

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 7Ssk/213/2022
Identifikačné číslo spisu: 1020200751
Dátum vydania rozhodnutia: 27. júna 2023
Meno a priezvisko: Mgr. Michal Novotný
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1020200751.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: Q.. Y. Š., K.. XX. U. XXXX, V. XXX, zastúpeného: Advokátska kancelária JUDr. E. Mišíková & JUDr. Ing. R. Cádra, s.r.o., IČO: 50 469 738, Partizánska 2, Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Prezídium Policajného zboru, Pribinova 2, Bratislava, o preskúmanie záveru komisie prezidenta Policajného zboru z 23. marca 2020, č. PPZ-ŠSO-OBP-21-013/2020-BU, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 112/2020-64 zo 14. júna 2022 takto

rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť žalobcu sa zamietá.
- II. Účastníkom sa nepriznáva nárok na náhradu trov konania.

Odôvodnenie

I.

Postup žalovaného a konanie pred správnym súdom

1. Žalobca bol počas roka 2019 príslušníkom Policajného zboru v štátnej službe a do 31. augusta 2019 bol zaradený vo funkcii staršieho referenta špecialistu v odbore špecializovaných služieb žalovaného. Kvôli vnútornej reorganizácii žalovaného bol od 1. septembra 2019 ustanovený do funkcie staršieho referenta špecialistu na oddelení bezpečnosti a podpory úradu špeciálnych služieb a operácií. Jeho bezprostredná nadriadená podrobila žalobcu hodnoteniu v súlade s nariadením ministra vnútra Slovenskej republiky č. 21/2017 Vestníka MV SR o hodnotení výkonu štátnej služby príslušníka Policajného zboru. O hodnotení spracovala záznam z 9. marca 2020, č. PPZ-ŠSO-OBP-21-013/2020-BU, podľa ktorého hodnotila 1. kvantitu, kvalitu a včasnosť vykonávania uložených úloh (získal 49 % do celkového hodnotenia z možných 70 %), 2. samostatnosť a iniciatívu pri výkone štátnej služby (získal 7 % z možných 10 %), 3. dodržiavanie služobnej disciplíny (získal 5 % z možných 10 %) a 4. znalosti všeobecne záväzných právnych predpisov a služobných predpisov (získal 9,5 % z možných 10 %). Keďže žalobca získal 70,5 %, ohodnotila ho bezprostredne nadriadená stupňom C - dobre a uložila mu, aby zvýšil pozitívny prístup k plneniu uložených úloh a zlepšil dodržiavanie služobnej disciplíny.

2. Žalobca požiadal, aby závery hodnotenia preskúmala komisia vymenovaná prezidentom Policajného zboru, pretože im vytykala viaceré nedostatky. Komisia tak urobila na svojom zasadnutí 23. marca 2020 a svoj záver vyjadrila v doložke k záznamu o hodnotení, v ktorej „vyslovila záväzný a konečný záver, že hodnotenie[,] bolo vykonané v súlade s nariadením a pokynom, s hodnotením bezprostredne nadriadeného komisia súhlasí[,] a týmto ho potvrdzuje“. O jej zasadnutí sa vyhotovila aj zápisnica, ktorá zachytáva podrobné zaobranie sa jednotlivými námietkami žalobcu.

3. Žalobca sa správnu žalobou domáhal zrušenia „rozhodnutia žalovaného... komisie vymenovanej prezidentom Policajného zboru zo dňa 23.03.2020“, ktorému podrobne vytkol jednotlivé nesprávnosti. Túto správnu žalobu správny súd odmietol tu napadnutým uznesením č. k. 5 S 112/2020-64 v zmysle § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) SSP. Uznal síce, že pre posúdenie charakteru rozhodnutia nie je podstatné, ako je formálne označené. Zároveň však dospel k záver, že napadnuté hodnotenie podľa nariadenia č. 21/2017 je len podkladovým rozhodnutím pre rozhodovanie o služobnom hodnotení podľa § 27 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov. Až služobným hodnotením sa autoritatívne zasiahne do práv a povinností žalobcu a v rámci jeho prieskumu sa žalobca bude môcť domáhať aj prieskumu tu preskúmaného hodnotenia.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zrušenia tohto uznesenia, eventuálne zrušenia preskúmaného hodnotenia. Vyslovil názor, že hodnotenie zostáva založené v osobnom spise a na jeho základe nadriadený pristupuje k ďalším opatreniam. Navyše k 1. septembru 2021 odišiel z Policajného zboru, a preto naň nebude nadväzovať nijaké služobné hodnotenie. Ak by sa však chcel vrátiť, závery tohto hodnotenia sa budú zohľadňovať. Rozhodnutie je voči nemu účelové a neobjektívne a v súčasnosti nemá iný prostriedok nápravy, takže odmietnutím jeho žaloby je ukrátený na jeho právach.

