

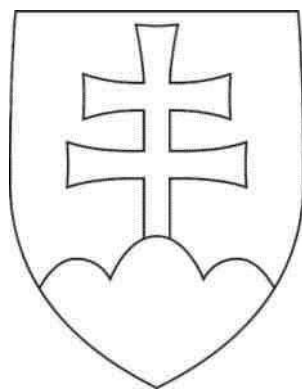


ZBIERKA

STANOVÍSK A ROZHODNUTÍ
NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



NAJVYŠŠÍ
SPRÁVNY SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Z B I E R K A

STANOVÍSK A ROZHODNUTÍ NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

1/2024

Ročník: III.

Redakčná poznámka

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) v súlade s § 24e ods. 3 a 6 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a podľa čl. 9 Rokovacieho poriadku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. 1/2022 Z. z. vydáva Zbierku stanovísk a rozhodnutí najvyššieho správneho súdu (ďalej len „Zbierka“).

Jednotlivé rozhodnutia sú označené poradovým číslom, pod ktorými sú vedené v evidencii Zbierky s uvedením vzťahu k príslušnej právnej úprave, prípadne s uvedením vzťahu k predchádzajúcej judikatúre. Najvyšší správny súd pristúpil k publikovaniu svojich rozhodnutí s uvedením úplného zloženia senátu, ktorý vo veci rozhodol. Všetky rozhodnutia sú označené spisovou značkou konania. Najvyšší správny súd pri publikovaní rozhodnutí vykonáva predpísanú anonymizáciu rozhodnutí.

Pokiaľ sú v údajoch o prejudikatúre uvádzané rozhodnutia označené pod „R“ s príslušným poradovým číslom, ide vždy o rozhodnutie publikované v súdnej zbierke vydávanej najvyšším súdom.

Rozhodnutia publikované v Zbierke budú v judikatúre označované ako „ZNSS“ s príslušným poradovým číslom a rokom vydania. Jednotlivé stanoviská a rozhodnutia publikované v Zbierke budú číslované vzostupne a priebežne bez ohľadu na aktuálny rok. Teda napríklad označenie rozhodnutia č. 1/2022 ZNSS znamená, že ide o prvé rozhodnutia publikované v Zbierke od počiatku jej vydávania a že toto rozhodnutie bolo publikované v roku 2022. Popri všeobecnom číslovaní budú rozhodnutia veľkého senátu ešte samostatne číslované vzostupne a priebežne bez ohľadu na aktuálny rok. Teda napríklad označenie rozhodnutia č. 55/2024 ZNSS (VS 11/2024) znamená, že ide o 55. rozhodnutia publikované v Zbierke od počiatku jej vydávania, že toto rozhodnutie bolo publikované v roku 2024, a že ide o 11. rozhodnutie veľkého senátu najvyššieho správneho súdu vydané od 1. augusta 2021 a publikované v roku 2024.

Publikované rozhodnutia a právne vety (č. 65 až č. 74) boli schválené na zasadnutí pléna Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky 18. januára 2024.

OBSAH

Stanoviská a rozhodnutia vo veciach správneho súdnictva

1. DPH; intrakomunitárna dodávka; tovar dodaný žalobcom; podnikateľské oprávnenie odberateľa (65/2024 ZNSS)

Skutočnosť, že odberateľ daňového subjektu nemal v čase zdaniteľného obchodu a vystavenia faktúry platné podnikateľské oprávnenie z titulu prerušenia či odňatia tohto oprávnenia príslušným orgánom sama o sebe nevyučuje, že tento odberateľ v danom čase reálne vykonával ekonomickú činnosť, bol osobou identifikovanou pre daň a intrakomunitárne nadobudol tovar od žalobcu. Správca dane preto výlučne na tomto základe bez iných relevantných zistení a dôkazov nie je oprávnený konštatovať, že k intrakomunitárnemu dodaniu tovaru nemohlo dôjsť a odoprieť právo na oslobodenie od dane z pridanej hodnoty žalobcovi z dôvodu nesplnenia podmienok stanovených § 43 ods. 1 a 5 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty.7

2. DPH; miesto dodania tovaru; moment dodania tovaru; prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník (66/2024 ZNSS)

