

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 5Sžk/13/2021
Identifikačné číslo spisu: 8018200139
Dátum vydania rozhodnutia: 10. novembra 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Katarína Benczová
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:8018200139.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: J.. W. A., narodený dňa X. Y. XXXX, bytom B. XX, XXX XX B. W.; proti žalovanému: Centrum právnej pomoci, Kancelária Prešov, Slovenská 40, Prešov; v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. KaPO 4N 21210/2017, ČRZ: 126917/2017 zo dňa 27. decembra 2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 8S/57/2018-69 zo dňa 10. septembra 2020, takto

rozhodol:

Senát 3S p o s t u p u j e vec veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

Odôvodnenie

I.

Vymedzenie predkladanej otázky

1. Senát 3S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „predkladajúci senát“) rozhodol podľa § 22 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) o postúpení predmetnej veci veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“) po tom, čo pri posudzovaní kasačnej sťažnosti žalobcu dospel k právnenému názoru odlišnému od právneho názoru vyjadreného v rozhodnutiach správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžo/371/2015 zo dňa 29. novembra 2016, sp. zn. 2Sžk/11/2019 zo dňa 26. júna 2019, sp. zn. 4Sžk/20/2019 zo dňa 5. novembra 2019, sp. zn. 3Sžk/4/2020 zo dňa 26. februára 2020 a v rozhodnutiach Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžk/58/2020 zo dňa 29. septembra 2021 a sp. zn. 4Sžk/3/2021 zo dňa 16. decembra 2021.

2. Právnu otázkou, pri ktorej riešení sa chce predkladajúci senát odchýliť od predchádzajúcej rozhodovacej činnosti správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky je, či je rozhodnutie správneho orgánu ukladajúce povinnosť zaplatiť určitú sumu taký predmet konania v správnom súdnictve, ktorého hodnotu možno vyčíslit' v peniazoch na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení 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 v znení zákona č. 8/2005 Z. z. (ďalej len „zákon o poskytovaní právnej pomoci“).

II.

Opis preskúmvanej veci

3. Žalobca žiadosťou zo dňa 18. decembra 2017 požiadal žalovaného o poskytnutie právnej pomoci v právnej veci o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky č. 1566485/2016 zo dňa 28. septembra 2016 v spojení s rozhodnutím obce Studenec č. 197/2015 zo dňa 17. júna 2016, ktorými bola žalobcovi vyrubená daň z nehnuteľností na rok 2015 vo výške 67,85 €, vedenej na Krajskom súde v Košiciach pod sp. zn. 7S/117/2016.

4. Žalovaný rozhodnutím č. KaPO 4N 21210/2017, ČRZ: 126917/2017 zo dňa 27. decembra 2017 (ďalej len „žalované rozhodnutie“) podľa § 10 ods. 5 v spojení s § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci nepriznal žalobcovi nárok na poskytnutie právnej pomoci, keďže hodnota sporu, s ktorým sa žalobca na žalovaného obrátil (vo výške 67,85 €) neprevyšuje hodnotu minimálnej mzdy (v danom čase 435 €).

5. Krajský súd v Košiciach (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 8S/57/2018-69 zo dňa 10. septembra 2020 (ďalej len „napádaný rozsudok“) zamietol správnu žalobu žalobcu proti žalovanému rozhodnutiu. Správny súd vyslovil právny názor, s odkazom na rozhodovaciu činnosť správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, že v predmetnej veci išlo o rozhodovanie o nároku na právnu pomoc, ktorého predmetom je taký predmet administratívneho konania, ktorý je možné vyčíslit' a posúdiť v peniazoch. Preto bol postup žalovaného správny, pokiaľ s ohľadom na hodnotu sporu (67,85 €) nepriznal žalobcovi nárok na poskytnutie právnej pomoci.

