

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 6Ssk/150/2023
Identifikačné číslo spisu: 4019200303
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2024
Meno a priezvisko: JUDr. Michal Matulník
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:4019200303.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: U. B., nar. XX. J. XXXX, bytom L. R. XXX/XX, P., proti žalovanému: Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, so sídlom Račianska 71, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Generálneho riaditeľstva Zboru väzenskej a justičnej stráže - útvar sociálneho zabezpečenia, číslo GR ZVJS-d-11817/14-2019 zo dňa 25. marca 2019, v konaní o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Nitre č. k. 22Sa/16/2023-121 z 24. mája 2023, takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť zamietá.

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e

I.

1. Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) uznesením zo dňa 24. mája 2023, č. k. 22Sa/16/2023-121 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) odmietol správnu žalobu žalobcu zo dňa 19. júna 2019, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu Generálneho riaditeľstva Zboru väzenskej a justičnej stráže, Útvar sociálneho zabezpečenia Zboru väzenskej a justičnej spolupráce z 25. marca 2019, číslo: GR ZVJS-d-11817/14-2019 (ďalej len „GR ZVJS“ a „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým tento s odkazom na ustanovenie § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 328/2002 Z. z.“) v spojení s § 30 ods. 1 písm. i) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) zastavil správne konanie začaté

na základe žiadosti žalobcu o priznanie starobného dôchodku zo dňa 25. januára 2019 z dôvodu, že v tej istej veci sa právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa podstatne nezmenil.

2. Napadnuté uznesenie bolo vydané po vrátení veci krajskému súdu rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) zo dňa 29. marca 2023, sp. zn. 6Ssk/55/2021 (ďalej len „zrušujúci rozsudok“). Súc viazaný právnym názorom najvyššieho správneho súdu v zrušujúcom rozsudku, krajský súd v napadnutom uznesení ustálil predmet prieskumu, cit.: „[...] žalobca sa žalobou domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia Generálneho riaditeľstva Zboru väzenskej a justičnej stráže zo dňa 25. 03. 2019 č. GR ZVJS-d-11817/14-2019, ktorým bolo konanie o priznanie starobného dôchodku zastavené, t.j. prvostupňového správneho rozhodnutia.“ Krajský súd konštatoval, že aj po opakovanom poučení táto vada správnej žaloby nebola odstránená a žalobca zotrval na preskúmaní prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu. V ďalšom sa krajský súd odvolával na zásadu subsidiarity súdneho prieskumu, ktorý nastupuje až po vyčerpaní prípustných riadnych opravných prostriedkov, pričom až voči rozhodnutiu o riadnom opravnom prostriedku možno podať správnu žalobu. V tomto kontexte krajský súd odkázal tiež na závery v uzneseniach najvyššieho správneho súdu sp. zn. 6Ssk/65/2023 zo dňa 20. apríla 2023 a sp. zn. 6Ssk/40/2022 zo dňa 3. apríla 2023.

3. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 171 ods. 1 SSP tak, že žalovanému náhradu trov konania nepriznal, aj keď žalobca zaviniel odmietnutie žaloby pre jej neprípustnosť, žalovanému však nevznikli žiadne preukázateľné trovy konania.

II.

4. Proti napadnutému uzneseniu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

5. Konkrétne v kasačnej sťažnosti namietal nesprávny procesný postup správneho súdu, ktorý rozhodol o jeho žalobe bez verejného konania a neumožnil tak žalobcovi využiť jeho procesné práva, konal bez účasti žalobcu a neumožnil mu vyjadriť sa k vykonaným dôkazom, čím porušil jeho právo na spravodlivý proces. Správna žaloba, ktorou sa domáhal práva na starobný dôchodok, na ktorý mu vznikol právny nárok dňom 25. apríla 2001 podľa § 132 ods. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (ďalej len „zákon č. 100/1988 Zb.“) (a tento nárok mu nebol odňatý žiadnym právoplatným rozhodnutím súdu), preto bola správna žaloba v sociálnej veci nezákonne odmietnutá. Opätovne žalobca zdôraznil, že sa domáha preskúmania prvostupňového rozhodnutia, nie druhostupňového rozhodnutia.

