

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 8Asan/1/2021
Identifikačné číslo spisu: 1017200711
Dátum vydania rozhodnutia: 28. februára 2023
Meno a priezvisko: JUDr.,PhD.,LL.M Monika Valašiková
Funkcia: predsedníčka senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1017200711.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Moniky Valašikovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Dzurdzíka, PhD. a prof. JUDr. PhD. Petra Potáscha, PhD., v právnej veci žalobcu: U. X. T., nar. XX.XX.XXXX, bytom T. XX, X. C., zastúpeného advokátom: JUDr. Mariánom Juskom, AK so sídlom Račí potok 3, 040 01 Košice, IČO: 42 319 561, proti žalovanému (sťažovateľovi): Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, 811 09 Bratislava, IČO: 00 151 866, o preskúmanie rozhodnutia žalovaného sp. zn. KM-OLVS-1/2017/OPK zo dňa 28.02.2017, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S 78/2017-113 zo dňa 16. júna 2020, takto

r o z h o d o l :

Kasačná sťažnosť sa z a m i e t a .

Žalobcovi sa p r i z n á v a voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov kasačného konania.

O d ô v o d n e n i e

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c), e), f) SSP a v súvislosti s tým aj podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP zrušil rozhodnutie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky sp. zn. KM-OLVS-1/2017/OPK zo dňa 28.02.2017 a Disciplinárny rozkaz riaditeľa Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru č. 2 z 27.10.2016 a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.

2. V odôvodnení svojho rozhodnutia krajský súd uviedol, že žalobcovi bolo kladené za vinu porušenie povinnosti ustanovenej v § 228 ods. 1 písm. c) zákona č. 73/1998 Z.z., ktoré ustanovuje v rámci súčinnosti povinnosť umožniť príslušným odborovým orgánom podieľať sa na dodržiavaní zásad spravodlivého odmeňovania. Krajský súd prijal záver, že dané zákonné ustanovenie neustanovuje povinnosť prerokovania odmien ani povinnosť vyžiadať si od príslušného odborového orgánu predchádzajúci súhlas s udeľovanými odmenami. Povinnosť, ktorá je vymedzená v dotknutom

zákonnom ustanovení je pomerne vágna a zákonné ustanovenie vôbec nekonkretizuje, akým spôsobom, a v akých prípadoch má byť dotknutá povinnosť splnená. Týka sa odmeňovania všeobecne, nie však každej jednotlivkej odmeny, ktorá sa má udeliť. Dotknuté zákonné ustanovenie na žiadnom mieste neustanovuje povinnosť prerokovať udeľované odmeny s odborovým orgánom, preto sa žalovaný aj v prípade pochybenia na jeho strane nemohol dopustiť porušenia povinnosti prerokovať odmeny, keďže z tohto zákonného ustanovenia takáto povinnosť vôbec nevyplýva.

3. Žalobca podľa krajského súdu už aj v priebehu disciplinárneho konania namietal, že odmeny prerokoval podľa neho s príslušným odborovým orgánom, keďže nemal vedomosť o vzniku ZO OZP v SR č. 10-32 pri RHCP Prešov a ani o tom, od kedy bol tento orgán oprávnený konať. Poukázal aj na pochybnosti, či bol dotknutý orgán riadne kreovaný. S týmito námietkami žalobcu sa žalovaný ani v napadnutom rozhodnutí ani vo vyjadrení k žalobe vôbec nevysporiadal, keď podľa jeho názoru žalobcovi neprináleží posudzovať interné vzťahy a zásady organizácie ktorejkoľvek súčasti OZP v SR, pokiaľ mu bolo riadne oznámené, kto je za odborovú organizáciu konať navonok. Uvedenú námietku žalobcu súd vyhodnotil ako dôvodnú - na riadne prerokovanie zákonom ustanovenej veci s odborovým orgánom sa vyžaduje, aby prerokovanie prebehlo s príslušným odborovým orgánom. Uvedené sa môže stať vtedy, ak bol riadne oboznámený jednak so vznikom odborového orgánu a jednak s osobou oprávnenou konať za odborový orgán. Z napadnutého rozhodnutia ani z dokazovania, vykonaného správnymi orgánmi nevyplýva, že sa správne orgány vôbec zaoberali skutočnosťou, či podľa nich príslušná odborová organizácia vznikla, k akému dňu sa tak stalo a či bol žalobca riadne oboznámený s jej vznikom, nie len s jej predstaviteľmi. V prípade ak nadriadený príslušník PZ, ako je aj žalobca má vykonávať svoje povinnosti vo vzťahu k príslušnému orgánu je potrebné, aby novovzniknutý odborový orgán riadne preukázal svoj vznik a osoby oprávnené za neho konať, čo sa v danom prípade rozhodne nestalo v časti preukázania vzniku odborovej organizácie.

