 1 písm. o) leteckého zákona, dopravný úrad vedie register lietadiel ( § 25 ods. 2).

42. Podľa § 55 ods. 1 leteckého zákona, na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak odseky 2 až 4 neustanovujú inak.

43. Podľa § 55 ods. 2 leteckého zákona, na konanie podľa tohto zákona sa nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní vo veciach zákazu a obmedzenia letov (§ 6), vyšetrovania leteckých nehôd (§ 18), vydávania a uznávania preukazov spôsobilosti leteckého personálu (§ 19), overovania spôsobilosti lietadiel a iných výrobkov leteckej techniky (§ 22 až 24), určovania letiskových odplát (§ 33a až 33c), povoľovania nepravidielných dopravných letov (§ 39) iných ako dopravných letov zahraničných prevádzkovateľov lietadiel za odplatu (§ 40), pri výkone pôsobnosti podľa § 33 ods. 3 a § 41 ods. 1 písm. e) a ods. 11, udeľovania výnimiek podľa § 47 písm. t) a udeľovania výnimiek alebo povolení podľa § 48 ods. 1 písm. y).

44. Podľa § 55 ods. 3 leteckého zákona, proti rozhodnutiu Dopravného úradu podľa odseku 1 možno podať rozklad. O rozklade rozhoduje predseda Dopravného úradu na základe návrhu ním zriadenej osobitnej komisie.

45. Podľa § 55 ods. 4 leteckého zákona, opravné prostriedky proti rozhodnutiam orgánov štátnej správy, ktorými sa v záujme bezpečnosti zrušuje, odníma alebo obmedzuje platnosť dokladov (§ 54), nemajú odkladný účinok.

46. Podľa § 1 ods. 1 SP, tento zákon sa vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

47. Podľa § 29 ods. 1 SP, správny orgán konanie preruší, ak sa začalo konanie o predbežnej otázke alebo ak bol účastník konania vyzvaný, aby v určenej lehote odstránil nedostatky podania, alebo ak účastník konania nemá zákonného zástupcu alebo ustanoveného opatrovníka, hoci ho má mať, alebo ak tak ustanovuje osobitný zákon.

48. Podľa § 29 ods. 2 SP, správny orgán môže tiež konanie prerušiť najdlhšie na dobu 30 dní, ak to z dôležitých dôvodov zhodne navrhnú účastníci konania.

49. Podľa § 29 ods. 3 SP, proti rozhodnutiu o prerušení konania sa nemožno odvolať.

50. Podľa § 29 ods. 4 SP, správny orgán v konaní pokračuje z vlastného podnetu alebo na podnet účastníka konania, len čo pominuli prekážky, pre ktoré sa konanie prerušilo, prípadne len čo uplynula lehota uvedená v odseku 2.

51. Podľa § 29 ods. 5 SP, pokiaľ je konanie prerušené, lehoty podľa tohto zákona neplynú.

## IX.

### Posúdenie vecí správnym súdom

52. Úlohou súdu v prejednávanej veci bolo preskúmať zákonnosť opatrenia žalovaného č. 14746/2017/OLP-004 zo dňa 14.07.2017, ktorým podané rozklady ďalších účastníkov, proti rozhodnutiu Dopraného úradu č. 05721/2017/RL-006 zo dňa 14.03.2017 o prerušení konania, vyhodnotil ako neprípustné, nakoľko proti rozhodnutiu vydanom podľa § 29 ods. 1 SP nemožno podať odvolanie/rozklad, a to v spojení s podaným protestom prokurátora.

53. Hneď v úvode právneho posúdenia súd poukazuje, že v správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly s negatívnou enumeráciou, z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje (§ 7 SSP). Uvedené ustanovenie je súčasne dôležitou interpretačnou pomôckou, pretože výnimky z aplikácie ústavy, i keď sú ustanovené zákonom, nie je možné vykladať extenzívne, ale reštriktívne. V prípade pochybností nie je vadou konania, ak súd reštriktívnym výkladom ustanovenia § 7 písm. e) SSP poskytol účastníkovi, v súčinnosti s podaným protestom prokurátora, súdnu ochranu v súlade s čl. 152 ods. 4 v spojení s čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy Slovenskej republiky (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžf/56/2008).

54. Podľa ustálenej judikatúry - nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky (sp.zn. I.ÚS 37/95, II.ÚS 50/01, I.ÚS 52/02, III.ÚS 183/2003, PL.ÚS 21/08, I.ÚS 354/08) a rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp.zn. 8Sžf/29/2010, sp.zn. 5Sžp/5/2011) môžu byť predmetom preskúmania súdom aj rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti, ak sa dotýkajú alebo ak sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb. Súdna prax ustálila, že rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo ktorým môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa považujú aj listy/opatrenia s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy.