- I. Pojem „prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník“ podľa § 8 ods. 1 písm. a) zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty je autonómny pojem práva EÚ, ktorý nemusí byť totožný s prevodom právneho vlastníctva podľa ustanovení vnútroštátneho práva, ale znamená prevod práva nakladať s tovarom na nadobúdateľa tak, akoby bol tento vlastníkom. Podstatné je, či na nadobúdateľa prechádza právo prijímať rozhodnutia ovplyvňujúce právne postavenie tovaru, najmä rozhodnutie predať ho.
- II. Pri určovaní momentu a miesta dodania tovaru, teda prevodu práva nakladať s tovarom ako vlastník, nie je správca dane viazaný zmluvnými dojednaniami účastníkov zdaniteľného obchodu uzatvorenými podľa súkromnoprávnej zákonnej úpravy, ak z vykonaného dokazovania vyplynie, že tieto zmluvné dojednania nekorešpondujú s faktickými okolnosťami zdaniteľného obchodu, teda s obchodnou a hospodárskou realitou.
- III. Pokiaľ daňový subjekt už momentom prevzatia tovaru na prepravu v inom členskom štáte rozhodoval o právnom osude tovaru tým, že ho priamo bez akejkoľvek zastávky dodával na miesta, ktoré sám určil a od počiatku prepravy, ktorú organizoval a vykonával vlastnými prostriedkami, rozhodoval kedy, odkiaľ, ako a kam bude tovar prepravený, pričom tovar nadobudol a prepravil do tuzemska za účelom výkonu vlastnej ekonomickej činnosti, fakticky tak s tovarom od počiatku nakladal ako vlastník a miesto dodania tovaru treba určiť v tomto inom členskom štáte, hoci podľa zmluvných ustanovení kúpnych a prepravných zmlúv uzavretých medzi daňovým subjektom a deklarovateľmi malo byť miesto dodania tovaru až v tuzemsku.20

3. Azyl; maloletý bez sprievodu (67/2024 ZNSS)

- I. V súlade so zásadou najlepšieho záujmu dieťaťa upravenou v článku 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa¹ má maloletý žiadateľ o azyl právo byť vypočutý. Správny orgán je povinný zabezpečiť, aby sa maloletý žiadateľ dozvedel o tomto svojom práve a o spôsobe jeho uplatnenia a poskytnúť mu na tento účel objektívne a nezaujaté informácie o predmete konania.
- II. Osobitnú pozornosť treba venovať osobnému pohovoru s maloletým bez sprievodu. Ten musí viesť dostatočne kvalifikovaná osoba, spôsobom primeraným rozumovej a vôľovej vyspelosti maloletého a so zohľadnením jeho individuálnych potrieb. Vypočúvajúca osoba

¹ (Dohovor OSN o právach dieťaťa zo dňa 20. novembra 1989)

by nemala mať na sebe vojenskú alebo policajnú uniformu, mala by viesť pohovor jednoduchým a priateľským štýlom a klásť otázky zamerané na dôvody žiadosti o azyl, na životnú situáciu maloletého, jeho rodinné vzťahy a ďalšie dôležité okolnosti.

- III. V prípadoch, keď maloletá osoba nemá dostatočnú slobodnú vôľu a rozumovú vyspelosť pre poskytnutie relevantných informácií, je treba v konaní vziať do úvahy najmä objektívne faktory na udelenie medzinárodnej ochrany. Medzi tieto faktory patrí napríklad situácia v krajine pôvodu maloletej osoby, povaha skupiny, s ktorou maloletá osoba prekročila hranice príslušného členského štátu alebo rodinné väzby maloletého. Všetky sa musia posudzovať cez prizmu najlepšieho záujmu dieťaťa.33

4. Zaistenie; predĺženie zaistenia (68/2024 ZNSS)

Orgán verejnej správy v rozhodnutí o predĺžení zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny podľa § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je povinný odôvodniť, že s náležitou starostlivosťou podniká kroky smerujúce k zabezpečeniu náhradného cestovného dokladu pre štátneho príslušníka tretej krajiny a teda naplneniu účelu jeho predĺženého zaistenia. Inak je ďalšie zotrvanie štátneho príslušníka tretej krajiny v zaistení v rozpore s čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru a správny súd je oprávnený nariadiť jeho bezodkladné prepustenie.43