5. Žalovaný súhlasil s argumentáciou správneho súdu a navrhol, aby sa jeho uznesenie potvrdilo a kasačná sťažnosť zamietla.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v rozsahu sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

7. Predmetom prieskumu v prerokovanej veci je záznam nadriadeného o hodnotení žalobcu pri výkone jeho štátnej služby príslušníka Policajného zboru, ako aj stanovisko osobitnej komisie, ktorá toto hodnotenie preskúmala. Už správny súd správne zdôraznil, že toto hodnotenie nie je služobným hodnotením podľa § 27 zákona č. 73/1998 Z. z. Podľa tohto ustanovenia je služobné hodnotenie základným podkladom pre rozhodovanie vo veciach služobného pomeru policajtov. Podľa § 27 ods. 3 je policajt služobne hodnotený za dobu, ktorá uplynula od schválenia predchádzajúceho služobného hodnotenia. Podľa § 27 ods. 6 sa hodnotenie vykoná v priebehu štátnej služby najmenej raz za päť rokov, prípadne ak dôjde k závažným zmenám v spôsobilosti policajta na výkon funkcie. Podľa § 28 ods. 1 služobné hodnotenie vykonáva bezprostredne nadriadený a schvaľuje ho nadriadený, ktorý policajta ustanovil do funkcie. Podľa § 242 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. možno proti služobnému hodnoteniu podať odvolanie, o ktorom sa rozhoduje rozhodnutím podľa § 243 cit. zák. a toto rozhodnutie je preskúmateľné súdmi (porov. za všetky napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžk 19/2017 alebo rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 6 Ssk 35/2022). Podľa § 32 ods. 1 cit. zák. sa navrhované opatrenia v služobnom pomere policajta vykonávajú na základe platného služobného hodnotenia. V zmysle § 32 ods. 2 cit. zák. možno na kontrolu plnenia záverov schváleného služobného hodnotenia vykonať priebežné hodnotenie formou pohovoru. Písomný záznam o ňom je podkladom na spracovanie služobného hodnotenia. Podľa § 32 ods. 3 podrobnosti o priebežnom hodnotení ustanovení všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá ministerstvo. Takýmto všeobecne záväzným právnym predpisom je výnos ministerstva vnútra č. 42/1998 Vestníka MV SR, ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 73/1998 Z. z.

8. Z obsahu tu preskúmaného hodnotenia je však zrejmé, že bolo spracované na základe nariadenia ministra vnútra č. 21/2017. Toto nariadenie, ktoré si kasačný súd zadovážil, upravuje spôsob, rozsah a

stupne hodnotenia výkonu štátnej služby policajta (čl. 1 ods. 1). Hodnotením je súbor opatrení a činností, ktoré sú predmetom hodnotenia podľa čl. 3. Hodnotenie je podkladom vykonania služobného hodnotenia podľa § 27 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z. z. (čl. 1 ods. 2). Podľa čl. 3 ods. 1 je predmetom hodnotenia výkon štátnej služby, dodržiavanie služobnej disciplíny a znalosti všeobecne záväzných právnych predpisov, interných predpisov a informácií potrebných na riadny výkon štátnej služby. Výkon sa hodnotí cez merateľné kritériá, s ktorými je policajt oboznámený na začiatku hodnoteného obdobia, a tvorí 80 % celkového hodnotenia (čl. 3 ods. 2 a 3). Služobná disciplína sa hodnotí na základe plnenia povinností a tvorí 10 % celkového hodnota (čl. 3 ods. 4) Znalosti predpisov sa overujú písomným testom a tvoria 10 % celkového hodnotenia (čl. 3 ods. 5). Výsledné hodnotenie je slovné (čl. 3 ods. 6), a to podľa čl. 5 stupňami A - výborne (90 % a viac), B - veľmi dobre (77 až 89 %), C - dobre (64 až 76 %), D - dostatočne (51 až 63 %), E - uspokojivo (40 až 50 %) a FX - neuspokojivo (menej ako 39 %). Podľa čl. 6 sú výsledky hodnotenia jedným z podkladov pre rozhodovanie nadriadeného vo veciach služobného pomeru. Podľa čl. 7 ods. 1 sa o hodnotení vypracúva písomný záznam. Ak s ním policajt nesúhlasí, môže požiadať o preskúmanie hodnotenia komisiou (čl. 7 ods. 3). Podľa čl. 7 ods. 10 sa hodnotenie stáva záväzným a konečným, ak s ním policajt súhlasí, ak nepožiadal o jeho preskúmanie alebo po prijatí záveru komisiu.