6. V ďalšom žalobca namietal, že krajský súd napadnutým uznesením rozhodol tak, že žalobu odmietol „bez nariadenia pojednávania“, v čom žalobca videl rozpor s ustanovením § 5 ods. 6 SSP, § 109 SSP, ako aj rozpor s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Konkrétne žalobca v kasačnej sťažnosti uviedol, že „Tým, že v danej veci správny súd rozhodol bez nariadenia verejného konania došlo aj k porušeniu práva na spravodlivé verejné súdne konanie. [...] Tým, že sa nekonalo verejné pojednávanie došlo k tomu, že ja ako účastník konania (žalobca) nebol som súdom riadne vypočutý a nemohol som sa vyjadriť k vykonaným dôkazom (?????), čo je v rozpore s článkom 12 ods. 1, článkom 13 ods. 4 a článkom 48 ods. 2 ústavy. A z tohto dôvodu je toto napadnuté uznesenie nezákonné!!!!“ Následne žalobca stručne interpretoval ustanovenia čl. 46 ods. 2 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a dospel k záveru, že odmietnutím jeho žaloby, ktorou sa domáhal svojho základného práva, došlo aj k porušeniu čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

7. V súvislosti s právnym nárokom na starobný dôchodok žalobca poukázal na § 143a zákona č. 328/2002 Z. z. a zdôraznil, že od 1. júla 2002 je oprávnená priznávať starobný dôchodok, na ktorý vznikol zákonný nárok podľa zákona č. 100/1988 Zb. príslušníkom ZVJS, jedine Sociálna poisťovňa. Právomoc priznávať starobné dôchodky príslušníkom ZVJS bola GR ZVJS zo zákona daná (§ 142 zákona č. 100/1988 Zb.) len do 30. júna 2002. Z uvedeného dôvodu musia aj súdy vo svojej rozhodovacej činnosti tieto ustanovenia rešpektovať.

8. Žalobca záverom navrhol napadnuté uznesenie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie, alternatívne napadnuté uznesenie zmeniť tak, že sa zruší prvostupňové rozhodnutie pre nerešpektovanie § 143a zákona č. 328/2002 Z. z.

III.

9. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu, ktorá mu bola doručená dňa 7. septembra 2023, písomne nevyjadril.

IV.

10. Najvyšší správny súd ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania, bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) preskúmal vec a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

11. Podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP na účely tohto zákona sa rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.

12. Podľa § 7 písm. a) SSP správne súdy nepreskúmajú právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis; povinnosť vyčerpať všetky riadne opravné prostriedky sa nevzťahuje na prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená.

13. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP správny súd odmietne žalobu, ak je neprípustná.

14. Podľa § 180 ods. 1 SSP žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, ak je žalobcom fyzická osoba alebo právnická osoba. Ak osobitný právny predpis nepripúšťa riadny opravný prostriedok, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý vydal rozhodnutie alebo opatrenie.

15. Podľa § 191 ods. 3 písm. a) SSP, ak správny súd zrušuje rozhodnutie alebo opatrenie žalovaného, v závislosti od okolností môže na návrh žalobcu súčasne zrušiť aj rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré mu predchádzalo.