4. Ďalej krajský súd konštatoval, že podľa § 61 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z.z. po uplynutí jedného roka od právoplatne uloženého disciplinárneho opatrenia sa disciplinárne opatrenie zahladzuje a policajti sa posudzujú, akoby mu disciplinárne opatrenie nebolo uložené; to neplatí pre prípad služobného hodnotenia. Ak disciplinárne opatrenie zákazu činnosti bolo uložené na dobu dlhšiu ako jeden rok, zahladzuje sa jeho vykonaním. Právna úprava vychádza pri porušení služobných povinností z členenia na disciplinárne previnenia, za ktoré umožňuje uložiť disciplinárne opatrenia a na konanie menej závažné ako disciplinárne previnenie (závažné konanie, ktoré má znaky disciplinárneho previnenia alebo znaky priestupku), za ktoré umožňuje uložiť výčitku, ako najmiernejší prostriedok nápravy porušenia služobnej disciplíny. V nadväznosti na ukladanie disciplinárnych opatrení zákon č. 73/1998 Z.z. ustanovuje v § 61 automatické zahľadzenie disciplinárneho opatrenia po uplynutí jedného roka od jeho právoplatného uloženia. Napriek skutočnosti, že výčitka nie je druhom disciplinárneho opatrenia a zákon výslovne nehovorí o jeho zahladení, zmysel a účel zákona č. 73/1998 Z.z. neumožňuje iný výklad ako ten, že sankcia za menej závažné porušenie služobnej disciplíny sa zahladí najneskôr v takej lehote, ako sankcia za závažnejšie porušenie služobnej disciplíny. Preto neobstojí argument žalovaného, že na výčitku sa ustanovenie § 61 nevzťahuje, a teda aj to, že rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa je správne, keď na zahľadzenie výčitky neprihliadalo. Súd podotýkal, že z preskúmaných rozhodnutí nie je zrejmé, či rozhodnutia sú v tejto časti správne, keďže v nich nie je špecifikované, kedy presne mali byť výčitky žalobcovi udelené.

5. Ďalej krajský súd konštatoval, že rozhodnutie je vo vzťahu k uloženému disciplinárnemu opatreniu neprímerane prísne a nedostatočne odôvodnené, keď jednou z určujúcich skutočností vo vzťahu k výške uloženého trestu je aj doterajší postoj policajta k plneniu služobných povinností, pričom z preskúmaných rozhodnutí nie je vôbec zrejmé v akom rozsahu sa správne orgány zaoberali postojom žalobcu k plneniu jeho služobných povinností, či skúmali aj niečo iné ako uložené výčitky, resp. z akých skutočností vychádzali vo vzťahu k ďalším skúmaným predpokladom určenia výšky disciplinárneho opatrenia, najmä vo vzťahu k miere zavinenia žalobcu a následkom, ktoré nimi ustanovené disciplinárne previnenie spôsobilo. V administratívnom spise sa nachádza prehľad o disciplinárnych odmenách a disciplinárnych opatreniach žalobcu za obdobie od 01.04.1991, a v tomto prehľade je len uvedená výčitka uložená žalobcovi dňa 25.05.2004, pričom k tejto výčitke je uvedená poznámka, že výčitka bola zahladená/zrušená dňa 01.08.2004. V administratívnom spise sa však

nenachádza žiaden záznam o výčitkách, ktoré mali byť uložené žalobcovi v roku 2015, a z ktorých správne orgány vo svojich rozhodnutiach vychádzali.

6. Rozsah a predmet dokazovania v prejednávanej veci v súlade so zákonom určoval správny orgán prvého stupňa, ktorý bol v súlade s § 233 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z.z., povinný postupovať tak, aby bol presne a úplne zistený skutočný stav veci a na ten účel bol povinný obstarat' si na rozhodnutie potrebné podklady. Žalobca mal právo sám navrhovať dôkazy na objasnenie skutočného stavu veci. Žalobca v žalobe neuviedol žiadne konkrétne dôkazy, ktoré správne orgány nevykonali, hoci to bolo potrebné na objasnenie veci. Napriek tomu však súd poukazoval na už uvedené dôvody, z ktorých vyplývalo, že skutočný stav zistený správnymi orgánmi, nebol dostatočne zistený. Súd vyhodnotil ako dôvodnú námietku žalobcu, že boli porušené jeho práva na spravodlivý proces tým, že pri nahliadnutí do administratívneho spisu dňa 24.11.2016 mu nebolo umožnené nahliadnuť do všetkých listín, ktoré boli podkladom prvostupňového rozhodnutia, ani so samotným rozhodnutím správneho orgánu prvého stupňa. V tejto súvislosti súd vyhodnotil ako nedôvodnú námietku žalovaného o tom, že vydané disciplinárne rozkazy sa evidujú v samostatnej evidencii nadriadeného - uvedená skutočnosť neznamena, že toto rozhodnutie nemalo byť súčasťou administratívneho spisu, kde napokon aj doplnené následne bolo, a v súčasnosti je jeho súčasťou. V administratívnom spise sa do času vydania prvostupňového rozhodnutia nenachádza žiadny dôkaz, ktorý by sa týkal porušenia služobnej disciplíny žalobcom a teda nie je zrejmé, ako správny orgány dospel k rozhodnutiu o výške disciplinárneho opatrenia voči žalobcovi, kde uvedené skutočnosti zohľadňoval. Krajský súd vyhodnotil ako nedôvodnú námietku žalobcu, že boli porušené jeho práva na spravodlivý proces, keď mu nebolo umožnené vyhotoviť si/dat' si vyhotoviť kópie listín administratívneho spisu, keďže takéto oprávnenie žalobcovi ako účastníkovi administratívneho konania z ustanovenia § 237 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. nevyplýva.

II.

