

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 4Svk/15/2022
Identifikačné číslo spisu: 6020200515
Dátum vydania rozhodnutia: 26. apríla 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:6020200515.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Moniky Valašikovej, PhD. a členov senátu JUDr. Zuzany Mališovej a prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD., v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): A.. Q. E., nar. XX.XX.XXXX, bytom D. XXX/X, XXX XX T. H. D., proti žalovanému: Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, so sídlom Lazovná 63, 974 01 Banská Bystrica, o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy zo dňa 21.decembra 2020, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č. k. 28Sa/21/2020-74 zo dňa 30. septembra 2021, takto

rozhodol:

I. Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

II. Účastníkom konania sa nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej aj ako „správny súd“ alebo „krajský súd“) rozsudkom č. k. 28Sa/21/2020-74 zo dňa 30.09.2021 (ďalej aj ako „napadnutý rozsudok“) podľa ustanovenia § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej aj ako „SSP“) zamietol žalobu žalobcu proti inému zásahu orgánu verejnej správy zo dňa 21.12.2020.

2. Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku konštatoval, že v prvom rade skúmal vecnú stránku namietaného postupu. To znamená, či žalovaný je oprávnený vykonať namietané úkony, a to vyznačiť v evidencii dochádzky na pracovisko neprítomnosť príslušníka finančnej správy na pracovisku. Na túto otázku krajský súd odpovedal kladne, pričom o tom nebol medzi účastníkmi spor. Ďalšou podstatnou otázkou bolo, či bol žalovaný oprávnený v evidencii dochádzky vyznačiť dôvod neprítomnosti. Toto podľa názoru súdu bolo možné, nakoľko dôvod neprítomnosti osobný úrad vyznačí podľa podkladov, ktoré predkladá príslušník finančnej správy a to napríklad doklad o

pracovnej neschopnosti, dovolenkový lístok, alebo doklady o prekážkach v štátnej službe uvedených v § 153 až § 157 zákona č. 35/2019 Z. z. o finančnej správe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 35/2019 Z.z.“). Osobný úrad vyznačuje tieto skutočnosti na základe dokladov predkladaných príslušníkom finančnej správy.

3. Zo skutkových okolností v tejto veci vyplynulo, že žalobca nedisponoval súhlasom nadriadeného s čerpaním služobného voľna s nárokom na služobný plat. Potom vyznačenie dôvodu neprítomnosti v službe podľa okolností prípadu, teda podľa dôvodu neprítomnosti, ktorý žalobca oznámil nadriadenému ako neprítomnosť na pracovisku pre prekážku na strane pracovníka nie ako absenciu, ale ako neplatné voľno, je postup, na ktorý bol žalovaný oprávnený. Z toho vyplýva, že nešlo o nezákonný zásah do práv žalobcu. V prípade, že príslušník finančnej správy nesúhlasí s tým, ako bol ním uvedený dôvod neprítomnosti na pracovisku vyhodnotený nadriadeným a zaevidovaný v evidencii dochádzky, musí si svoje práva uplatniť v konaní vo veciach služobného pomeru postupom podľa zákona č. 35/2019 Z. z. Podstatné z hľadiska posúdenia vecnej stránky tvrdeného nezákonného zásahu je len to, či bol žalovaný na daný úkon oprávnený. V predmetnom prípade nadriadený mal vedomosť o dôvodoch neprítomnosti žalobcu na pracovisku. Žalovaný bol preto oprávnený tento dôvod vyhodnotiť, keďže podľa § 157 písm. d) zákona č. 35/2019 Z. z. služobné voľno bez nároku na služobný plat sa príslušníkovi finančnej správy poskytne na nevyhnutne potrebný čas z dôvodu iných úkonov vo všeobecnom záujme, ak tak ustanovujú osobitné predpisy.

4. Ďalej správny súd uviedol, že žalovaný je oprávnený a aj povinný vyplatiť príslušníkovi finančnej správy za výkon štátnej služby služobný plat. Potom takáto činnosť nemôže mať charakter nezákonného zásahu do práv príslušníka finančnej správy, len z dôvodu, že je medzi ním a žalovaným spor o správnu výšku služobného platu. Na okraj možno uviesť, že v zmysle zákona č. 35/2019 Z. z. príslušníkovi finančnej správy patrí služobný plat, pričom zároveň má povinnosť vykonávať službu v pracovnom čase, ktorý je v zákone v stanovenom rozsahu určený. Patrí do kompetencie žalovaného služobný plat vypočítať podľa podkladov o výkone štátnej služby v danom období. Prípadné spory o výšku platu sú spormi v konaniach vo veciach služobného pomeru podľa § 276 písm. d) bod 16 zákona č. 35/2019 Z.z., ktorých riešenie patrí do kompetencie žalovaného.

5. Správny súd ďalej uviedol, že žalobe nebolo možné vyhovieť nielen preto, že namietané úkony žalovaného neboli postupom bez opory v zákone a na jeho základe a v jeho medziach, ale aj z toho dôvodu, že správny súd nemôže rozhodnúť mimo žalobný návrh a žalobca v žalobe navrhoval, aby súd určil, že boli porušené jeho základné práva. Správny súd na základe žaloby na ochranu pred nezákonným zásahom nemôže vydať rozhodnutie o tom, že boli porušené žalobcove základné práva tak, ako to požaduje v prvej časti petitu žaloby žalobca, ako je uvedený v bode 1 tohto rozsudku. V prípade nezákonného zásahu, ktorý trvá alebo trvajú jeho následky, alebo hrozí jeho opakovanie, správny súd môže podľa § 262 ods. 1 SSP uznesením uložiť zákaz žalovanému pokračovať v inom zásahu a ak je to možné, uložiť žalovanému aj povinnosť obnoviť stav pred zásahom. Teda nie určiť, že boli porušené vymenované základné práva žalobcu.