55. Súd zastáva názor, že protest bol prokurátor oprávnený podať. Protest prokurátora je totiž právnym prostriedkom, ktorým vykonáva prokurátor dozor nad dodržiavaním zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov orgánmi verejnej správy. Pri proteste prokurátora je správny orgán viazaný len jeho rozsahom ako návrhom „sui generis“ a nie i jeho dôvodmi. Nie je úlohou správneho súdu nahrádzať činnosť orgánov verejnej správy. Takisto to nie je úlohou prokurátora pri výkone netrestného dozoru prokuratúry.

56. Podaním protestu prokurátora vzniká právny vzťah medzi správnym orgánom a prokurátorom. Jeho základným obsahom je právo prokurátora žiadať vybavenie protestu a povinnosť správneho orgánu rozhodnúť o proteste prokurátora. Od podania protestu až do vydania rozhodnutia o proteste nevzniká právny vzťah medzi účastníkmi konania a konajúcim správnym orgánom, ani medzi účastníkmi konania a prokurátorom - podanie protestu nie je závislé na vôli účastníka konania, a to ani vtedy, ak naň dal

podnet. Ak správny orgán, ktorý rozhodnutie vydal, protestu prokurátora vyhovie, ide o špeciálny prípad autoremedúry, nevyžadujúci súhlas účastníkov konania. Účastník konania má ale zákonné právo podať proti rozhodnutiu o proteste prokurátora riadny opravný prostriedok. Súd skúma najmä to, či protest prokurátora bol podaný oprávneným subjektom, či bol podaný v zákonom stanovenej lehote a či dôvody v ňom uvedené nevybočujú z rámca zákona. Inštitút protestu prokurátora ako osobitný prostriedok slúži predovšetkým na nápravu nezákonných rozhodnutí - na odstraňovanie nesúlady medzi ustanoveniami zákona a určitým rozhodnutím (rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 10Sžrk/1/2016 zo dňa 29.11.2017).

57. Súd vyhodnotil, že protest prokurátora bol podaný prokurátorom Krajskej prokuratúry Bratislava ako oprávneným subjektom v zákonom stanovenej lehote troch rokov od vydania opatrenia Dopraného úradu (opatrenie vydané dňa 14.07.2017, protest prokurátora bol podaný na súd dňa 29.11.2018).

58. Z administratívneho spisu, z rozhodnutia žalovaného č. 05721/2017/RL-006 zo dňa 14.03.2017, ktorým podľa § 29 ods. 1 SP prerušil konanie, je nepochybné, že žalovaný účastník správneho konania poučil „Proti rozhodnutiu o prerušení konania sa podľa § 29 ods. 3 správneho poriadku nemožno odvolať. Podľa § 7 písm. e) SSP toto rozhodnutie nie je možné preskúmať súdom.“ Predmetné rozhodnutie žalovaný vydal v konaní podľa leteckého zákona, ktorý v § 55 ods. 1 ustanovuje, že na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak odseky 2 až 4 neustanovujú inak.

59. Vychádzajúc z dikcie ustanovenia § 29 ods. 3 Správneho poriadku k prerušeniu správneho konania nedochádza priamo zo zákona, ale predpokladá sa forma procesného rozhodnutia správneho orgánu. Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustné odvolanie a takéto rozhodnutie nepodlieha preskúmaniu súdom. Osobitné právne predpisy výnimočne pripúšťajú opravný prostriedok aj proti rozhodnutiu o prerušení konania.

60. Ustanovenie § 55 leteckého zákona, zakotvujúce úpravu konania podľa tohto zákona, ktorá je k správnomu poriadku vo vzťahu špeciality, ustanovuje pôsobnosť správneho poriadku na konania podľa leteckého zákona. Rozdielnu situáciu predpokladá jedine v prípade odlišnej úpravy vyplývajúcej z jeho odsekov 2 až 4. Ustanovenie § 55 ods. 2 leteckého zákona obsahuje taxatívny výpočet jednotlivých typov konaní podľa leteckého zákona, na ktoré sa správny poriadok nevzťahuje. Ustanovenie § 55 ods. 4 cit. zákona sa venuje úprave odkladného účinku opravných prostriedkov proti rozhodnutiam orgánov štátnej správy, ktorými sa v záujme bezpečnosti zrušuje, odníma alebo obmedzuje platnosť dokladov.