16. Najvyšší správny súd mal z obsahu súdneho spisu preukázané, že žalobou zo dňa 19. júna 2019 sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu GR ZVJS zo dňa 25. marca 201, číslo GR ZVJS-d-11817/14-2019, ktorý podľa § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. v spojení s § 30 ods. 1 písm. i) správneho poriadku na základe žiadosti (žalobcu) o priznanie starobného dôchodku z 25. januára 2019 konanie zastavil dôvodiac tým, že v tej istej veci sa právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa podstatne nezmenil. Proti tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom rozhodlo Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky rozhodnutím zo dňa 3. júna 2019, č. k. 39992/2019-42 tak, že odvolanie žalobcu zamietlo a prvostupňové rozhodnutie potvrdilo (ďalej len „druhostupňové rozhodnutie“). Krajský súd uznesením zo dňa 26. júna 2019, č. k. 23Sa/53/2019-16 vyzval žalobcu na predloženie jedného vyhotovenia rozhodnutia správneho orgánu II. stupňa s poučením, s odôvodnením, že ako žalovaný orgán žalobca označil Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, avšak z obsahu žaloby vyplýva, že požaduje preskúmanie prvostupňového rozhodnutia. Ak teda žiadal preskúmanie rozhodnutia žalovaného, mal jeho rozhodnutie predložiť. Taktiež uviedol, že prvostupňové rozhodnutie nie je možné preskúmať súdom samostatne. Tiež ho poučil o odmietnutí žaloby, ak požadovaná súčinnosť nebude poskytnutá a vady žaloby, pre ktoré by nebolo možné ďalej konať, nebudú odstránené [druhostupňové rozhodnutie žalobca doplnil, trval však na preskúmaní prvostupňového rozhodnutia]. Krajský súd uznesením zo dňa 10. septembra 2019, č. k. 23Sa/53/2019 žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. h) SSP v spojení s § 59 ods. 3 SSP odmietol. Toto uznesenie bolo žalobcom napadnuté kasačnou sťažnosťou, o ktorej najvyšší správny súd rozhodol dňa 26. februára 2020 uznesením sp. zn. 7Sžsk/124/2019 tak, že uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V ďalšom rozhodol krajský súd bez nariadenia pojednávania (žiadny z účastníkov konania o jeho nariadenie nežiadal) rozsudkom zo dňa 12. júla 2021, sp. zn. 23Sa/29/2020-84 tak, že žalobu zamietol ako nedôvodnú podľa § 190 SSP. Žalobca opätovne podal kasačnú sťažnosť, o ktorej rozhodol najvyšší správny súd zrušujúcim rozsudkom, v ktorom krajský súd zaviazal opätovne sa vecou dôsledne zaoberať, ustáliť si predmet prieskumu, a to v súlade s právnym názorom vysloveným v zrušujúcom rozsudku. Krajský súd v poradí tretím kasačnou sťažnosťou napadnutým rozhodnutím, uznesením zo dňa 24. mája 2023, sp. zn. 22Sa/16/2023-121 žalobu žalobcu odmietol z dôvodov uvedených v bode 2.

17. Najvyšší správny súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že napadnuté uznesenie krajského súdu je vecne správne.

18. Najvyšší správny súd pre potvrdenie správnosti postupu krajského súdu v tomto smere zdôrazňuje, že konanie v správnom súdnictve je prostriedkom ultima ratio, a teda ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov právnych vzťahov súdom nastupuje až po zlyhaní všetkých zákonných prostriedkov nápravy v rámci správneho konania. Uvedené je zrejme z celej konštrukcie Správneho súdneho poriadku, keď zákon napríklad požaduje vyčerpanie žalobcovi prípustných opravných prostriedkov [§ 7 písm. a) SSP], vylučuje zo súdneho prieskumu rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania [§ 7 písm. b) SSP], ale tiež upravuje možnosť súdu zrušiť aj rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré mu predchádzalo [§ 191 ods. 3 písm. a) SSP]. Na tomto mieste teda možno uzatvoriť, že správne súdy preskúmavajú až konečné rozhodnutie správnych orgánov - bez ohľadu na ich formu, pričom inými rozhodnutiami, resp. postupmi správnych orgánov sa zaoberajú až v rámci preskúmania napadnutého konečného rozhodnutia. Správny súd teda v zásade preskúmava akýkoľvek akt správneho orgánu, po ktorého vydaní už nemôže nasledovať ďalšie konanie a ktorého vydanie môže ukrátiť na právach žalobcu, respektíve ktoré sa týka základných práv a slobôd žalobcu.