6. Proti napádanému rozsudku podal žalobca - sťažovateľ kasačnú sťažnosť, v ktorej namieta porušenie jeho práva na spravodlivý proces v dôsledku uskutočnenia pojednávania a rozhodnutia v jeho neprítomnosti napriek doručenému ospravedlneniu (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP), ako aj nesprávne právne posúdenie správneho súdu (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP). Namieta, že podmienky pre priznanie právnej pomoci splnil, poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/70/2016 zo dňa 28. septembra 2017 vychádzajúce z právneho názoru o neoceniteľnosti predmetu konania v správnom súdnictve na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci, pričom s týmto rozhodnutím sa podľa názoru sťažovateľa správny súd nevysporiadal. Osobitne dal do pozornosti, že rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžk/11/2019 zo dňa 26. júna 2019 bolo vydané až po podaní jeho žiadosti.

7. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj žalovaný, ktorý zastáva názor, že napádaný rozsudok správneho súdu je v súlade s ustálenou rozhodovacou činnosťou kasačného súdu, pričom sa ohradil voči tvrdeniu sťažovateľa, že mu nikdy v žiadnom konaní neposkytol právnu pomoc.

8. Sťažovateľ vo svojej replike zotrval na kasačnej sťažnosti a argumentácii v nej obsiahnutej, ktorú rozšíril o výhrady ku kvalite právnych služieb poskytovaných advokátmi v minulosti určenými žalovaným v rôznych jeho veciach.

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

JUDr. Kataríny Benczovej (predsedníčka senátu), Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Zuzany Šabovej, PhD. a je v kasačnom konaní vedená pod pôvodnou spisovou značkou.

III.

Argumentácia predkladajúceho senátu

10. Predkladajúci senát zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), je prípustná (§ 439 SSP), a že kasačná sťažnosť má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP).

11. Pri skúmaní dôvodnosti podanej kasačnej sťažnosti predkladajúci senát zistil, že pre rozhodnutie bude rozhodujúce zodpovedanie kľúčovej právnej otázky nastolenej sťažovateľom, či je rozhodnutie správneho orgánu ukladajúce povinnosť zaplatiť určitú sumu, taký predmet správneho súdneho konania, ktorého hodnotu možno vyčíslieť v peniazoch na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci.

12. V rámci rozhodovacej činnosti kasačného súdu predkladajúci senát identifikoval staršiu rozhodovaciu činnosť, ktorá vychádzala z právneho názoru, že predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve je v zásade zákonnosť správneho rozhodnutia, opatrenia či postupu správneho orgánu, čo je vo svojej podstate peniazmi neoceníteľný predmet konania. Správne súdnictvo nie je založené na nachádzaní subjektívnych práv jednotlivca vrátane určovania ich spornej výšky (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/70/2016 zo dňa 28. septembra 2017).

13. Od tejto sa však novšia prax odchyľila a ustálila na právnom názore, že hoci predmetom konania v správnom súdnictve je posúdenie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktoré nemožno vyčíslieť v peniazoch, „v prípade ak výrok rozhodnutia správneho orgánu obsahuje jasne určenú, fixnú výšku peňažného plnenia, túto možno pre účely aplikácie § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci vnímať ako hodnotu sporu“ (rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžk/58/2020 zo dňa 29. septembra 2021, sp. zn. 4Sžk/3/2021 zo dňa 16. decembra 2021, ako aj rozhodnutia správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžo/371/2015 zo dňa 29. novembra 2016, sp. zn. 2Sžk/11/2019 zo dňa 26. júna 2019, sp. zn. 4Sžk/20/2019 zo dňa 5. novembra 2019, sp. zn. 3Sžk/4/2020 zo dňa 26. februára 2020).

14. Predkladajúci senát dospel k záveru, že od právnych názorov vyjadrených v aktuálnej ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu (bod 13 tohto uznesenia) je potrebné sa odchyliť.