5. Zaistenie; žaloba o prepustenie zo zaistenia (69/2024 ZNSS)

- I. V konaní o žalobe o prepustenie zo zaistenia správne súdy nepreskúmajú zákonnosť rozhodnutia o zaistení, resp. o predĺžení zaistenia, ale hodnotia postup polície v konaní o administratívnom vyhostení a najmä skúmajú, či dôvody zaistenia v čase rozhodovania správneho súdu o žalobe o prepustenie zo zaistenia trvajú. Za tým účelom je nutné verifikovať, aké konkrétne kroky smerujúce k vyhosteniu správny orgán do rozhodnutia správneho súdu o žalobe o prepustenie zo zaistenia urobil a z akého dôvodu nebolo možné vyhostenie realizovať.
- II. Povinnosťou správneho súdu je verifikovať kroky smerujúce k vyhosteniu nie len výzvou na preukázanie takýchto úkonov, ale aj overiť, či sa vôbec štátny príslušník tretej krajiny nachádza v zaistení a z akého dôvodu a či sa štátny príslušník tretej krajiny domáhal súdneho prieskumu takéhoto rozhodnutia o predĺžení zaistenia a ako sa správny súd vysporiadal s jeho námietkami a či sa tieto nezhodujú s námietkami uplatnenými v žalobe o prepustenie.
- III. Pokiaľ sa totiž námietky štátneho príslušníka tretej krajiny uplatnené v žalobe o prepustenie zhodujú s jeho námietkami uplatnenými v žalobe proti rozhodnutiu o predĺžení zaistenia, správny súd nemôže dospieť pri posudzovaní účelnosti a efektívnosti jeho zaistenia a v tej súvislosti pri posudzovaní účelnosti krokov správneho orgánu, ktoré vedú k realizácii jeho administratívneho vyhostenia k iným záverom ako učinil správny súd v súdnom prieskume rozhodnutia o predĺžení zaistenia, pretože rozsah posúdenia predmetnej okolností je v oboch typoch žalôb nastavený na tých istých parametroch.
- IV. Pokiaľ správny súd zistí, že konanie o administratívnom vyhostení bolo vedené s náležitou starostlivosťou, aktívne a svedomito, a teda činnosti smerujúce k administratívne vyhosteniu cudzinca by mohli zakladať dôvodný predpoklad, že účel zaistenia bude možné dosiahnuť, držanie štátneho príslušníka tretej krajiny v zaistení je dôvodné a nie je tu dôvod na prepustenie žalobcu zo zaistenia.48

6. Pol'ovníctvo; vylúčenie člena pol'ovníckeho združenia; právomoc súdu; civilné konanie (70/2024 ZNSS)

Uznesenie členskej schôdze pol'ovníckeho združenia o vylúčení člena z pol'ovníckeho združenia je síce svojou povahou rozhodnutím o právach a povinnostiach člena združenia (fyzickej osoby),

nie je však rozhodnutím, ktoré by bolo vydané vo verejnom záujme, respektíve v dôsledku výkonu verejnej moci ako takej. Vzťah poľovníckeho združenia a jeho člena je vzťahom súkromnoprávnym, o ktorom sa koná a rozhoduje v civilnom sporovom konaní, preto nespadá do oblasti verejnej správy.55

7. Ochrana životného prostredia; kolaudačné konanie; zainteresovaná verejnosť (71/2024 ZNSS)

Účasť verejnosti na rozhodovaní v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je potrebné spájať len s tými povoľovacími konaniami, ktorých výsledkom je povolenie na realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny (navrhovaná činnosť). Kolaudačné rozhodnutie, ktorým sa povoľuje užívanie stavby na určený účel, bez ďalšieho nie je rozhodnutím, ktorým sa povoľuje realizácia prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny.63

8. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie; zainteresovaná verejnosť (72/2024 ZNSS)

I. Ustanovenie § 182 ods. 1 písm. e) SSP, vykladané vo svetle čl. 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie) a judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, neobmedzuje zainteresovanú verejnosť, aby v správnej žalobe proti rozhodnutiu podľa § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie uplatnila dôvody, ktoré neuviedla v správnom konaní pred vydaním takehoto rozhodnutia.

II. Ak správny súd na takýto žalobný bod neprihliadne len preto, že nebol uplatnený už v správnom konaní, porušuje tým právo žalobcu na spravodlivý proces v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP.72

9. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie; žaloba opomenutého účastníka (73/2024 ZNSS)

Ak navrhovaná činnosť v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie sa dotýka práva určitej osoby na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, neznamená, že táto osoba je priamo na základe § 14 ods. 1 Správneho poriadku účastníkom konania o posudzovaní tejto navrhovanej činnosti. Podľa § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. je táto osoba len súčasťou „dotknutej verejnosti“ a účastníkom tohto konania sa stane až tým, že podľa § 24 ods. 2 tohto zákona prejaví o konanie záujem. Ustanovenia § 3 písm. s) a § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. v tomto zmysle predstavujú *leges speciales* oproti § 14 ods. 1 Správneho poriadku.76

10. Správne trestanie; použitie zásad trestného konania; poučenie o práve odoprieť výpoveď (74/2024 ZNSS)

I. Právo odoprieť výpoveď (ako súčasť práva na obhajobu podľa § 2 ods. 9 Trestného poriadku) tvorí súčasť základných zásad trestného konania v zmysle § 195 písm. c) SSP, ktoré treba aplikovať minimálne v tých veciach správneho trestania, ktoré spĺňajú znaky trestného obvinenia v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. S ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva toto právo patrí obvinenému už od okamihu, kedy voči nemu existuje dostatočné podozrenie, a to bez ohľadu na to, či sa v danom okamihu (správne) trestné konanie nachádza vo formalizovanej fáze alebo nie.