19. Z obsahu súdneho spisu ako aj z kasačnej sťažnosti vyplýva, že žalobca, napriek opakovanému jasnému a zrozumiteľnému poučeniu krajského súdu, vo svojich podaniach (vrátane samotnej správnej žaloby a kasačnej sťažnosti) opakovane trval na preskúmaní prvostupňového rozhodnutia, pričom však za žalovaného označoval Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Z predmetných vyjadrení je zrejme, že žalobca poučeniam krajského súdu porozumel, avšak nesúhlasil s právnym názorom krajského súdu, respektíve ho nepovažoval za správny. Napriek istej formulačnej zmatečnosti žalobca vcelku jasne a zrozumiteľne prejavil svoju vôľu, aby krajský súd preskúmal výlučne prvostupňové rozhodnutie, a to bez toho, aby súdnemu prieskumu podrobil druhostupňové rozhodnutie.

20. Najvyšší správny súd uvádza, že spätosť konkrétneho orgánu verejnej správy s rozhodnutím, ktorého prieskumu sa môže žalobca v rámci konania o správnej žalobe domáhať vyplýva primárne z ustanovenia § 3 ods. 1 písm. b) SSP obsahujúceho legálnu definíciu pojmu „rozhodnutie“. Rovnako tak táto spätosť vyplýva z ustanovenia § 180 ods. 1 prvej vety SSP, ktoré vymedzuje všeobecnú pasívnu legitimáciu, ako aj z ustanovenia § 191 ods. 1 SSP upravujúceho možnosť správneho súdu zrušiť rozhodnutie orgánu verejnej správy. V neposlednom rade nevyhnutná spätosť medzi žalovaným a správnu žalobou napadnutým rozhodnutím vyplýva z katalógu náležitostí správnej žaloby (§ 182 ods. 1 SSP), resp. náležitostí správnej žaloby v sociálnych veciach (§ 202 ods. 1 SSP), ktorého súčasťou je aj požiadavka, aby správna žaloba obsahovala žalobný návrh (teda špecifikáciu toho, čoho sa žalobca správnu žalobou domáha). Pasívne procesne legitimovaným subjektom je teda vo všeobecnosti ten orgán verejnej správy, ktorý správnu žalobou napadnuté rozhodnutie vydal. Z pohľadu inštančnosti [teda odhliadnuc od možnosti danej ustanovením § 191 ods. 3 písm. b) SSP] zákonodarca ustanovením § 191 ods. 3 písm. a) SSP pripustil (za podmienok tam stanovených) taktiež možnosť zrušenia rozhodnutia orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré inštančne predchádzalo správnu žalobou napadnutému rozhodnutiu. Vyššie uvedené ustanovenia Správneho súdneho poriadku (ktoré zohľadňujú inštančnosť administratívneho konania a v ktorých je vyjadrená zásada subsidiarity súdneho prieskumu) však vylučujú možnosť izolovaného prieskumu a následného (potenciálneho) zrušenia iba rozhodnutia orgánu verejnej správy nižšieho stupňa bez simultánneho prieskumu a zrušenia na neho nadväzujúceho rozhodnutia správneho orgánu vyššieho stupňa. Zrušenie rozhodnutia orgánu verejnej správy vyššieho stupňa je explicitne (§ 191 ods. 3 SSP) vyjadrenou prerekvizitou možného prieskumu a zrušenia rozhodnutia nižšej inštanície.

21. Krajský súd správne vyhodnotil podanie (žalobu) žalobcu ako správnu žalobu v sociálnych veciach podľa § 199 a nasl. SSP. Vzhľadom na charakter žaloby najvyšší správny súd preskúmal kasačnou sťažnosťou napadnuté rozhodnutie krajského súdu aj cez optiku aplikácie ustanovenia § 202 ods. 2 SSP (imperatív neformálnosti posudzovania podania žalobcu). Usúdil, že krajský súd postupoval správne, keď žalobcu najskôr vyzval na odstránenie zistených nedostatkov podania, pričom ho nabádal na postup ako žalobu zmeniť, vrátane poučenia o možných následkoch, ak ju nezmení. Žalobca napriek uvedenému opakovane trval na prieskume prvostupňového rozhodnutia (izolovane), preto po vrátení veci krajskému súdu najvyšším právnym súdom zrušujúcim rozsudkom a po ustálení súdneho prieskumu, krajský súd nemal inú možnosť ako žalobu odmietnuť. Zmyslom inštitútu neformálneho posudzovania správnej žaloby fyzickej osoby v sociálnych veciach je poskytnutie ochrany právam