15. Podľa § 3 ods. 1 písm. a) zákona o poskytovaní právnej pomoci sa tento zákon vzťahuje na poskytovanie právnej pomoci v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach, pracovnoprávných veciach, rodinnoprávných veciach, v konaniach o oddlžení podľa osobitného predpisu, v konaní pred súdom v správnom súdnictve a v týchto veciach aj v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „vnútroštátne spory“).

16. Podľa § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci fyzická osoba má právo na poskytnutie právnej pomoci bez finančnej účasti, ak hodnota sporu prevyšuje hodnotu minimálnej mzdy okrem sporov, v ktorých nie je možné hodnotu sporu vyčíslieť v peniazoch.

17. Predkladajúci senát nespochybňuje doterajšie čiastkové právne úvahy vychádzajúce z ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, a teda že s ohľadom na § 3 ods. 1 písm. a) zákona o poskytovaní právnej pomoci je potrebné pod pojmom „spor“ v § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci chápať aj konanie pred správnym súdom.

18. V rozpore s poslednou rozhodovacou činnosťou kasačného súdu predkladajúci senát však zastáva názor, že na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci nie je možné v správnom

súdniectve vyčísliť hodnotu sporu ani v prípade povinnosti stanovenej rozhodnutím správneho orgánu na zaplatenie určitej sumy, a to z nasledujúcich dôvodov.

Predmet konania/sporu v správnom súdniectve

19. Pre potreby možnosti vyčísliť hodnotu sporu v správnom súdniectve je podľa názoru predkladajúceho senátu potrebné skúmať, čo je predmetom konania v správnom súdniectve. Primárnou úlohou správneho súdnictva je poskytovať ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2 ods. 1 SSP). Túto ochranu však správne súdniectvo nezabezpečuje tým, že priamo rozhoduje o subjektívnych právach účastníkov súdneho konania, ale tým, že preskúmava výsledky činnosti orgánov verejnej správy, ktorými dochádza k zásahom do základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb (§ 2 ods. 2 SSP). Predmetom konania/sporu v rámci správneho súdnictva je teda „zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy,“ poskytovanie ochrany pred nečinnosťou a rozhodovanie v ďalších veciach určených zákonom (§ 6 ods. 1 SSP). Takto formulovaný predmet sporu/konania pred správnym súdom nie je podľa názoru predkladajúceho senátu možné vyčísliť v peniazoch, hoci sa môže týkať aj konkrétnej finančnej povinnosti.

20. Podľa predkladajúceho senátu je predmetom sporu preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu (ktoré je peňažne neoceniteľné), pričom len sekundárne je správnym súdnym konaním dotknutá aj konkrétna a vymedzená finančná povinnosť uložená administratívnym rozhodnutím.

21. Podporne považuje predkladajúci senát za potrebné uviesť, že predmet konania pred správnym súdom sa považuje bezvýnimočne za neoceniteľný aj na účely výpočtu náhrady trov konania. Na účely určenia základnej sadzby tarifnej odmeny za jeden úkon právnej služby sa totiž aplikuje § 11 ods. 4 vyhlášky č. 655/2004 Z. z. Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o odmenách a náhradách advokátov, a nie § 10 predmetnej vyhlášky, vychádzajúci z hodnoty sporu. Rovnako sa súdny poplatok určuje v správnom súdniectve pevnou sumou (príloha 1, položka č. 10 zákona o súdnych poplatkoch) a nie sumou vypočítanou z hodnoty predmetu konania (príloha 1, položka č. 1 zákona o súdnych poplatkoch).

Úmysel zákonodarcu

22. Predkladajúci senát zastáva tiež názor, že nebolo ani cieľom a ani úmyslom zákonodarcu, ktoré boli pretavené do § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci, aby bol predmet sporu v správnom súdniectve vyčísľovaný v peniazoch.