Kasačná sťažnosť, vyjadrenie

7. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v procesnom postavení sťažovateľa v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, ktorou žiadal, aby kasačný súd rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Ďalej uviedol, že jednotný postup vykonávania operatívnych kontrol v pôsobnosti MV SR upravuje nariadenie MV SR č. 40/2015 o operatívnych kontrolách, ktoré v čl. 8 upravuje postup pri vykonávaní operatívnej kontroly na základe splnomocnenia. Podľa čl. 8 ods. 8 citovaného interného predpisu operatívna kontrola na základe splnomocnenia je skončená zapísaním výsledkov z vykonanej operatívnej kontroly do služobnej pomôcky alebo knihy kontrol; v prípade spracovania úradného záznamu o operatívnej kontrole jeho doručením vedúcemu kontrolovaného subjektu. Náležitosti úradného záznamu o operatívnej kontrole sú taxatívne uvedené v ustanovení čl. 8 ods. 7 písm. c) nariadenia MV SR č. 40/2015 o operatívnych kontrolách. Orgány kontroly pri vykonávaní akéhokoľvek druhu kontroly postupujú podľa základných pravidiel kontrolnej činnosti a vlastnou kontrolnou činnosťou sa zisťuje stav kontrolovaných skutočností a ich súlad so všeobecne záväznými právnymi predpismi, internými predpismi a s uzneseniami vlády Slovenskej republiky, tak ako to predpokladá v ustanoveniach druhej časti s názvom Základné pravidlá kontrolnej činnosti „lex generalis“ pre túto špecifickú oblasť kontroly plnenia úloh štátnej správy a úloh súvisiacich s výkonom štátnej správy a to zákon č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov. Nariadenie MV SR č. 40/2015 o operatívnych kontrolách vo svojich ustanoveniach navyše neobsahuje žiadne ustanovenie, ktoré by kohokoľvek zmocňovalo kompetenciou meniť závery operatívnej kontroly vykonanej členmi kontrolnej skupiny na základe vydaných splnomocnení.

8. Len v ustanovení § 2 ods. 1 písm. d) zákona č. 10/1996 Z. z. o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov je taxatívne uvedená skutočnosť odkazujúca na zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, ktorý upravuje postup pri podávaní, prijímaní, evidovaní, prešetrovaní a písomnom oznámení výsledku prešetrovania sťažnosti alebo prekontrolovania sťažnosti a aj to len vo vzťahu ku kompetencii úradu vlády Slovenskej republiky vykonávať kontrolu

vybavovania sťažností a petícií. Podľa ustanovenia § 3 ods. 1 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov sťažnosť je podanie fyzickej osoby alebo právnickej osoby, ktorým sa domáha ochrany svojich práv alebo právom chránených záujmov, o ktorých sa domnieva, že boli porušené činnosťou alebo nečinnosťou orgánu verejnej správy. V spisovom materiáli č. p.: PPZ-HCP-VO-2016/002780 je v prílohe k číslu registratúrneho záznamu č. p.: PPZ-HCP-VO-016/002780-012 vedené vyrozumenie riaditeľa odboru kontroly Prezídia Policajného zboru č. p.: PPZ-OKS1-2018-002/2016-K zo dňa 13.04.2016, z obsahu ktorého je zrejmé skutočnosť, že žalobca podal dňa 22.02.2016 na sekciu kontroly a inšpekčnej služby MV SR podanie označené ako „Sťažnosť na postup policajtov Odboru kontroly Prezídia Policajného zboru pri prešetrení a spracovaní úradného záznamu z operatívnej kontroly podľa zákona o sťažnostiach“, ktoré doplnil podaním zo dňa 21.03.2016.

9. Žalovaný trval na skutočnosti vyplývajúcej zo stanoviska OZP v SR č. OZ-332/2015, že žalobcovým odborovým partnerom bol v čase prerokovania návrhov na udelenie odmien riadiacim príslušníkom PZ predseda základnej organizácie OZP v SR č. 10-32 pri RHCP Prešov O.. P.. X. U.. Z uvedeného stanoviska je taktiež zrejmé, že už dňa 15.06.2015, (teda v dostatočnom čase pred prerokovaním návrhov na udelenie odmien dňa 30.11.2015), bol žalobcovi zo strany predsedu Krajskej rady OZP Prešov pánom R. H. ako odborový partner predstavený práve O.. P.. X. U., a to za jeho fyzickej prítomnosti. Zo stanoviska OZP v SR navyše vyplýva, že o tejto skutočnosti bol žalobca telefonicky informovaný aj samotným predsedom OZP v SR P.. U.. U. U. i skutočnosť, že M.. V.. L. U. nebol oprávnený so žalobcom prerokovať návrhy na udelenie odmien riadiacim príslušníkom Policajného zboru a ani nebol oprávnený na používanie odborovej pečiatky a nebol po 15.06.2015 kompetentný konať v mene OZP v SR.

10. Spôsob prerokovania, resp. vyžadovania súhlasu nadriadeného od odborového orgánu je negatívne vymedzená v čl. 1 ods. 7 Kolektívnej zmluvy, kde je uvedené, cit.: „Ak všeobecne záväzný právny predpis alebo interný predpis vyžaduje prerokovania alebo súhlas odborového orgánu, plnenie tejto povinnosti uplatňuje nadriadený útvar, kde nie je organizácia odborového zväzu u príslušnej rady odborového zväzu.“ Naopak týmto svojim konaním, keďže odo dňa vzniku odborovej organizácie v rámci útvaru, si plnenie povinnosti podľa čl. 2 ods. 7 vyššej kolektívnej zmluvy mal uplatňovať u tejto základnej organizácie odborového zväzu, žalobca zmaril súčinnosť medzi nadriadenými a odborovými orgánmi v zmysle ustanovenia § 228 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. a porušil povinnosť nadriadeného podľa čl. 1 ods. 7 Kolektívnej zmluvy, čím sa dopustil porušenia základných povinností policajta podľa ustanovenia § 48 ods. 3 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. Podľa ustanovenia § 47 zákona č. 73/1998 Z. z. služobná disciplína policajtov spočíva v dôslednom plnení povinností ustanovených ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, služobnou prisahou, rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených. Táto vyššia miera zodpovednosti sa premietla, okrem iných, v ustanovení § 48 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. zakotvením základných povinností policajta a v ustanovení § 49 citovaného zákona zakotvením základných povinností nadriadeného. Požiadavka zodpovedného prístupu príslušníka Policajného zboru k rešpektovaniu právnych predpisov vyplýva z jeho účasti na plnení funkcií štátu. Preto sa vyžaduje ich dodržiavanie a predpokladá sa, že každý príslušník Policajného zboru v rámci svojho postavenia ich bude príkladne a striktne rešpektovať tak, ako sa k tomu zaviazal v služobnej prisaha.