61. Pre vyriešenie ťažiskovej otázky v prejednávanej veci je však nevyhnutné popri ustanovení § 55 ods. 1 leteckého zákona zamerať sa na výklad ustanovenia § 55 ods. 3 leteckého zákona. Ako už konštatoval kasačný súd z toho jednoznačne vyplýva, že opravným prostriedkom v tomto konaní je rozklad. Upravuje teda jediný druh opravného prostriedku, zatiaľ čo správny poriadok pozná odvolanie a rozklad, ktoré je možné za splnenia zákonných predpokladov uplatniť voči správnomu rozhodnutiu prvého stupňa. Z druhej vety § 55 ods. 3 leteckého zákona vyplýva, že o rozklade proti rozhodnutiu vydanému Doprávnym úradom rozhoduje predseda Dopraného úradu na základe návrhu ním zriadenej osobitnej komisie. Je však potrebné zdôrazniť, že z ustanovenia § 55 ods. 3 je možné vyvodiť úpravu špeciálnu vo vzťahu k správnomu poriadku jedine, čo sa týka druhu opravného prostriedku, uplatňovaného v tomto konaní, a to v prípade rozhodnutí o hmotnoprávných otázkach. Predmetné ustanovenie preto nie je možné aplikovať pri riešení prípustnosti opravného prostriedku voči rozhodnutiu procesnoprávného charakteru, v ktorej situácii je nevyhnutné podľa § 55 ods. 1 leteckého zákona spravovať sa úpravou zakotvenou v správnom poriadku, a teda vychádzať z dikcie jeho ustanovenia § 29 ods. 3, v zmysle ktorého podanie opravného prostriedku proti rozhodnutiu o prerušení správneho konania nie je prípustné.

62. Námietka žalobcu týkajúca sa skutočnosti, že preskúmané opatrenie žalovaného trpí vadami, spočívajúcimi v nesprávnom poučení, z ktorých je možné vyvodiť, že preskúmané opatrenie je nezákonné, je taktiež nedôvodná. Z ustanovenia § 54 ods. 3 správneho poriadku, totiž vyplýva, že pokiaľ účastník konania v dôsledku nesprávneho poučenia alebo pre to, že nebol poučený vôbec, podal opravný prostriedok po lehote, predpokladá sa, že ho podal včas, ak tak urobil najneskôr do 3 mesiacov odo dňa oznámenia rozhodnutia. Zákonodarca teda v cit. zákonom ustanovení dáva odpoveď na

otázku, aký následok spôsobuje nesprávne, resp. absentujúce poučenie správneho rozhodnutia, pričom z uvedeného jednoznačne vyplýva, že tento nespočíva v nezákonnosti preskúmaného rozhodnutia. Následok nezákonnosti správneho rozhodnutia, smerujúci k jeho následnému zrušeniu, je možné konštatovať len zo zákonných dôvodov.

63. Sumarizujúc správny súd uvádza plne v súlade s názorom kasačného súdu, že žalovaný nepochybil, keď napadnutým opatrením vyhodnotil rozklady účastníkov konania 1. a 2. ako neprípustné. Správne ich poučil aj o neprípustnosti opravného prostriedku voči predmetnému rozhodnutiu. Napadnuté opatrenie žalovaného je vecne správne, v súlade so Správnym poriadkom a leteckým zákonom a preto súd žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 SSP zamietol.

64. O náhrade trov konania súd rozhodol podľa § 170 písm. c) SSP v spojení s § 467 ods. 3 SSP a žiadnemu z účastníkov konania právo na náhradu trov konania pred správnym súdom a kasačného konania nepríznačil, keďže konanie bolo začaté na základe žaloby prokurátora.

65. Toto rozhodnutie senát Správneho súdu v Bratislave prijal pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 SSP).

#### **Poučenie:**

Proti tomuto rozsudku možno podať kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca od jeho doručenia na Správny súd v Bratislave (§ 443 ods. 1 v spojení s § 493e SSP). Ak bolo vydané opravné uznesenie, lehota plynie znovu od doručenia opravného uznesenia len v rozsahu vykonanej opravy.

V kasačnej sťažnosti sa má popri všeobecných náležitostiach (§ 57 SSP) uviesť označenie napadnutého rozhodnutia, údaj, kedy bolo napadnuté rozhodnutie doručené sťažovateľovi, opísanie rozhodujúcich skutočností, aby bolo zrejmé, v akom rozsahu a z akých dôvodov podľa § 440 SSP sa podáva (sťažnostné body) a návrh výroku rozhodnutia (sťažnostný návrh). Sťažnostné body možno meniť len do uplynutia lehoty na podanie kasačnej sťažnosti.

V konaní o kasačnej sťažnosti musí byť sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ v zmysle § 449 ods. 1 SSP zastúpený advokátom. Kasačná sťažnosť a iné podania sťažovateľa alebo opomenutého sťažovateľa musia byť spísané advokátom. Povinné zastúpenie advokátom v kasačnom konaní sa nevyžaduje, ak má sťažovateľ alebo opomenutý sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho na kasačnom súde koná alebo ho zastupuje, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa (písm. a/); ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c/ a d/ (písm. b/); je žalovaným Centrum právnej pomoci (písm. c/).