23. Z dôvodovej správy k zákonu o poskytovaní právnej pomoci (osobitná časť k § 6 až 8) možno vyvodiť, že prechod od bezplatného právneho poradenstva k poskytovaniu právnej pomoci na základe vymedzených podmienok „predstavuje zlepšenie minimálnej právnej ochrany, ktorú zakotvuje Ústava Slovenskej republiky. Štát žiadnym spôsobom negatívne nezasahuje do práva na súdnu a inú právnu ochranu. Práve naopak, preberá na seba pozitívny záväzok vo vzťahu k občanom v núdzi, a to v rozsahu, ktorý je prijateľný z hľadiska dlhodobej udržateľnosti.“. Právo na poskytnutie právnej pomoci zákonodarca previazal s tromi podmienkami (i) stavom materiálnej núdze žiadateľa, (ii) absenciou zrejmej bezúspešnosti sporu a (iii) hodnotou sporu prevyšujúcou minimálnu mzdu v prípade sporov s oceniteľnou hodnotou sporu.

24. Pri podmienke hodnoty sporu „návrh predkladateľa vychádza z logickej premisy, aby náklady, ktoré štátu vzniknú v súvislosti s poskytovaním právnej pomoci neboli v zjavnom negatívnom pomere k celkovej hodnote sporu. Predpokladá sa, že v takýchto prípadoch by účastník ani inak nevyužil odbornú právnu pomoc, a to z hľadiska jej ekonomickej neefektívnosti. Vyňaté sú spory, v ktorých nie je možné hodnotu sporu vyčísliť v peniazoch.“.

25. Uvedenú úvahu zákonodarcu je podľa predkladajúceho senátu potrebné vnímať z kontexte princípu bezrozpornosti právneho poriadku. V občianskoprávných sporoch totiž zákon zakotvuje len fakultatívne právne zastúpenie (§ 24 až § 28 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, ďalej len „OSP“; čl. 13 ods. 1 a 2 a § 89 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok, ďalej len

„CSP“). Inými slovami, neposkytnutie právnej pomoci osobe v núdzi v bežných civilných sporoch s ohľadom na hodnotu sporu nespôsobuje nemožnosť nárok uplatniť na súde, a teda neobmedzuje prístup k súdu. Ale reflektuje na logickú úvahu, že ide o spor, kde by si bežný občan pravdepodobne nezvolil právne zastúpenie z dôvodu neefektívnosti a svoj nárok by prípadne uplatnil na súde bez využitia právneho zastúpenia. Právna úprava umožňujúca občanovi uplatniť jeho nárok nižšej hodnoty na súde i keď bez právneho zastúpenia, pokiaľ pre nezastúpenú osobu garantuje primerané procesné uľahčenia (poučovacia povinnosť), nevytvára diskonformitu s čl. 46 ods. 1 Ústavy (OROSZ, L.; SVÁK, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, str. 603).

26. V správnom súdnictve je však situácia odlišná, keďže požiadavka právneho zastúpenia je a bola aj v minulosti vo väčšinovej agende obligatórna (§ 250a OSP; § 49 ods. 1 SSP). Nesplnenie povinnosti právneho zastúpenia v konaní pred správnym súdom je pritom sankcionované odmietnutím žaloby (§ 98 ods. 1 písm. f) SSP). Občan v núdzi preto nemá pred sebou rozhodnutie, či svoj nárok uplatní s alebo bez využitia právnej pomoci. Nejde teda o ekonomickú úvahu či úvahu založenú na princípe efektivity. Neposkytnutie právnej pomoci pre osobu vo finančnej núdzi v správnom súdnictve de facto znamená stratu možnosti žalovať - brániť svoje právo a zamedzuje sa mu tým prístup k súdu.