6. Taktiež dal do pozornosti, že v druhej časti petitu sa žalobca dožadoval uloženia povinnosti žalovanému odstrániť protiprávny stav vo veci ním podanej žiadosti o udelenie služobného voľna, teda nie zákazu pokračovania v nezákonnom zásahu. Ďalej sa žalobca v tejto časti petitu dožadoval uloženia povinnosti žalovanému v evidencii dochádzky vyznačiť v dňoch od 09.11.2020 do 13.11.2020 prekážky z dôvodu všeobecného záujmu s nárokom na služobný plat a doplatenia služobného platu. To znamená, že žalobca nežiadal uloženie povinnosti obnovenia predchádzajúceho stavu, čo ani nemohol, pretože žiadny predchádzajúci stav vo veci neexistoval, keďže v dochádzke nebol pôvodne zaevidovaný stav, ktorého sa žalobca dožaduje a tak isto žiadosť o uloženie povinnosti doplatiť plat nie je návrhom na obnovenie pôvodného stavu, ale nastolenie nového stavu podľa požiadavky žalobcu. Takže žalobcov návrh na vydanie rozhodnutia súdu presahuje oprávnenia súdu rozhodnúť dané v § 262 SSP. Takému žalobnému návrhu nebolo možné vyhovieť z tohto dôvodu.

7. V predmetnej veci žalobca súčasne tvrdil, že ide o už skončený nezákonný zásah spochybujúci v nevyplatení služobného platu. V prípade skončeného zásahu sa môže žalobca dožadovať ochrany

súdny rozhodnutím, ktorým správny súd určí podľa § 263 SSP, že napadnutý iný zásah bol nezákonný. Správny súd tak môže rozhodnúť len vtedy, ak sú splnené podmienky podľa § 252 ods.2 SSP. Žalobca v žalobe ničím neargumentoval, prečo rozhodnutie súdu o určenie nezákonnosti nevyplatenia platu je potrebné k uplatňovaniu náhrady škody, resp. v žalobe tvrdil, že škodou je vlastne tento nevyplatený plat, avšak o tom, či mu patrí alebo nepatrí, si musí svoje právo uplatniť v konaní vo veciach služobného pomeru, postupom podľa zákona č. 35/2019 Z. z.

8. Správny súd v tomto prieskumnom konaní nemôže skúmať a zodpovedať otázky sporné medzi žalobcom a žalovaným ohľadne toho, či konanie vo veciach služobného pomeru začalo alebo nezačalo, pretože predmetom súdneho prieskumu nebolo toto administratívne konanie. Neposkytnutie služobného voľna s nárokom na služobný plat nie je po vecnej stránke úkonom faktickým, a teda iným zásahom do práv a povinností žalobcu, pretože ide o vec služobného pomeru, o ktorej rozhoduje žalovaný v konaní vo veciach služobného pomeru podľa § 276 a nasl. zákona č. 35/2019 Z. z.. Pokiaľ takéto konanie riadne nezačne, tak nemožno ani dospieť k tomu, že by išlo o opomenutie nejakej povinnej činnosti. Ak je riadne podaná žiadosť, nemožno nevydanie rozhodnutia považovať za nezákonný zásah, ale za nesprávny úradný postup spočívajúci v nečinnosti administratívneho orgánu.

9. Ďalšie námietky nesprávneho právneho posúdenia prekážky vo výkone služby, keď nebolo žiadosti o služobné voľno s nárokom na služobný plat vyhovené, sa týkajú administratívneho konania, ktoré nebolo predmetom tohto prieskumu. Správny súd teda nemohol vyhovieť ani požiadavke, aby správny súd posúdil, či žalobca mal, alebo nemal nárok na služobné voľno s nárokom na služobný plat, pretože predmetom tohto súdneho konania nebolo administratívne rozhodnutie o tom, že žalobca tento nárok nemá. Mimo predmet súdneho prieskumu na základe obsahu podanej žaloby boli aj ďalšie námietky týkajúce sa tvrdeného šikanózneho konania voči žalobcovi, ako aj poukaz na neumožnenie žalobcovi pracovať z domu.

10. Krajský súd ďalej uviedol, že s ďalšími námietkami uplatnenými vo vyjadrení žalobcu k vyjadreniu žalovaného sa už nemohol zaoberať, nakoľko žalobné dôvody je potrebné a možné uplatniť najneskôr v lehote do dvoch mesiacov odo dňa, keď sa osoba dotknutá iným zásahom orgánu verejnej správy dozvedela.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

11. Proti napadnutému rozsudku podal žalobca (ďalej aj ako „sťažovateľ“) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. h) a písm. g) SSP, v ktorej navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