11. Podľa ustanovenia § 54 zákona č. 73/1998 Z. z., ak postačí na nápravu policajta a na obnovenie služobnej disciplíny za menej závažné konanie, ktoré má znaky disciplinárneho previnenia alebo znaky priestupku výčitka, disciplinárne opatrenie sa neuloží. Pri ukladaní disciplinárneho opatrenia bolo v súlade s ustanovením § 56 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. prihliadnuté na skutočnosť, že disciplinárneho previnenia sa žalobca dopustil už aj v predchádzajúcom období a za toto jeho konanie mu boli udelené v roku 2015 dve výčitky. Nakoľko výčitka podľa ustanovenia § 54 zákona č. 73/1998 Z. z. nie je disciplinárnym opatrením, podľa ustanovenia § 53 citovaného zákona nie je možné jej zahľadanie, tak ako sa domnieva žalobca, mylne sa odvolávajúc na ustanovenie § 61 zákona č. 73/1998 Z. z., ktoré taxatívne vymedzuje len zahľadanie právoplatne uloženého disciplinárneho opatrenia. Preto sa na jej uplatnenie nevzťahujú ustanovenia o ukladaní disciplinárnych opatrení podľa § 55 až § 62 zákona č. 73/1998 Z. z. a bolo v súlade s ustanoveniami citovaného zákona uviesť predmetnú skutočnosť v odôvodnení napadnutého prvostupňového rozhodnutia. Prvostupňový orgán v

napadnutom prvostupňovom rozhodnutí nikde neuvádzal disciplinárne previnenie žalobcu, za ktoré mu bolo uložené disciplinárne opatrenie písomné pokarhanie disciplinárnym rozkazom riaditeľa OHCP Košice č. 48 zo dňa 25.05.2004.

12. Podľa ustanovenia § 48 ods. 3 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z. je policajt povinný plniť svedomite úlohy, ktoré sú mu uložené ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj úlohy uložené rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených, ak bol s nimi riadne oboznámený. Podľa čl. 25 ods. 1 písm. b) nariadenia Prezídia Policajného zboru č. 53/2015 o organizačnom poriadku Prezídia Policajného zboru v znení neskorších predpisov ÚHCP P PZ riadi líniovo riaditeľstvá hraničnej a cudzineckej polície a útvary policajného zaistenia pre cudzincov. Čiastka 82 ročník 2014 Vestníka Ministerstva vnútra Slovenskej republiky vydaného dňa 23.12.2014, ktorej obsahom je okrem iných interných predpisov aj oznámenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o uzatvorení Kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa pre príslušníkov Policajného zboru na rok 2015 pod č. 145/2014 bola preukázateľne z e-mailovej adresy M. Y. I. a to Y., služobne zaradenej vo funkcii starší referent vnútorného odboru ÚHCP P PZ zaslaná služobným e-mailom dňa 29.12.2014 na emailovú adresu RHCP Prešov ÚHCP P PZ na rhcppo@minv.sk. Po vytlačení čiastky 82 ročník 2014 Vestníka Ministerstva vnútra Slovenskej republiky vydaného dňa 23.12.2014, ktorej obsahom je okrem iných interných predpisov aj oznámenie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o uzatvorení Kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa pre príslušníkov Policajného zboru na rok 2015 pod č. 145/2014 v podmienkach RHCP Prešov ÚHCP P PZ - žalobca osobne v pravom hornom rohu na prednej strane predmetného vestníka signoval svojou parafou jeho pridelenie na vnútorné oddelenie RHCP Prešov ÚHCP P PZ.

13. Žalobca bol najneskôr dňa 15.06.2015 (teda v dostatočnom čase pred prerokovaním návrhov na udelenie odmien dňa 30.11.2015), preukázateľne oboznámený s tou skutočnosťou, ktorý člen OZP v SR bude plniť vo vzťahu k žalobcovi ako riaditeľovi RHCP Prešov ÚHCP P PZ úlohy odborového partnera. Žalobcovi neprináleží posudzovať interné vzťahy a zásady organizácie ktorejkoľvek súčasti OZP v SR ani ľubovoľne rozhodovať, ktorý subjekt začlenený v rámci OZP v SR má vo vzťahu k RHCP Prešov ÚHCP P PZ vystupovať v pozícii odborového orgánu. Tieto záležitosti majú charakter vnútorných zásad a procesov fungovania OZP v SR a pokiaľ bolo príslušnému nadriadenému riadne oznámené, kto je za tento zväz oprávnený konať smerom navonok, tento nadriadený má povinnosť realizovať súčinnosť s odborovými orgánmi podľa jedenástej časti zákona č. 73/1998 Z. z. s takto určeným subjektom. Tak ako je vyššie uvedené a ako sám žalobca na strane číslo štyri vo svojom podaní o odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 30.11.2016 zaevidovanom na vnútornom odbore ÚHCP P PZ dňa 08.12.2016 ako doručený registratúrny záznam pod č. p.: PPZ-HCPVO-2016/002780-018 sám uvádzal, ku dňu prerokovania návrhov na udelenie odmien nepochybne vedel, ktorá osoba je za OZP v SR oprávnená na takýto úkon, a preto takáto obrana žalobcu sa tak javí ako účelová.