27. Výklad, v zmysle ktorého by bolo možné v správnom súdnictve podmieňovať poskytnutie právnej pomoci hodnotou sporu a v konečnom dôsledku znemožniť účastníkovi konania aspoň jeden stupeň súdneho prieskumu, by tak bol podľa názoru predkladajúceho senátu v rozpore so zákonodarcom deklarovaným cieľom (i) zlepšenia minimálnej právnej ochrany občanov v núdzi, (ii) negatívne by zasahoval do práva na súdnu a inú právnu ochranu občanov v núdzi a (iii) odkazoval by na predpoklad a ekonomickú úvahu/rozhodnutie, ktoré účastníci konania v správnom súdnictve bez rizika straty sporu (a tým akceptovania zásahu do svojich základných práv a slobôd) nemajú.

Ústavné princípy a interpretačné východiská

28. Za rozhodujúci argument považuje predkladajúci senát ústavný rozmer predmetnej právnej otázky a požiadavku ústavne konformného výkladu § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci. Ústavné princípy a východiská totiž predstavujú relevantné interpretačné východiská, ktoré zakladajú povinnosť ústavne konformného výkladu všeobecne záväzných právnych predpisov v prípade dvoch rozdielnych, ale rovnocenných jazykových alternatívach výkladu (rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 306/2010 zo dňa 8. decembra 2010, sp. zn. I. ÚS 212/06 zo dňa 28. júna 2006, sp. zn. II. ÚS 142/2015 zo dňa 10. marca 2015, publikované v ZNaUÚS pod č. 58/2015).

29. Vychádzajúc z čl. 46 ods. 1 Ústavy má každý právo na prístup k súdu. Toto právo je čl. 46 ods. 2 Ústavy rozšírené a konkretizované ako právo na prístup k súdu oprávnenému preskúmať zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy, pričom z právomoci súdu nemôže byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Právo na prístup k súdu vymedzené v čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy bližšie vymedzujú osobitné právne predpisy (čl. 46 ods. 4 a čl. 51 ods. 1 Ústavy). Toto právo môže podliehať rôznym obmedzeniam, ktoré však musia spĺňať prísne ústavné požiadavky - musia sledovať legitímny cieľ, musia byť primerané a nesmú odopierať podstatu a zmysel ústavne garantovaných práv (čl. 13 ods. 4 Ústavy). Podstatou práva na prístup k súdu v rámci správneho súdnictva vymedzeného v čl. 46 ods. 2 Ústavy je pritom umožniť tomu, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, ak sa takéto rozhodnutie týka základných práv a slobôd. Teda umožniť dotknutej osobe brániť sa voči zásahu do svojich základných práv a slobôd výkonom verejnej moci zo strany orgánov verejnej správy.

30. V právnom poriadku možno nájsť viacero obmedzení týkajúcich sa práva na prístup k súdu. Vo všeobecnosti ide najmä o súdne a iné poplatky (zákon č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a poplatku za výpis z registra trestov; ďalej len „zákon o súdnych poplatkoch“), či právnu úpravu lehôt (napr. § 181 ods. 1 až 4 SSP). Správne súdnictvo je v porovnaní s inými časťami súdnej sústavy (civilné a trestné súdnictvo) špecifické aj osobitným obmedzením prístupu k súdu - široko formulovanou povinnosťou právneho zastúpenia (§ 49 ods. 1 SSP). Obligatórne právne zastúpenie sa pritom v podstatnej časti súdnych sporov v rámci správneho súdnictva nevzťahuje len na konanie o kasačnej

sťažnosti (ako osobitného opravného prostriedku smerujúceho najvyššej súdnej inštancii v rámci správneho súdnictva), ale už aj na prvoinštančné konanie pred správnym súdom.