12. Sťažovateľ namietal, že správny súd z dôvodu omylu v predmete konania nedal odpoveď na základnú otázku, a to na základe akého právneho titulu alebo akého právneho dôvodu s jeho konkrétnym paragrafovým označením v konkrétnom všeobecne záväznom právnom predpise vykonal žalovaný zrážky právoplatným a vykonateľným rozhodnutím priznaného služobného platu žalobcu, resp. nevyplatil služobný plat žalobcovi za obdobie odo dňa 09.11.2020 do dňa 13.11.2020. Uviedol, že si je vedomý skutočnosti, že správny súd nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, avšak vyššie uvedená otázka má podľa žalobcu na prejednávanej veci zásadný význam. Uvedené pochybenie, označené žalobcom ako absolútny omyl v predmete konania zo strany správneho súdu, ako aj jeho snahu odkázať žalobcu vo všetkých právne významných otázkach na konanie vo veciach služobného pomeru a vyhnúť sa tak rozhodnutiu vo veci samej, považoval žalobca za odklon od rozhodovacej praxe súdov a za porušenie práva na súdnu ochranu. V ďalšom zhrnul skutkový stav a doterajší priebeh konania a argumentoval, že konanie žalovaného, ktorým v rozpore s § 181 a § 182 v spojení s § 303 ods. 1 zákona č. 35/2019 Z. z. bez právneho dôvodu a právneho titulu nevyplatil riadne priznaný služobný plat, splňa všetky pojmové znaky iného zásahu orgánu verejnej správy, keďže má faktickú povahu, protiprávny charakter, bol vykonaný žalovaným pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, bol zameraný priamo proti žalobcovi, neprebehlo pri ňom žiadne

formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého uplatnenia oprávnenia žalovaného v oblasti odmeňovania.

13. Sťažovateľ vytkol správne mu súdu i právne posúdenie namietaného konania žalovaného, ako aj výklad ustanovenia § 153 až § 157 zákona č. 35/2019 Z. z., ktoré bolo v celom rozsahu nesprávne s poukazom na ustanovenia právnych predpisov vzťahujúcich sa na vec. Vysvetlil, že predmetom sporu nebolo vedenie evidencie dochádzky žalovaným, ani zápisy do nej, ale preskúmanie úkonov žalovaného, na základe ktorých mu nebol riadne vyplatený služobný plat, predovšetkým z hľadiska, či takéto úkony a zásah nevybočili z medzí zákona. Sťažovateľ sa dovoľával absolútnej neplatnosti úkonov žalovaného, ktorými nahradil riadne prejavenu vôľu žalobcu vo forme žiadosti na úplne iný právny úkon. Mal za to, že existuje kauzálny nexus medzi neformálnym zamietnutím žiadosti žalobcu a nevyplatením riadne priznaného služobného platu. Ak žalovaný nevybavil žiadosť žalobcu o služobné voľno v relevantnom čase zákonným postupom uvedeným v § 278 a nasl. zákona č. 35/2019 Z. z., t.j. negatívnym písomným rozhodnutím s riadnym odôvodnením, ani písomným rozhodnutím nariadením čerpania iného druhu služobného voľna, nemožno súhlasiť s právnym posúdením uvedených skutočností zo strany správneho súdu, ktorý konštatoval, že ide o zákonný postup žalovaného.

14. Vo veciach služobného pomeru podľa sťažovateľa platí premisa, podľa ktorej riadne uplatneným nárokom - žiadosťou - bez akýchkoľvek pochybností žalobca riadne ospravedlnil svoju osobnú neprítomnosť vo výkone štátnej služby v označených dňoch, a to až do doby, kým sa v administratívnom konaní nepreukáže opak. Správny súd však bez akéhokoľvek právneho základu priznal žalovanému právo riadne podanú žiadosť žalobcu neformálne zmeniť, čím fakticky legalizoval jeho úkony. Takéto konanie je absolútne neprípustné. V tejto súvislosti žalobca dal do pozornosti rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NS SR“) sp. zn. 8Sžo/21/2013, podľa ktorého služobný úrad vo veciach služobného pomeru vykonáva štátnu moc, a preto môže konať iba to, čo mu zákon ustanovuje a odchýlka od zákonom stanoveného spôsobu konania je porušením zákona.

15. Za nesprávne právne posúdenie veci sťažovateľ považoval aj postoj správneho súdu k možnosti uplatnenia nárokov vo veciach služobného pomeru. Práva si totiž žalobca riadne uplatnil, keďže konanie o priznanie nároku na čerpanie služobného voľna je konaním návrhovým. Neexistuje teda právny základ na to, aby si nárok uplatňoval znova. Žalobca nikdy nespochybňoval právo žalovaného posudzovať žiadosti príslušníkov finančnej správy a hodnotiť predložené doklady, predmetom sporu nie je posudzovanie oprávnení žalovaného, ale preskúmanie jeho úkonov z hľadiska toho, či nevybočili z medzí zákona.

16. Sťažovateľ ďalej uviedol, že nikdy nespochybňoval právomoc žalovaného vyplatiť služobný plat len za skutočný výkon štátnej služby, avšak správne mu súdu zrejme uniklo, že zákon č. 35/2019 Z. z. obsahuje aj ustanovenia, kde je žalovaný povinný poskytnúť služobný plat aj v prípade, keď osoba štátnu službu osobne nevykonáva. Tvrdil, že riadne ospravedlnil svoju neprítomnosť vo výkone štátnej služby v označených dňoch, nemožno teda bez právneho dôvodu posúdiť osobnú neprítomnosť žalobcu ako neprítomnosť bez nároku na služobný plat. Zrážky zo služobného príjmu môže žalovaný vykonať len za podmienok stanovených zákonom, pričom akýkoľvek neformálny, zákonom neupravený, spôsob výkonu zrážok zo služobného príjmu, nie je prípustný. Žalovaný v lehote splatnosti nevyplatil žalobcovi časť služobného platu, resp. bez právneho titulu vykonal zrážky zo služobného príjmu žalobcu. Takto popísané aktívne konanie žalovaného žalobca označil za nelegitímny zásah do jeho práv a právom chránených záujmov.