9. Vychádzajú z citovaných ustanovení tak preskúmané hodnotenie nie je služobným hodnotením podľa § 27 zákona č. 73/1998 Z. z. (porov. v tomto smere cit. rozsudok sp. zn. 6 Ssk 35/2022), ale nie je ani priebežným hodnotením v zmysle § 32 ods. 2 cit. zák., ktoré je podkladom pre vykonanie služobného hodnotenia. Preskúmané hodnotenie bolo vykonané výlučne na základe internej normy, ktorú vydal minister ako hlavný predstavený vo veciach služobného pomeru policajtov (porov. § 3 zákona č. 73/1998 Z. z.) na zabezpečenie jednotného postupu v oblasti hodnotenia. Hoci toto hodnotenie má podobný postup a obsah ako služobné hodnotenie, zákon č. 73/1998 Z. z. s ním nespája žiadne právne následky, ktoré by sa konkrétne dotkli postavenia policajta v rámci štátnej služby. Ako uviedol aj správny súd, podľa § 32 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. je podkladom pre opatrenia vo veciach štátnej služby služobné hodnotenie, a ustanovenie § 27 a § 28 zákona č. 73/1998 Z. z. neobmedzuje nadriadeného v tom, z akých podkladov môže vychádzať pri spracúvaní služobného hodnotenia. Nie je teda vylúčené, že nadriadený si bude viesť priebežné záznamy o jednotlivých aspektoch výkonu štátnej služby policajta, ktoré následne zohľadní v služobnom hodnotení. Z tohto hľadiska je tak hodnotenie podľa nariadenia č. 21/2017 v zásade len takýmto služobným záznamom nadriadeného, ktorým sa zaznamenávajú dôležité skutočnosti o výkone štátnej služby. Napokon, ustanovenie § 27 ods. 6 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. výslovne predpokladá, že služobné hodnotenie sa vykoná kedykoľvek, ak dôjde k závažným zmenám v spôsobilosti policajta na výkon funkcie. Zákon teda predpokladá, že aj počas výkonu služby sa určitým spôsobom sleduje (vo všeobecnosti, nielen zdravotná či duševná) spôsobilosť policajta, aby mohol nadriadený rozhodnúť, že vykoná služobné hodnotenie podľa cit. ustanovenia. Práve na tento účel môže slúžiť hodnotenie podľa nariadenia č. 21/2017, čo z neho však nerobí ani služobné hodnotenie, ani priebežné hodnotenie.

10. Na druhej strane je podstatné, že podľa § 28 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. môže policajt proti služobnému hodnoteniu podať námietky alebo pripomienky a podľa § 242 ods. 2 cit. zák. dokonca odvolanie. Citované ustanovenia pritom nijako neobmedzujú rozsah ani obsah toho, čo možno v námietkach, pripomienkach alebo odvolaní uvádzať, a tak môže policajt spochybňovať všetky podklady, ako aj priebeh a závery služobného hodnotenia. Citované zákonné ustanovenia nespĺňajú na vydanie akéhokolvek všeobecne záväzného právneho predpisu alebo služobného predpisu, ktorý by umožňoval obmedziť toto právo. Ak teda aj čl. 7 ods. 10 nariadenia č. 21/2017 ustanovuje, že hodnotenie je „konečné a záväzné“, nemôže to viesť k výkladu, že by policajt nemohol v rámci námietok, pripomienok alebo odvolania podľa § 28 ods. 3 a § 242 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. spochybniť podklady, priebeh či závery, teda vo všeobecnosti výsledky predošlého hodnotenia podľa uvedeného nariadenia. Taký výklad by totiž obmedzoval jeho práva priznané zákonom a bol by protizákonný. Interný predpis však zásadne nemôže mať externé účinky, ktoré by odporovali zákonu.