14. Členstvo v OZP v SR podľa stanov OZP v SR schválených na VI. kongrese OZP v SR v Bratislave dňa 14.11.2014 je dobrovoľné, individuálne, bez ohľadu na národnosť, náboženstvo, rasu a pohlavie a neprenosné; je teda na dobrovoľnom základe a nie je vymožitelné právom. Z uvedeného vyplýva, že nie je možné viazať členstvo v OZP v SR so zastávanou riadiacou funkciou. Zákonné vymedzenie činnosti odborových orgánov v štátnej službe príslušníkov Policajného zboru je upravené v jedenástej časti zákona č. 73/1998 Z. z. Služobný úrad pritom zaväzuje povinnosť prerokovať s odborovým orgánom iba veci taxatívne uvedené v ustanovení § 225 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., medzi ktorými prerokovanie disciplinárnych opatrení zaradené nie je. V rámci súčinnosti sa spolupráca s odborovými orgánmi takisto vyžaduje len v rozsahu ustanovenom v § 228 ods. 1 a v § 135 ods. 2 písm. f) zákona č. 73/1998 Z. z. Povinnosť nadriadených prerokovať disciplinárne previnenie policajta pred uložením disciplinárneho opatrenia s odborovým orgánom nevyplýva ani z Kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na rok 2016 čiastka 90 ročník 2015, uverejnenej vo Vestníku MV SR č. 166/2015, ako ani zo žiadneho interného predpisu MV SR. Predmetné podanie žalobcu, ktorým poukazoval na absenciu prerokovania vydaného prvostupňového rozhodnutia s odborovým orgánom je tak bez právneho základu. Podľa ustanovenia § 250 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., aj keby nebolo žalované prvostupňové rozhodnutie

prerokované s odborovým orgánom tak citovaný zákon s tým nespája účinky neplatného právneho úkonu.

15. Spisový materiál, ktorý bol žalobcovi dňa 24.11.2016 predložený za účelom nahliadnutia, neobsahoval k uvedenému dňu napadnuté prvostupňové rozhodnutie (s obsahom ktorého bol ale žalobca preukázateľne oboznámený pri jeho vyhlásení už dňa 23.11.2016 a súčasne bolo žalobcovi umožnené robiť si z neho výpisky) je potrebné poukázať na časť V. ods. 11 prílohy č. 2 k Metodologickej pomôcke pre spracovanie a vydávanie personálnych rozkazov a disciplinárnych rozkazov vydanéj sekciou personálnych a sociálnych činností MV SR pod č. p.: SPOU-PO-37-011/2015, podľa ktorej ak disciplinárne rozkazy vydáva nadriadený sám, je povinný viesť ich evidenciu - žalované prvostupňové rozhodnutie je uložené v rámci samostatnej evidencie v zozname disciplinárnych rozkazov riaditeľa ÚHCP P PZ ročník 2016, keďže táto okolnosť nemá žiadny vplyv na zákonnosť a vecnú správnosť žalovaného prvostupňového rozhodnutia. So zvyškom súvisiaceho spisového materiálu bol žalobca preukázateľne oboznámený dňa 24.11.2016, čo potvrdil svojim podpisom na zázname o nahliadnutí do spisu č. p.: PPZ-HCPVO-2016/002780-016 zo dňa 24.11.2016, ku ktorému nevzniesol žiadne námietky a pri predmetnom nahliadnutí o vyhotovovanie kópie spisového materiálu prostredníctvom technických zariadení ani iných zariadení osobne nežiadal. Napriek tomu je nutné poukázať na znenie ustanovenia § 237 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., podľa ktorého je účastník konania v rámci nahliadnutia do spisov oprávnený na robenie výpisov z nich.

16. Žalobca uviedol, že rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňové rozhodnutie považoval za nezákonné, pretože nemá oporu v hmotno-právnych ani v procesno-právnych predpisoch. V § 228 ods. 1 písm. c) zákona č. 73/1998 Z.z., ktoré ustanovuje v rámci súčinnosti povinnosť umožniť príslušným odborovým orgánom podieľať sa na dodržiavaní zásad spravodlivého odmeňovania, nie prerokovať odmeny. Dané zákonné ustanovenie neustanovuje povinnosť prerokovania odmien ani povinnosť vyžiadať si od príslušného odborového orgánu predchádzajúci súhlas s udeľovanými odmenami. Navyše i viacerí policajti, ktorí boli členmi OZP v SR vyjadrili v „Otvorenom liste nespokojných policajtov pri RHCP Prešov a členov OZP z radov policajtov pri RHCP Prešov“ názor, že nie je zrejماً organizačná štruktúra, či vôbec vznikla ZO OZP v SR a ak áno, či je legitímna. Súd správne vo svojom odôvodnení prihliadal na námietku, že pri ukladaní trestu, kedy mal byť vzatý zreteľ na jeho osobu, povahu protiprávneho konania, na okolnosti, za ktorých bolo disciplinárne previnenie spáchané, jeho následky a mieru zavinenia a na doterajší postoj jeho osoby k plneniu služobných povinností, mal byť vzatý zreteľ i na skutočnosť, že výčitka, ktorá mu bola uložená v roku 2004 mala byť zahľadená a nemalo sa na ňu prihliadať. Argument žalovaného, že výčitka nie je disciplinárnym opatrením a preto nemalo byť zahľadené - neobstojí, pretože výčitka je tiež forma trestu, avšak s menším zásahom a intenzitou ako disciplinárne opatrenie, ktoré sa ukladá v zásade až v prípade, keď už výčitka bola uložená a táto nepostačovala na nápravu.