17. V ďalšom bode kasačnej sťažnosti sťažovateľ vyjadril názor, že správny súd absolútne nesprávne posúdil samotný predmet konania, najmä skutočnosť, či otázka zákonnosti administratívneho konania, ktoré malo predchádzať samotnému zásahu do práv žalobcu (nevyplatenie služobného platu), je práve tou právnou skutočnosťou, o ktorej má správny súd rozhodovať. Žalobca rozhodne nežiadal od správneho súdu poučenia, ako sa má brániť, a absolútny omyl v predmete konania z jeho strany naznačuje, že správny súd podanej žalobe nevenoval dostatočnú pozornosť, z čoho vyplývajú dôvody

kasačnej sťažnosti. Absolútny omyl v predmete konania zo strany správneho súdu nemôže ísť potom na ťarchu žalobcu a nemôže viesť k záveru, že konanie žalovaného je plne v súlade so zákonom.

18. Sťažovateľ mal za to, že správny súd sa pri výklade a aplikácii zákona č. 35/2019 Z. z. a súvisiacich právnych predpisov natoľko odchyľil od znenia príslušných zákonných ustanovení, že zásadne poprel ich zmysel a význam. Poukázal na Nález Ústavného súdu Českej republiky č. 114/1997, podľa ktorého právo na ukončenie postupu rozhodnutím je súčasťou práva na spravodlivý proces. To v sebe totiž zahŕňa nielen právo na jeho riadne a spravodlivé vedenie, ale tiež právo na trvanie administratívneho procesu až do jeho skončenia zákonom predpokladaným spôsobom. Až takéto právoplatné a vykonateľné administratívne rozhodnutie môže byť právnym titulom na to, aby žalovaný mohol jeho žiadosť zamietnuť a legitímne pristúpiť k výkonu rozhodnutia formou zrážok.

19. Sťažovateľ uzavrel, že jeho právo na spravodlivý proces (spravodlivé konanie pred orgánmi verejnej správy) podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd bolo porušené, nakoľko prílišný formalizmus pri výklade a aplikácii ustanovení zákona č. 35/2019 Z. z. zo strany žalovaného vyústil do nelegitímneho zásahu do subjektívnych verejných práv žalobcu a nesprávneho právneho posúdenia celej prejednávanej veci zo strany správneho súdu.

20. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. h/ SSP nepovažuje za naplnený, pretože žalobca podľa neho neoznačil rozhodovaciu prax kasačného súdu, od ktorej sa mal krajský súd odkloniť. Označil len jedno rozhodnutie NS SR, ktoré však nemožno považovať za ustálenú rozhodovaciu prax. Doplnil, že žalobcom deklarovaný názor NS SR sa týka iného druhu žaloby v inom konaní, v skutkovo a právne neporovnateľných právnych veciach, preto ani z tohto dôvodu podľa neho nemožno považovať podanie kasačnej sťažnosti za dôvodné. Vo vzťahu ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP mal žalovaný takisto za to, že nebol naplnený a vec bola správne právne posúdená.

21. K námietkam sťažovateľa sa vyjadril s poukazom na to, že súd nemusí dať odpoveď na všetky nastolené otázky, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, pričom nie je významné, že súd neodôvodnil svoje rozhodnutie podľa predstáv žalobcu. K podstate zásahovej žaloby argumentoval, že je subsidiárnym prostriedkom ochrany voči iným druhom žalôb v správnom súdnictve a plní úlohu prostriedku ochrany tam, kam ochrana správnu žalobou pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia nedosiahne. Žalovaný zhodnotil, že krajský súd dostatočne presvedčivým spôsobom reagoval na podstatné argumenty žalobcu relevantné vo vzťahu k zásahovej žalobe, pričom ostatné argumenty sa týkali zákonnosti rozhodnutia žalovaného a sú predmetom samostatného konania.

22. K ďalším argumentom sťažovateľa žalovaný uviedol, že štátne orgány vo veciach služobného pomeru nevychádzajú z premís, ale môžu konať iba na základe Ústavy Slovenskej republiky, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Princíp zákonnosti patrí k základným princípom štátnej služby príslušníkov finančnej správy. V konaní vo veciach služobného pomeru sa teda uplatňuje zásada zákonnosti, čo v danom prípade znamená, že o podanej žiadosti žalobcu mohol podľa zákona č. 35/2019 Z. z. rozhodnúť jedine príslušný nadriadený v konaní vo veciach služobného pomeru, pričom až doručeným rozhodnutím nadriadeného mohlo byť žalobcovi zrejmé, ako sa vo veci jeho podanej žiadosti rozhodlo. Právo žalobcu na služobný plat nebolo predmetom tohto súdneho konania. Krajský súd riadne a zrozumiteľne zdôvodnil, že nepatrí do kompetencie správneho súdu činnosť žalovaného nahrádzať a na základe žaloby o nezákonný zásah skúmať, či prebehlo alebo neprebehlo administratívne konanie. Správny súd na základe predmetnej žaloby totiž nemôže vydať rozhodnutie o tom, že boli porušené práva žalobcu, ako to žalobca požadoval. Ak by v tomto konaní krajský súd rozhodoval aj o zákonnosti konania žalovaného, zasiahol by tak do ďalšieho konania a rozhodovania orgánu verejnej správy.

23. Navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol a žalobcovi právo na náhradu trov konania nepriznal.

III.

Konanie na kasačnom súde

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktorému predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP), kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk podľa § 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP.

25. Z obsahu spisového materiálu, vrátane administratívneho spisu, mal Najvyšší správny súd SR za preukázané, že dňa 08.11.2020 žalobca prostredníctvom elektronickej pošty finančnej správy zaslal príslušníkom finančnej správy v riadiacej funkcii žiadosť o udelenie služobného voľna od 09.11.2020 do 13.11.2020 s nárokom na služobný plat. Následne táto žiadosť bola zaslaná a doručená Finančnému riaditeľstvu SR elektronicke cez ústredný portál verejnej správy dňa 11.11.2020 s označením „Žiadosť o udelenie služobného voľna“. Z obsahu žiadosti žalobcu vyplynulo, že žalobca, ako príslušník finančnej správy, žiadal v období od 09.11.2020 do 13.11.2020 o poskytnutie služobného voľna s nárokom na služobný plat podľa § 154 ods. 1 zákona č. 35/2019 Z. z.. V žiadosti žalobca uviedol, že celoplošné testovanie „Spoločná zodpovednosť“ je vykonávané a mediálne prezentované na báze dobrovoľnosti. Konštatoval, že mu nie je známa žiadna právna povinnosť uložená príslušníkom finančnej správy povinne sa zúčastniť celoplošného testovania, a že mu bola uzneseniami vlády SR č. 693 zo dňa 28.10.2020 a č. 704 zo dňa 05.11.2020 obmedzená sloboda pohybu od 02.11.2020 do 14.11.2020, a to aj napriek tomu, že u neho nemožno prezumovať akékoľvek ochorenie. V žiadosti uviedol, že si plní občiansku povinnosť spočívajúcu v zákaze vychádzania, ktorá mu bola nariadená uvedenými uzneseniami vlády a na ich základe vydanými vyhláškami hlavného hygienika (vyhláška č. 16 a č. 21 Úradu verejného zdravotníctva SR) v súvislosti s ochorením COVID 19, čím mu mala vzniknúť neprekonateľná prekážka, na základe ktorej stratil reálne prístup k riadnemu výkonu štátnej služby, ktorá podľa jeho názoru spĺňa podmienky na poskytnutie služobného voľna s nárokom na služobný plat z dôvodu prekážok v štátnej službe z dôvodu všeobecného záujmu podľa § 154 ods. 4 písm. d) a písm. e) zákona č. 35/2019 Z. z. V závere uviedol, že pokiaľ služobný úrad, resp. nadriadený bude mať za to, že charakter a povaha služobných činností vykonávaných žalobcom to umožňuje, súhlasí žiadateľ s výkonom štátnej služby z domu (home office).

26. Žalovaný na žiadosť žalobcu odpovedal písomnosťou zn. č. 535452/2020 zo dňa 20.11.2020 doručenou žalobcovi 02.12.2020, v ktorej uviedol, že jeho žiadosť nemožno považovať za kvalifikované podanie doručené oprávnenému orgánu, s ktorým zákon spája právne účinky začatia konania vo veciach služobného pomeru (§ 278 písm. d) bod 16 zákona č. 35/2019 Z. z.) s poukázaním na ustanovenie § 2 ods. 2 písm. h) zákona č. 305/2013 Z. z. o elektronickej podobe výkonu pôsobnosti orgánov verejnej moci a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (zákon o e-Governmente), ktoré vylučuje aplikáciu daného zákona v súvislosti s výkonom verejnej moci vo veciach štátnej služby colníkov; podľa § 316 ods. 2 zákona č. 35/2019 Z. z., ak sa vo všeobecne záväzných právnych predpisov používa pojem colník rozumie sa tým príslušník finančnej správy.

IV.

Právne predpisy, právne názory kasačného súdu

27. Podľa § 252 ods. 1 SSP, žalobca sa môže žalobou domáhať ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie.

28. Podľa § 252 ods. 2 SSP, žalobca sa môže žalobou domáhať aj určenia nezákonnosti už skončeného iného zásahu orgánu verejnej správy, ak počas jeho trvania nebolo možné podať žalobu podľa odseku 1 a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu.

29. Podľa § 261 SSP, ak správny súd po preskúmaní zistí, že žaloba nie je dôvodná, uznesením ju zamietne.

30. Podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP na účely tohto zákona sa rozumie iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

31. Predmetom tohto kasačného konania je posúdenie správnosti záveru krajského súdu o tom, že postup žalovaného, ktorým po podaní žiadosti žalobcu o udelenie služobného voľna dňa 08.11.2020, ako aj opakovaného podania v tej istej veci zo dňa 11.11.2020, vyznačil v dochádzkovom systéme služobného úradu jeho neprítomnosť v dňoch 09.11.2020 až 13.11.2020 ako služobné voľno bez nároku na služobný plat a súčasne mu za tieto dni služobný plat nevyplatil, bol v súlade so zákonom a nejde o iný zásah podľa § 252 SSP.