fyzickej osoby (žalobcu) vychádzajúc pritom z predpokladu jej neschopnosti samostatne právne relevantne formulovať svoju žalobu. Zníženie štandardu požiadaviek kladených na podanie fyzickej osoby je kompenzované neformálnym prístupom pri posudzovaní podania správnym súdom, ktorého primárnou rolou (v rámci procesu neformálneho posudzovania podania) je práve ustáliť, aké rozhodnutie alebo opatrenie a ktorého orgánu verejnej správy je žalobou namietané. Podstatou tohto inštitútu však nie je povinnosť správneho súdu presvedčať žalobcu o správnosti svojich úvah (týkajúcich sa nezrozumiteľnosti a neúplnosti podania) alebo nebodaj polemika súdu a žalovaného o rozsahu právomoci správneho súdu. Nie je úlohou (a už vôbec nie povinnosťou) správneho súdu presvedčať žalobcu o mylnosti jeho právneho názoru dovtedy, kým žalobca správnu žalobu nedoplní tak, aby o nej bolo možné rozhodnúť inak ako odmietnutím. Vo svetle vyššie uvedeného je istým limitom neformálneho posudzovania podania súdom zistenie skutočnej a jasne artikulovanej vôle žalobcu vo vzťahu k základnej otázke, teda k otázke prieskumu ktorého rozhodnutia a ktorého orgánu verejnej správy sa žalobca (fyzická osoba) správnou žalobou v sociálnych veciach domáha. Nad rámec uvedeného najvyšší správny súd uvádza, že by bolo excesom, keby následne správny súd proti explicitne vyjadrenej vôli žalobcu (ktorý prieskum a zrušenie druhostupňového rozhodnutia výslovne vylučoval a domáhal sa prieskumu a zrušenia výlučne prvostupňového rozhodnutia) podrobil súdному prieskumu druhostupňové rozhodnutie a vo veci by meritórne rozhodol.

22. Ďalšie námietky žalobcu sa týkali tvrdeného porušenia práva žalobcu na spravodlivý proces z dôvodu nenariadenia pojednávania, konania bez jeho prítomnosti a neumožneniu vyjadrovať sa k dôkazom. Krajský súd v tomto smere tiež nepochybil, keď vo veci nenariadil pojednávanie, nakoľko vydal rozhodnutie výlučne procesného charakteru. Predpokladom pre pristúpenie správneho súdu k rozhodovaniu vo veci samej je splnenie procesných podmienok. Túto skutočnosť správny súd skúma z úradnej povinnosti vo všetkých štádiách konania. Zistené nedostatky týkajúce sa podmienok konania môžu mať odstrániteľný alebo neodstrániteľný charakter. Neodstrániteľné nedostatky sú následne dôvodom pre odmietnutie žaloby podľa § 98 ods. 1 alebo zastavenie konania podľa § 99 písm. b) SSP. To znamená, že pri odmietnutí žaloby v zásade nedochádza k jej vecnému preskúmaniu, pretože dôvody odmietnutia sú jednoznačne vymedzené a majú procesnoprávny charakter. Na základe uvedeného najvyšší správny súd vyhodnotil aj tieto námietky žalobcu ako neopodstatnené.

23. Z vyššie uvedených dôvodov, najvyšší správny súd, dospejúc k záveru, že správna žaloba nebola nezákonne odmietnutá [§ 440 ods. 1 písm. j) SSP] a zároveň, že procesným postupom krajského súdu nedošlo k porušeniu práva žalobcu na spravodlivý proces [§ 440 ods. 1 písm. f) SSP] kasačnú sťažnosť žalobcu postupom podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

24. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na jeho strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP).

25. Toto uznesenie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 prvá veta SSP).

Poučenie :

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