31. Predkladajúci senát si je vedomý skutočnosti, že požiadavka obligatórneho právneho zastúpenia nie je samoúčelná, ale „... vyplýva z povahy správneho súdnictva, v ktorom sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov. V prejednávanej veci je povinnosť kvalifikovaného právneho zastúpenia daná tak v konaní pred krajským súdom, ako aj v kasačnom konaní, pričom táto legitímna požiadavka má prispieť k profesionalite konania a sleduje sa ňou v prvom rade ochrana práv žalobcu, resp. sťažovateľa, ako účastníkov súdneho preskúmovacieho konania, v ktorom sa v rozhodujúcej miere riešia právne otázky a medzi účastníkmi je často sporným len výklad právnych predpisov“ (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Asan/29/2019 zo dňa 11. decembra 2019, bod 18, obdobne tiež rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 8Sžfk/28/2019 zo dňa 11. júla 2019, sp. zn. 5Sžfk/27/2018 zo dňa 12. septembra 2019 a iné). Hoci samotná požiadavka právneho zastúpenia v správnom súdnom konaní, i keď obmedzujúca prístup k súdu, nie je rozporná s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy a ani s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), môže sa takou stať v prípade excesívneho, formalistického uplatňovania bez ohľadu na ňou sledovaný legitímny cieľ, podmienku primeranosti a požiadavku zachovania podstaty práva na spravodlivý proces (mutatis mutandis rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci DYLUŠ proti Poľsku zo dňa 23. septembra 2021, sťažnosť č. 12210/14, body 41 až 42, 45 a 46, ako aj WILLEMS a GORJON proti Belgicku zo dňa 21. septembra 2021, sťažnosť č. 7420916 a 3 ďalšie, body 85 až 88).

32. Pokiaľ zákonodarca zavádza požiadavku obligatórneho právneho zastúpenia v súdnom konaní, šetriac podstatu práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy (teda zachovanie efektívnej a reálnej možnosti prístupu účastníka konania k súdu), vzniká mu pozitívna povinnosť zabezpečiť potrebnú právnu pomoc osobám, ktoré si ju nemôžu dovoliť. Teda musí zabezpečiť, aby požiadavka právneho zastúpenia (či právneho vzdelania) nezabraňovala osobám nedisponujúcim dostatkom finančných prostriedkov domáhať sa svojich práv na súde (HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1058; OROSZ, L.; SVÁK, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, str. 603-604).

33. V tomto smere predkladajúci senát opakovane poukazuje na skutočnosť, že nesplnenie podmienky obligatórneho právneho zastúpenia má v správnom súdnictve za následok odmietnutie správnej žaloby (§ 98 ods. 1 písm. f) SSP). Výklad vylučujúci možnosť priznať právnu pomoc občanom v núdzi s ohľadom na tvrdenú nízku hodnotu predmetu sporu v správnom súdnictve má za následok odmietnutie spravodlivosti vo vzťahu k týmto osobám a znemožnenie ich prístupu k súdu. A to nie len pri osobitných opravných prostriedkoch v správnom súdnictve (pri podaní kasačnej sťažnosti), ale odníma im možnosť vôbec žalovať zákonnosť rozhodnutia pred správnym súdom. Tento stav je podľa predkladajúceho senátu protiústavný. Zasahuje do podstaty práva na prístup k súdu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy. A to aj vo vzťahu k takým rozhodnutiam správnych orgánov, ktorými dochádza k ukladaniu peňažných povinností, a teda aj do zásahu do práva týchto osôb na majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy. Navyše posudzovanie hodnoty sporu v správnom súdnom konaní v závislosti od výšky určitej a jasnej peňažnej povinnosti uloženej správnym rozhodnutím vyvoláva tiež neprípustné napätie s čl. 6 ods. 1 Dohovoru osobitne v správnom trestaní. A to z toho dôvodu, že v kontexte vyššie uvedeného môže viesť k znemožneniu efektívneho súdneho prieskumu (a prístupu k správne, resp. kasačnému súdu) rozhodnutí ukladajúcich pokutu či inú finančnú sankciu osobám v núdzi v závislosti od jej výšky.