32. Najvyšší správny súd konštatoval, že mu je z vlastnej rozhodovacej činnosti zrejmé, že predmetom konania pred kasačným súdom už boli obdobné veci identického účastníka konania. Poukazuje na rozhodnutia vydané v konaniach vedených pod sp. zn. 6Sk/26/2022, sp. zn. 6Svk/37/2022, sp. zn. 7Svk/15/2022. Najvyšší správny súd postupoval v zmysle § 464 ods. 1 SSP, preto v odôvodnení svojho rozhodnutia uvádza prevzatú časť odôvodnenia rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Svk/37/2022 zo dňa 29.03.2023:

„30. Ustanovenie § 3 ods. 1 písm. e) SSP vymedzuje dva typy tzv. iného zásahu orgánu verejnej správy, a to 1/ faktický postup orgánu verejnej správy pri plnení úloh v oblasti verejnej správy; 2/ postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu. Spoločnými znakmi oboch zásahov je, že sa týkajú postupu konkrétneho orgánu verejnej správy, nie jeho rozhodovacej činnosti (teda rozhodnutí a opatrení), ďalej že sa týkajú len činnosti, ktorá má povahu výkonu verejnej správy, a v oboch prípadoch musí byť splnená podmienka, že takýmto postupom sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Súčasne takýmto zásahom môže byť len aktívne konanie konkrétneho orgánu, nie jeho opomenutie alebo nečinnosť. Pokiaľ ide o rozdielnosť, v prvom prípade ide o faktický postup orgánu verejnej správy, ktorý má na rozdiel od rozhodnutia alebo opatrenia čisto faktickú povahu, čo znamená, že v súvislosti s ním nedošlo k žiadnemu formalizovanému administratívne konaniu, a tento postup je výsledkom okamžitého (bezprostredného) uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy na mieste samom. V rámci postupu pri výkone kontroly zase ide o uplatňovanie kontrolných a inšpekčných oprávnení orgánu verejnej správy.

34. Žalobca žalobou proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 a nasl. SSP domáhal určenia, že jeho práva vyplývajúce z Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, Ústavy Slovenskej republiky a zákona č. 35/2019 Z. z. boli konaním žalovaného vo veci jeho žiadosti porušené a konanie žalovaného je nezákonné. Zároveň sa domáhal uloženia povinnosti žalovanému odstrániť protiprávny stav a v evidencii dochádzky žalobcu vyznačiť v označených dňoch prekážku všeobecného záujmu s nárokom na služobný plat a žalobcovi služobný plat za tieto dni doplatiť spolu s úrokom z omeškania. Nezákonnosť postupu dotknutého orgánu vyvodzoval z toho, že tento mu bez právneho dôvodu vyznačil v dochádzke čerpanie služobného voľna bez nároku na služobný plat a služobný plat za dotknuté dni následne nevyplatil, teda neoprávnene z neho vykonal zrážky.

35. Správny súd žalobu zamietol s poukazom na jej nedôvodnosť, pričom za hlavné dôvody pre svoje rozhodnutie považoval skutočnosť, že žalovaný bol oprávnený vyhodnotiť dôvod neprítomnosti žalobcu na pracovisku podľa dokladov predkladaných žalobcom a bol následne oprávnený v evidencii dochádzky vyznačiť dôvod tejto neprítomnosti, a to bez ohľadu na podanú žiadosť. Žalobca nedisponoval súhlasom nadriadeného s čerpaním služobného voľna s nárokom na služobný plat. Žalovaný bol podľa názoru správneho súdu rovnako oprávnený nevyplatiť služobný plat za reálne nevykonanú službu. Postup žalovaného mal podľa neho oporu v zákone, preto nešlo o nezákonný

zásah, navyše neposkytnutie služobného voľna s nárokom na služobný plat nie je podľa neho úkonom faktickým.

36. S argumentáciou krajského súdu uvedenou v odôvodnení napadnutého rozsudku sa Najvyšší správny súd v celom rozsahu stotožňuje a v podrobnostiach na ňu odkazuje, pričom ju považuje za dostatočnú, presvedčivú a dávajúcu odpoveď na všetky nastolené právne otázky. Argumenty žalobcu, že došlo k omylu v predmete konania, považuje za neopodstatnené, takisto jeho ďalšie výhrady k odôvodneniu daného rozhodnutia. Najvyšší správny súd má v súlade s názorom krajského súdu za to, že zásah, ktorý je predmetom tohto konania, nemožno označiť za taký, ktorý by spĺňal podmienky podľa § 3 ods. 1 písm. e/ SSP, pretože namietaný postup dotknutého orgánu verejnej správy nemá charakter faktického postupu namiereného proti žalobcovi a nejde ani o druhý typ zásahu spočívajúci v postupe orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu.

37. Iný zásah orgánu verejnej správy, ktorý má faktický charakter, možno vymedziť ako aktívne konanie orgánu verejnej správy namierené proti určitej osobe, v širšom poňatí možno hovoriť o protiprávnom útoku orgánu verejnej správy na subjektívne práva fyzickej alebo právnickej osoby. Ide teda o určité iniciatívne, zamerané konanie (postup), ktoré zasahuje do práv dotknutej osoby nezákonným spôsobom, čím prekračuje rámec právomoci konkrétneho orgánu a núti objekt zásahu niečo konať, niečo strpieť, niečoho sa zdržať.