17. Žalobca poukázal na ust. § 61 ods. 1 prvej vety zákona č. 73/1998 Z.z. a dodal, že uložený trest vo forme zníženia služobného platu o 5 % na dobu jedného mesiaca (na spodnej hranici sadzby) a zároveň argument žalovaného, že sa mal disciplinárneho previnenia dopustiť úmyselne, si zjavne odporujú. V zmysle Disciplinárneho rozkazu mal žalobca porušiť § 228 ods. 1 písm. c) zákona č. 73/1998 Z.z. - „Súčinnosť nadriadených s odborovými orgánmi sa uskutočňuje najmä tým, že nadriadení umožnia príslušným odborovým orgánom navrhovať svojich členov do poradných orgánov zriaďovaných na prerokúvanie návrhov niektorých personálnych opatrení a na zásadné opatrenia v oblasti sociálneho zabezpečenia, liečebnej, kúpeľnej, rekreačnej a inej starostlivosti a hmotného zabezpečenia policajtov“, z čoho vyplýva závažný nesúlad výrokovej časti rozhodnutia s odôvodnením, pričom takýto nedostatok spôsobuje zameniteľnosť s iným skutkom a teda rozhodnutie je zmätočné a nepreskúmateľné. Odvolací orgán nesprávne zmenil len chybné označené písmeno § 228 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z.z. (z písmena „c“) na písmeno „b“), namiesto toho, aby disciplinárny rozkaz zrušil a vec vrátil na nové prerokovanie a rozhodnutie, pričom sám uvádzal, že došlo k nesprávnemu označeniu ustanovenia, ktoré som mal porušiť.

18. Pokiaľ sa žalovaný (sťažovateľ) stotožnil s rozhodnutím prvostupňového orgánu, čo vyplýva i zo samotného odôvodnenia rozhodnutia, mal disciplinárny rozkaz v zmysle § 243 ods. 4 zákona č.

73/1998 Z.z. odvolanie zamietnuť a disciplinárny rozkaz potvrdiť. Za daného stavu, teda je aj rozhodnutie odvolacieho orgánu zmätočné a nepreskúmateľné. Žalobca mal za to, že osoby, s ktorými jednal boli v tom čase oprávnené zastupovať OZP v SR a preto s uvedenými osobami návrhy odmien riadne prerokoval. Pokiaľ by tieto osoby na takúto činnosť nemali oprávnenie, boli taktiež povinní ho na to upozorniť. Osobne nebol riadne oboznámený, preškolený a nebolo mu poskytnuté žiadne usmernenie v predmetnej veci a musel postupovať v zmysle zákona a platnej kolektívnej zmluvy. Pri nahliadnutí do administratívneho spisu zistil, že v ňom sa nenachádzali listiny, o ktoré sa napádané rozhodnutia opierali a zároveň mu bolo dovolené robiť si len výpisky. Výklad zákona, ktorým mu je znemožnené urobiť si na vlastné náklady kópie listín, ktoré sa týkajú konania voči jeho osobe považoval za závažný zásah do práva na spravodlivý proces a práva na obhajobu. V žiadnom inom konaní, ktoré vykonáva orgán verejnej správy sa zákon tak reštriktívne nevykladá. Taktiež nie je možné, aby výpisom zachytil podstatné skutočnosti, ktoré sa v spise nachádzajú a najmä ak spisový materiál obsahuje niekoľko desiatok strán tak, ako v tomto prípade, je už prekonaný i judikatúrou NS SR. Záverom poukázal žalobca na skutočnosť, že splnil pokyn, ktorý mu bol uložený a aj napriek uvedenému bol potrestaný.

III.

Konanie pred kasačným súdom

19. 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 podľa § 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. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok Krajského súdu v Bratislave, ktorý postupom podľa § 191 ods. 1 písm. c), e), f) SSP a v súvislosti s tým aj podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP zrušil rozhodnutie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky sp. zn. KM-OLVS-1/2017/OPK zo dňa 28.02.2017 a Disciplinárny rozkaz riaditeľa Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru č. 2 z 27.10.2016 a vec vrátil orgánu verejnej správy prvého stupňa na ďalšie konanie.

IV.

Právne predpisy a právne názory kasačného súdu

20. Podľa § 48 ods. 3 písm. a) zákona č. 73/1998 Z.z., policajt je povinný plniť svedomite úlohy, ktoré sú mu uložené ústavou, ústavnými zákonmi, zákonmi a ďalšími všeobecne záväznými právnymi predpismi, ako aj úlohy uložené rozkazmi, nariadeniami, príkazmi a pokynmi nadriadených, ak bol s nimi riadne oboznámený.

21. Podľa § 56 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z., pri rozhodovaní o uložení disciplinárneho opatrenia sa prihliada na povahu protiprávneho konania, na okolnosti, za ktorých bolo spáchané, jeho následky, mieru zavinenia a na doterajší postoj policajta k plneniu služobných povinností.

22. Podľa § 54 zákona č. 73/1998 Z.z., ak postačí na nápravu policajta a na obnovenie služobnej disciplíny za menej závažné konanie, ktoré má znaky disciplinárneho previnenia alebo znaky priestupku, výčitka, disciplinárne opatrenie sa neuloží.

23. Podľa § 61 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z.z. /Zahľadenie disciplinárneho opatrenia/, po uplynutí jedného roka od právoplatne uloženého disciplinárneho opatrenia sa disciplinárne opatrenie zahladzuje a policajt sa posudzuje, akoby mu disciplinárne opatrenie nebolo uložené; to neplatí pre prípad služobného hodnotenia. Ak disciplinárne opatrenie zákazu činnosti bolo uložené na dobu dlhšiu ako jeden rok, zahladzuje sa jeho vykonaním.