11. Záznam o hodnotení, ani záver komisie o preskúmaní hodnotenia podľa nariadenia č. 21/2017 nie sú označené ako rozhodnutie, a preto nemôžu byť rozhodnutím podľa ustanovenia § 3 ods. 1 písm. b) SSP, ktoré takéto označenie správneho aktu výslovne vyžaduje. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP je však 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 priamo dotknuté. Určitý akt sa môže priamo dotknúť práva určitej osoby tým, že úplne alebo čiastočne

mení (modifikuje) obsah či podmienky výkonu tohto práva. Analogicky možno charakterizovať aj akt, ktorý sa priamo dotýka povinnosti. Priamosť tohto dotyku znamená, že sa musí týkať práva alebo povinnosti práve danej osoby. Problematické je vymedzenie pojmu „právom chránené záujmy“, keďže pojmovo musí ísť o niečo iné než právo alebo povinnosť. Podľa obvyklej definície nejde o akýkoľvek záujem, ale len o záujem, ktorému právne predpisy výslovne poskytujú ochranu (napríklad Sobihard, J. Správny poriadok. Komentár. IURA EDITION : Bratislava 2004, s. 16 a 17). Ide však spravidla o situácie, kedy právo výslovne poskytuje ochranu záujmu určitej osoby, hoci tento záujem nemá charakter práva, ktoré by mohla priamo presadiť voči inej osobe (porov. uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 10 Sžk 18/2020).

12. Z vyššie podaného rozboru obsahu a účinkov hodnotenia podľa nariadenia č. 21/2017, ako aj záveru komisie o jeho preskúmaní podľa názoru kasačného súdu vyplýva, že tieto akty sa nijako nedotýkajú práva ani povinnosti hodnoteného policajta. Žiadne právo ani povinnosť sa nimi policajtovi nepriznávajú ani neodnímajú, ani sa nemodifikuje ich obsah. Netýkajú sa priamo ani žiadneho právneho záujmu, pretože zákon č. 73/1998 Z. z. právny záujem na riadnom a správnom hodnotení policajta vyjadruje len pri služobnom hodnotení možnosťou podať proti nemu námietky a pripomienky alebo odvolanie (§ 28 ods. 3, § 242 ods. 2). V tomto prípade však nejde o služobné hodnotenie podľa § 27 cit. zákona, ale len hodnotenie, ktorého obsahom je len priebežné preverenie a zaznamenanie si kvality výkonu služby policajta podľa určených kritérií (podobne ako napr. kontrola dochádzky na pracovisku, preverka telesnej zdatnosti a pod.). Týmto hodnotením sa tak len získajú poznatky, ktoré môžu tvoriť podklad služobného hodnotenia alebo pre zistenie skutkového stavu o iných otázkach služobného pomeru, rovnako ako takýto podklad môže tvoriť akákoľvek iná skutočnosť spôsobilá na presné a úplné zistenie skutočného stavu veci (porov. § 233 zákona č. 73/1998 Z. z.). Preto neobstojí ani ponosa žalobcu, že nemá iný prostriedok nápravy proti tomuto hodnoteniu. Prostriedky nápravy totiž bude mať k dispozícii v tých konaniach týkajúcich sa jeho (pôvodného či možného nového) služobného pomeru, kde sa toto hodnotenie použije ako jeden z podkladov rozhodnutia. Žalobca v nich bude mať možnosť v plnej miere spochybňovať jeho obsah a závery a navrhovať všetky iné dôkazy na ich vyvrátenie (§ 238 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z.).

13. Správny súd tak vo výsledku správne uvažoval, ak poukazoval na podkladovú funkciu hodnotenia, nesprávne však dospel k záveru, že ide o rozhodnutie (opatrenie) predbežnej povahy v zmysle § 7 písm. e) SSP. Podľa názoru kasačného súdu preskúmané hodnotenie ani záver komisie nemajú v skutočnosti vôbec charakter rozhodnutia ani opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. b) a c) SSP, a preto je ich preskúmanie vylúčené už na základe § 6 ods. 1 SSP a contrario v spojení s § 7 písm. b) SSP. To však vo výsledku nič nemení na správnom záveru, že správna žaloba proti takémuto aktu podľa citovaného ustanovenia nie je prípustná, a tak ju správny súd odmietol v zhode s ustanovením § 98 ods. 1 písm. g) SSP.

IV.

Záver

14. Na základe všetkých uvedených úvah tak kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu je v rozsahu uplatnených sťažnostných bodov nedôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP uznesením zamietol.

15. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167, 168 a 169 v spojení s § 467 ods. 1 SSP, keď žalobca vo veci úspech nemal a žalovaný ho síce mal, kasačný súd však nezistil dôvody, aby sa mu nárok na náhradu trov priznal.

16. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

Poučenie :

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