38. Vyznačenie údajov v dochádzkovom systéme žalovaným [vystupujúcim v pozícii služobného úradu príslušníkov finančnej správy podľa § 4 ods. 2 písm. a/ zákona č. 35/2019 Z.z.] na podklade dostupných informácií, v rámci plnenia zákonných povinností služobného úradu, nie je úkonom, ktorý by smeroval primárne proti žalobcovi a nemožno ho považovať za faktický a nezákonný zásah do jeho práv len preto, že s ním žalobca nesúhlasí, čo je vzhľadom na jeho obsah pochopiteľné. Postup žalovaného pri vyznačovaní dochádzky v sporných dňoch sa nejaví ako svojvoľný či arbitráry, keďže podkladom preň boli nielen informácie poskytnuté žalobcom, ale aj listiny žalovaného, konkrétne jeho list č. 71606/2021 zo dňa 16. februára 2021, ktorým odpovedal na žiadosť žalobcu. Žalovaný ako služobný úrad realizujúci práva a povinnosti vo vzťahu k príslušníkom finančnej správy a iným osobám, voči ktorým vystupuje ako zamestnávateľ, je povinný viesť dochádzkový systém tak, aby bolo možné kontrolovať dodržiavanie povinností podľa zákona č. 35/2019 Z. z., najmä povinnosť vykonávať štátnu službu osobne, riadne a včas, a účelne využívať čas služby a dodržiavať stanovený čas služby v týždni [§ 119 ods. 2 písm. b/, písm. h/ zákona č. 35/2019 Z. z.], pričom pre kompletizáciu údajov dochádzky je spravidla rozhodujúci koniec kalendárneho mesiaca. Žalovaný bol oprávnený vyznačiť v dochádzkovom systéme údaje, ktoré zodpovedali dostupným údajom a získaným informáciám v danom čase. Toto jeho oprávnenie vyplýva zo skutočnosti, že vo vzťahu k všetkým príslušníkom finančnej správy (a iným osobám v pozícii zamestnancov), u ktorých sa dochádzka eviduje, tento systém spravuje a je zaň zodpovedný. Ak by nevyznačil príslušné údaje tvoriace základ pre evidenciu dochádzky, porušil by tým svoje povinnosti a ohrozil by plynulý priebeh ďalších naväzujúcich úkonov (platové otázky a iné). V tejto súvislosti treba poznamenať, že nesúhlas žalobcu s namietaným postupom je de facto odrazom jeho nespokojnosti s odpoveďou žalovaného na jeho žiadosť, ktorá je obsiahnutá v liste žalovaného č. 71606/2021 zo dňa 16. februára 2021. Súdny prieskum predmetného listu však nie je predmetom tohto konania, ani žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy vo všeobecnosti. Vyznačenie dochádzky žalobcu zo strany žalovaného v sporných dňoch naväzovalo na informácie o neprítomnosti žalobcu na pracovisku a na vyššie uvedený list žalovaného, ktorým sa vysporiadal so žiadosťou žalobcu. Skutočnosť, či uvedený list bol v čase vyznačenia dochádzky žalobcovi doručený, alebo nie, nehrá v súvislosti s eventuálnym súdnym prieskumom v danej veci žiadnu úlohu. Je na ťarchu žalobcu, ak napriek skutočnosti, že nedisponoval právoplatným rozhodnutím služobného úradu, čerpal služobné voľno, na ktoré nemal nárok automaticky, ale až po splnení zákonných podmienok (§ 153 ods. 2 zákona č. 35/2019 Z. z.).

39. Obdobne vo veci nevyplatenia časti služobného platu je treba uviesť, že ide o priamy následok skutočností, že o žiadosti žalobcu nebolo vydané kladné rozhodnutie, ako aj vyznačenia údajov v dochádzkovom systéme, ktoré bolo v zmysle vyššie uvedenej argumentácie v súlade so zákonom. Najvyšší správny súd dodáva, že v tejto súvislosti nebolo aplikované ustanovenie § 182 zákona č.

35/2019 Z. z. o zrážkach zo služobného príjmu tak, ako to uvádza žalobca, ale išlo o jeho krátenie na základe reálne odpracovaného času služby, ktorú je žalobca povinný vykonávať osobne, riadne a včas [§ 119 ods. 2 písm. b/ zákona č. 35/2019 Z. z.], a v ustanovenom rozsahu. Nárok na platové ohodnotenie v určitej výške vzniká až riadnym odpracovaním služobného času v rámci mesačných intervalov. Opakovane treba uviesť, že je na ťarchu žalobcu, ak napriek tomu, že nedisponoval právoplatným rozhodnutím o schválení svojej žiadosti, takéto služobné voľno čerpal. Žalobca mal možnosť sa s časovým predstihom v rámci bežnej komunikácie so služobným úradom informovať, aké podmienky treba splniť - na to, aby mu čerpanie požadovaného druhu služobného voľna bolo schválené, ak o nich nemal vedomosť, resp. mal možnosť požiadať služobný úrad o predbežnú informáciu, či by mu jeho žiadosť bola v prípade jej podania schválená. Jeho konanie, ktorým sa automaticky spoliehal na kladné vybavenie svojej žiadosti, resp. ju považoval len za formálny úkon, bez ohľadu na podmienky ustanovené zákonom v danej otázke, sa javí ako neodôvodnené a nezodpovedné.

40. Najvyšší správny súd je toho názoru, že čiastkové námietky a argumenty žalobcu, ktoré sú predmetom správnej žaloby a tiež kasačnej sťažnosti, majú svoj základ v nespokojnosti s odpoveďou žalovaného na jeho žiadosť o udelenie služobného voľna s nárokom na služobný plat, ktorá je obsiahnutá v liste žalovaného č. 71606/2021 zo dňa 16. februára 2021, ktorá však nie je predmetom súdneho prieskumu v danej veci. V tejto súvislosti dáva do pozornosti, že žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej moci je subsidiárnym inštitútom pri uplatňovaní práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb a primárne na ochranu dotknutých práv slúžia dostupné opravné prostriedky proti rozhodnutiam orgánov verejnej správy, ktoré však v tomto prípade žalobca nevyužil.