24. Podľa § 228 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z.z., súčinnosť nadriadených s odborovými orgánmi sa uskutočňuje najmä tým, že nadriadení umožnia príslušným odborovým orgánom

vyžadovať od nadriadených informácie o hospodárení so mzdovými prostriedkami a podieľať sa na dodržiavaní zásad spravodlivého odmeňovania.

25. Podľa čl. 1 ods. 7 Kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa pre príslušníkov PZ na rok 2015, ak všeobecne záväzný predpis alebo interný predpis vyžaduje prerokovania alebo súhlas odborového orgánu, plnenie tejto povinnosti uplatňuje nadriadený útvar, kde nie je organizácia odborového zväzu u príslušnej rady odborového zväzu.

26. Podľa § 233 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z.z., oprávnený orgán postupuje pred vydaním rozhodnutia tak, aby bol presne a úplne zistený skutočný stav veci; na ten účel je povinný obstarat' si na rozhodnutie potrebné podklady.

27. Podľa § 233 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z., oprávnený orgán posudzuje rovnako dôkladne všetky rozhodné okolnosti bez ohľadu na to, či svedčia v prospech, alebo v neprospech účastníka konania.

28. Podľa § 237 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z.z., účastníci konania sú povinní postupovať tak, aby svojim konaním nesťažovali a nezdržovali priebeh konania.

29. Podľa § 237 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z., účastníci konania majú právo nahliadať do spisov s výnimkou protokolov o hlasovaní a robiť si z nich výpisy.

30. Podľa § 238 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z.z., za dôkaz môžu slúžiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi.

31. Podľa § 238 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z., dôkazom sú najmä výpovede, vyjadrenia osôb vrátane účastníkov konania, odborné posudky, znalecké posudky, správy, vyjadrenia a potvrdenia orgánov a organizácií, listiny, veci a obhliadka.

32. Podľa § 238 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z.z., účastník konania je oprávnený navrhovať na podporu svojich tvrdení dôkazy.

V. právne posúdenie

33. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti vo vzťahu k napadnutému rozsudku Krajského súdu v Bratislave po tom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa nie je dôvodná.

34. Kasačná sťažnosť je inštitútom mimoriadneho opravného prostriedku. Z tohto dôvodu jej podanie je koncipované na konkrétnom tvrdení sťažovateľa o pochybení krajského súdu v konaní. S ohľadom na vymedzenie sťažnostných bodov kasačnému súdu pripadlo posúdiť, či krajský súd rozhodol vo veci na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SPP). Sťažovateľ v rámci uvedeného kasačného dôvodu uvádzal vlastné skutkové zistenia a právne závery tak, ako boli prezentované v napadnutých rozhodnutiach a vo vyjadrení k žalobe. Kasačný súd konštatuje, že ustanovenie § 228 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z.z. rámcovo vymedzuje súčinnosť nadriadených s odborovými orgánmi. Má sa uskutočniť najmä tým, že nadriadení poskytujú príslušným odborovým orgánom informácie o hospodárení so mzdovými prostriedkami a umožňujú im podieľať sa na dodržiavaní zásad spravodlivého odmeňovania. Predmetné ustanovenie iba demonštratívne upravuje formy súčinnosti nadriadených s odborovými orgánmi a explicitne povinnosť prerokovať udelenie odmien neupravuje, je iba možné ju zo znenia zákona vyvodiť. Podľa kasačného súdu bola zo strany krajského súdu dôvodne akceptovaná námietka žalobcu, že nemal vedomosť o vzniku ZO OZP v SR č. 10-32 pri RHCP Prešov. Z vykonaného dokazovania, resp. ani z listín založených v administratívnom spise nevyplyvajú podstatné skutočnosti týkajúce sa vzniku, personálneho obsadenia a ďalšej činnosti smerom k žalobcovi. Súčinnosť nadriadených s príslušnými odborovými orgánmi sa realizuje na báze kooperácie, ale v administratívnom spise takýto doklad nie je. Úradný záznam o operatívnej kontrole

č. PPZ-OKS1-64/2016-K zo dňa 25.01.2016 síce obsahuje aj tzv. zabezpečené stanovisko č. OZ-332/2015 (na ktoré sa sťažovateľ opakovane odvoláva), ktoré podľa kasačného súdu nepredstavuje relevantný dôkaz, ktorý by presvedčivo preukázal, že žalobcovi bol riadne preukázaný vznik odborového orgánu s osobami, ktoré boli oprávnené za neho konať. Podmienkou plnenia služobných úloh uložených príslušnými predpismi a pokynmi nadriadeného je riadne oboznámenie policajta s ich obsahom. Súčasne je v zákone upravený postup, keď sa policajt domnieva, že rozkaz, nariadenie, príkaz alebo pokyn nadriadeného je v rozpore s právnym predpisom. Predmetné stanovisko č. OZ-332/2015 nezachytáva konkrétny obsah informácií, ktoré mali tvoriť obsah rozhovorov medzi dotknutými osobami a nie je ani nimi autorizované; preto ani kasačný súd nemohol prijať sťažovateľovu námietku o tom, že žalobca bol preukázateľne riadne informovaný o všetkých relevantných skutočnostiach a preto neobstálo subsumovanie skutkového stavu orgánom verejnej správy pod ust. § 48 ods. 3 písm. a) zákona č. 73/1998 Z. z.