34. V kontexte už uvedenej argumentácie dáva predkladajúci senát do pozornosti, že nárok na bezplatnú právnu pomoc môže vzniknúť len osobám v núdzi. Teda osobám, ktorých príjem nepresahuje 1,4-násobok životného minima a nemôžu si využívanie právnych služieb zabezpečiť svojím majetkom (§ 6 ods. 1 písm. a) zákona o poskytovaní právnej pomoci). Suma životného minima s účinnosťou od 1. júla 2022 je 234,42 € (§ 1 písm. a) opatrenia Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 227/2022 Z. z. o úprave súm životného minima), teda limit príjmu pre

poskytnutie bezplatnej právnej pomoci je s účinnosťou od 1. júla 2022 vo výške cca 328,18 €. Minimálna mzda v roku 2022 predstavovala sumu 646 €, pričom toto je aj hranica hodnoty sporu, pod ktorú nemožno priznať bezplatnú právnu pomoc podľa § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci.

35. Z vyššie uvedených údajov je zrejmé, že posudzovanie predmetu sporu v rámci správneho súdnictva podľa výšky finančnej povinnosti uvedenej v správnom rozhodnutí môže viesť k zamedzeniu prístupu k súdu osobám v núdzi aj v takých konaniach, v ktorých ukladaná finančná povinnosť správnym orgánom takmer dvojnásobne prevyšuje maximálny povolený mesačný príjem takejto osoby. Z pohľadu osoby v núdzi môže ísť o neúnosnú finančnú záťaž a existenčnú záťaž, potenciálne zasahujúcu do jej garantovaných základných práv a slobôd, ktorej zákonnosti sa s ohľadom na stávajúcu judikatúru nemôže bez advokáta domôcť. Takýto stav je preto len sťažka akceptovateľný.

36. Predkladajúci senát si je vedomý skutočnosti, že hodnota sporu (jeho bagatelnosť) môže byť dôvodom pre limitované obmedzenie prístupu osôb k súdu. Z hľadiska princípu primeranosti je to však odôvodnené len pri mimoriadnych súdnych opravných prostriedkoch - dovolanie či kasačná sťažnosť. Pre porovnanie dáva predkladajúci senát do pozornosti, že v civilnom sporovom konaní je hodnota sporu z hľadiska prístupu k súdu relevantná len pre mimoriadny opravný prostriedok - dovolanie (§ 422 CSP). Limituje pritom podanie dovolania vo vzťahu k riešeným právnym otázkam (§ 422 v spojení s § 421 ods. 1 CSP), nie však podanie dovolania vo vzťahu k prípadným vadám zmätočnosti (a contrario § 422 v spojení s § 420 CSP).

37. Vyššie popísaný ústavný kontext spornej právnej otázky vedie podľa názoru predkladajúceho senátu k potrebe takého výkladu § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci, v zmysle ktorého nie je možné vyčíslieť hodnotu sporu v správnom súdnictve v peniazoch. A to bez ohľadu na to, či preskúmané rozhodnutie správneho orgánu priamo ukladá alebo neukladá nejakú peňažnú povinnosť. Dôsledky odlišného, alternatívneho výkladu sú totiž podľa názoru predkladajúceho senátu ústavne nekonformné.

IV. Záver

38. Vzhľadom na (i) predmet konania v správnom súdnictve, (ii) úmysel zákonodarcu a (iii) ústavný kontext práva na prístup k súdu (osobitne v oblasti správneho súdnictva) zastáva predkladajúci senát názor, že je potrebné sa odchyliť od judikatúrou kasačného súdu zastávaného výkladu § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci vo vzťahu k otázke (ne)oceniteľnosti predmetu sporu/konania v správnom súdnom konaní. Preto predkladajúci senát rozhodol o predložení veci veľkému senátu na rozhodnutie, ktorý z prezentovaných právnych názorov, či ten vychádzajúci z už ustálenej rozhodovacej praxe (bod 13 tohto uznesenia), alebo konkurujúci právny názor prezentovaný prekladajúcim senátom, bude aplikovaný v ďalšej rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky.

39. Rozhodnutie bolo prijaté senátom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0.

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