41. Z ustanovenia § 3 ods. 1 písm. e/ SSP vyplýva, že účelom konania o ochrane pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy je poskytnutie súdnej ochrany fyzickej alebo právnickej osobe, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím alebo opatrením či nečinnosťou, a tento trvá alebo opakovane hrozí (prípadne jeho následky), s tým, že ak bol už ukončený, možno sa domáhať jeho nezákonnosti za podmienok stanovených zákonom. Súdne konanie je zárukou, že súd rozhodnutím vo veci vytvorí reálny predpoklad na eliminovanie nezákonného stavu, ktorý vznikol protiprávnym konaním.

42. V predmetnej veci najvyšší správny súd zastáva názor, že vyznačenie údajov do dochádzkového systému žalovaného a nevyplatenie časti služobného platu v prípade žalobcu, ktoré (neformalizované) úkony žalovaného mali svoj podklad v neprítomnosti žalobcu na pracovisku a v skutočnosti, že žalobca pre čerpanie služobného voľna s náhradou platu nespĺnil podmienky, nie je iným, nezákonným zásahom do práv a právom chránených záujmov žalobcu. Namietanými úkonmi žalovaný realizoval len svoje povinnosti služobného úradu v zmysle zákona č. 35/2019 Z. z. a súvisiacich predpisov a konal v plnom súlade s nimi. Pokiaľ ide o rozsudok NS SR z 20. marca 2014, sp. zn. 8Sžo/21/2013, ktorý dal žalobca kasačnému súdu do pozornosti v časti, v ktorej sa hovorí o tom, že služobný úrad vo veciach služobného pomeru vykonáva štátnu moc, a preto môže konať len to, čo mu zákon ustanovuje, pričom odchýlka od zákonom stanoveného spôsobu konania je porušením zákona, je treba uviesť, že vo veciach dochádzky, ani vo veciach služobného voľna bez nároku na služobný plat, zákon č.35/2019 Z. z. služobnému úradu neustanovuje povinnosť vydať formálne rozhodnutie, resp. takýto druh služobného voľna udeliť výlučne na základe podanej žiadosti. Otázka udelenia služobného voľna bez nároku na služobný plat nespadá ani pod predmet konania podľa § 278 písm. d/ bod 16. zákona č. 35/2019 Z. z. tak, ako tvrdil žalobca. Pokiaľ ide o nevyplatenie časti služobného platu, nemožno ho stotožňovať s inštitútom zrážok zo služobného príjmu podľa § 182 a § 303 zákona č. 35/2019 Z. z., ktorý má iné dôvody a účel. Príslušník finančnej správy má nárok na služobný príjem v takej výške, aká zodpovedá jeho reálne odpracovanému služobnému času. Nevyplatenie časti služobného platu z dôvodu čerpania služobného voľna bez nároku na služobný plat nie je predmetom konania podľa § 278 písm. d/ bod 17. zákona č.35/2019 Z. z.

43. Konaním žalovaného nevznikol protiprávny stav, ktorý by bolo potrebné odstraňovať, ale len stav, ktorý nevyhovuje žalobcovi. Najvyšší správny súd v tomto kontexte dodáva, že skutočnosť, že nejde o

iný zásah do práv žalobcu, ale o výkon povinností služobného úradu, dokumentuje aj obtiažnosť pri formulovaní petitu žaloby, keďže v tomto prípade by nebolo možné ani jednoznačne určiť, kde má tvrdený zásah a jeho následky svoj počiatok a koniec, a v súvislosti s aplikáciou § 262 ods. 1 SSP by nebolo možné uložiť povinnosť obnoviť pôvodný stav, pretože v dochádzke nebol pôvodne zaevidovaný stav, ktorý žalobca požaduje, ako správne argumentoval krajský súd. Vzhľadom na uvedené nedošlo k naplneniu kasačného dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP.

45. Pokiaľ ide o kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. h/ SSP, žalobca nekonkretizoval, od akej ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu sa mal krajský súd odkloniť. Podstatou jeho argumentov bol poukaz na rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky v otázke odôvodňovania súdnych rozhodnutí (rozhodujúci argument), ktoré podľa jeho názoru neboli rešpektované, čo však kasačný súd hodnotí ako subjektívny a nepodložený názor žalobcu. Ani tento kasačný dôvod preto nie je možné považovať za naplnený.“

33. Vychádzajúc z uvedeného a vzhľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zrušenie napadnutého rozsudku krajského súdu, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný, kasačnú sťažnosť v zmysle § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

34. Kasačný súd pre poriadok uvádza, že s ohľadom na pochybenie krajského súdu, ktorý v rozpore s ustanovením § 261 SSP zamietol žalobu v danej veci rozsudkom, vydal svoje rozhodnutie rovnako vo forme rozsudku, a to s poukazom na § 457 ods. 1 SSP.

35. O náhrade trov kasačného konania bolo rozhodnuté podľa § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalovaný síce mal vo veci úspech, kasačný súd však nezistil žiadne výnimočné dôvody na to, aby sa mu nárok na náhradu trov priznal, a žalobcovi, ktorý úspech vo veci nemal, náhradu trov konania priznať nemohol.

36. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie :

Proti tomuto rozsudku n i e j e prípustný opravný prostriedok.