35. Sťažovateľ tiež namietal, že výčitka podľa ustanovenia § 54 zákona č. 73/1998 Z. z. nie je disciplinárnym opatrením a teda podľa ustanovenia § 53 citovaného zákona nie je možné jej zahľadanie, tak ako sa domnieval žalobca, mylne sa odvolávajúc na ustanovenie § 61 zákona č. 73/1998 Z. z., ktoré taxatívne vymedzuje len zahľadanie právoplatne uloženého disciplinárneho opatrenia. Sťažovateľ bol preto toho názoru, že sa na jej uplatnenie nevzťahujú ustanovenia o ukladaní disciplinárnych opatrení podľa § 55 až § 62 zákona č. 73/1998 Z. z. a bolo v súlade s ustanoveniami citovaného zákona uviesť predmetnú skutočnosť v odôvodnení napadnutého prvostupňového rozhodnutia. S uvedenou námietkou kasačný súd nesúhlasí a správny orgán nepostupoval správne, ak pri ukladaní disciplinárneho opatrenia odvolávajúc sa na ust. § 56 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. bolo prihliadnuté na skutočnosť, že disciplinárneho previnenia sa žalobca dopustil už aj v predchádzajúcom období a za toto jeho konanie mu boli udelené v roku 2015 dve výčitky. Krajský súd postupoval správne aj pri interpretácii príslušných ustanovení § 54 a § 61 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. s konštatáciou, že „napriek skutočnosti, že výčitka nie je druhom disciplinárneho opatrenia a zákon výslovne nehovorí o jeho zahľadení, zmysel a účel zákona č. 73/1998 Z.z. neumožňuje iný výklad ako ten, že sankcia za menej závažné porušenie služobnej disciplíny sa zahľadí najneskôr v takej lehote, ako sankcia za závažnejšie porušenie služobnej disciplíny. Preto neobstojí argument žalovaného, že na výčitku sa ustanovenie § 61 nevzťahuje, a teda aj to, rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa je správne, keď na zahľadanie výčitky neprihliadalo“. Krajský súd správne pre danú situáciu zvolil logický výklad práva s argumentom a maiori ad minus (ak sa zahľadanie vzťahuje na sankciu za závažnejšie porušenie, musí sa vzťahovať aj uloženú sankciu za menej závažné porušenie a teda nie je možné na ňu prihliadať).

36. Rozhodovacia prax kasačného súdu sa vo vzťahu k nesprávnemu právnemu posúdeniu ustálila na tom, že na väčšinu vád konania kasačný súd neprihliada ex offo, ale sťažovateľ ich musí v kasačnej sťažnosti uviesť a právne odôvodniť. Kasačný súd v tejto súvislosti poukazuje na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžfk/9/2020 zo dňa 23.02.2021, podľa ktorého: „aby tvrdenie sťažovateľa o nesprávnom právnom posúdení veci malo oporu v zákone, bol sťažovateľ zaťažený povinnosťou v zmysle § 440 ods. 2 SSP uviesť aj konkrétnu právnu normu a vykonať jej rozbor na prospech svojho tvrdenia...“ K vymedzeniu dôvodov kasačnej sťažnosti kasačný súd analogicky poukazuje tiež na R 38/2008, podľa ktorého „pokiaľ v dovolaní nie sú uvedené konkrétne okolnosti svedčiace o tom, že rozhodnutie spočíva na nesprávnom právnom posúdení, samotné uvedenie ustanovenia § 241 ods. 2 písm. c) Občianskeho súdneho poriadku nemožno považovať za dostatočné naplnenie dôvodov, pre ktoré sa dovolanie podáva, lebo dovolaním napadnuté rozhodnutie nemožno preskúmať z hľadiska jeho opodstatnenosti.“ Kasačný súd uvádza, že pri súdnom prieskume sa hodnotí preskúmateľnosť rozhodnutia správneho orgánu len v miere jeho minimálnej argumentačnej kvality a interpretačnej schopnosti, na základe akých logických úsudkov a zvážení všetkých dôkazov správny orgán vydal meritorne rozhodnutie. Skutočnosti, ku ktorým správny orgán dospel na základe voľnej úvahy, treba v rozhodnutí dostatočne odôvodniť, aby bolo zrejmé, čo bolo podkladom rozhodnutia a ako sa vyhodnotili vykonané dôkazy. V tejto svojej povinnosti je správny orgán limitovaný len všeobecnými vymedzeniami zákonných podmienok, ktoré predstavujú hranicu voľnej úvahy. Kasačný súd považoval za správny aj záver krajského súdu v časti, kedy považoval za dôvodnú námietku týkajúcu sa nedostatku dôvodov rozhodnutia vo vzťahu k uloženému disciplinárnemu

opatreniu. Musel súhlasiť so záverom, že napadnuté rozhodnutia sú vo vzťahu k uloženému trestu nedostatočne odôvodnené, kedy jednou z určujúcich skutočností vo vzťahu k výške uloženého trestu je aj doterajší postoj policajta k plneniu služobných povinností. V preskúmaných rozhodnutiach absentuje úvaha správneho orgánu k plneniu jeho služobných povinností, resp. z akých skutočností vychádzali vo vzťahu k ďalším skúmaným predpokladom určenia výšky disciplinárneho opatrenia, najmä vo vzťahu k miere zavinenia žalobcu a následkom, ktoré nimi ustanovené disciplinárne previnenie spôsobilo. Orgány verejnej správy sa v napadnutých rozhodnutiach odvolávali na výčitky z roku 2015, ale k tomuto relevantnému podkladovému materiálmu sa nenachádza v administratívnom spise žiaden dôkaz/záznam.

37. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľa. Rozsudok správneho súdu považuje za vychádzajúci zo správneho právneho posúdenia veci a nezistil ani neodôvodnený odklon správneho súdu od ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu. Preto kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

38. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi priznal právo na náhradu trov konania voči žalovanému vzhľadom na neúspech žalovaného ako sťažovateľa v kasačnom konaní.

39. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 463 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

P o u č e n i e :

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