II. Pri preskúmaní rozhodnutia orgánu verejnej správy o uložení sankcie tak správny súd musí – bez ohľadu na žalobné body, ktorými v tomto smere nie je viazaný (porov. § 134

ods. 2 SSP) – preskúmať, či žalobca, ktorý bol rozhodnutím postihnutý, sa k veci vyjadroval (vypovedal) v situácii, v ktorej mu patrilo právo odoprieť výpoveď, a či bol o tomto svojom práve poučený. Ak žalobca mal toto právo, no nebol o ňom riadne poučený, potom musí správny súd preskúmať, či informácie, ktoré orgán verejnej správy získal z takejto výpovede (takýchto vyjadrení), predstavovali rozhodujúci podklad pre uloženie sankcie žalobcovi alebo či jeho zodpovednosť je bezpečne preukázaná aj inými dôkazmi, ktoré orgán verejnej správy vykonal.....86

65/2024 ZNSS

Kľúčové slová: DPH; intrakomunitárna dodávka; tovar dodaný žalobcom; podnikateľské oprávnenie odberateľa

Prejudikatúra: Tóth, C-324/11

Vzťah k právnej úprave: § 3 ods. 1 a ods. 2, § 43 ods. 1 a ods. 5 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty

Právna veta

Skutočnosť, že odberateľ daňového subjektu nemal v čase zdaniteľného obchodu a vystavenia faktúry platné podnikateľské oprávnenie z titulu prerušenia či odňatia tohto oprávnenia príslušným orgánom sama o sebe nevyklučuje, že tento odberateľ v danom čase reálne vykonával ekonomickú činnosť, bol osobou identifikovanou pre daň a intrakomunitárne nadobudol tovar od žalobcu. Správca dane preto výlučne na tomto základe bez iných relevantných zistení a dôkazov nie je oprávnený konštatovať, že k intrakomunitárnemu dodaniu tovaru nemohlo dôjsť a odoprieť právo na oslobodenie od dane z pridanej hodnoty žalobcovi z dôvodu nesplnenia podmienok stanovených § 43 ods. 1 a 5 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. I Sžfk 39/2021 z 28. apríla 2023: predsedníčka senátu JUDr. Jana Hatalová, PhD., LL.M., členovia senátu JUDr. Katarína Cangárová, PhD., LL.M (sudca spravodajca) a JUDr. Marián Fečík]

Vymedzenie veci

Konanie pred orgánmi finančnej správy

1. Daňový úrad Banská Bystrica (ďalej aj „správca dane“) vykonal u žalobcu daňovú kontrolu na dani z pridanej hodnoty (ďalej aj „DPH“ alebo „daň“) za zdaňovacie obdobie február 2018. O výsledku daňovej kontroly správca dane vyhotovil Protokol č. 101567292/2019 zo dňa 27.06.2019 (ďalej aj „protokol“).

2. Vo vyrubovacom konaní správca dane vyhodnotil zistené skutočnosti a vykonané dôkazy a následne vydal rozhodnutie č. 101995368/2019 zo dňa 20.08.2019 (ďalej aj „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým podľa § 68 ods. 5 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „Daňový poriadok“) vyrubil žalobcovi rozdiel dane v sume 4.170,72 eur.

3. Správca dane neuznal žalobcovi uplatnené oslobodenie od dane pri intrakomunitárnom dodaní tovaru do iného členského štátu Európskej únie titulom nesplnenia podmienok podľa § 43 ods. 1 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty (ďalej aj „zákon o DPH“). Dospel k záveru, že žalobca vierohodným spôsobom nepreukázal dodanie tovaru (cukroviniek) na základe odberateľskej faktúry č. 10202018 zo dňa 27.02.2018 českej spoločnosti VERTEX GROUP s.r.o. (ďalej aj „VERTEX“ alebo „odberateľ“) a že nedošlo k prechodu práva nakladať s tovarom ako vlastníkom na VERTEX, ktorý

nepotvrdil ani nepreukázal žiadnymi dokladmi nadobudnutie tovaru od žalobcu. Preto správca dane považoval deklarované dodanie tovaru za dodanie tovaru podľa § 8 ods. 1 zákona o DPH, pri ktorom žalobcovi vznikla daňová povinnosť. Zastávajúc názor, že žalobca porušil § 19 ods. 1, § 8 ods. 1 písm. a) a § 43 ods. 1 a 5 zákona o DPH, správca dane mu vypočítal daň v súlade s § 22 ods. 1 zákona o DPH. K uvedeným záverom správca dane dospel i z dôvodov, že z odpovede na žiadosť o medzinárodnú výmenu informácií českej finančnej správy vyplýva, že daňový subjekt VERTEX nespôlpracuje, v daňovom priznaní nepriznal intrakomunitárne nadobudnutie tovaru z iného členského štátu, od 31.01.2017 do 31.01.2022 mal prerušené živnostenské oprávnenie, vykazuje údaj o nespoľahlivom platiteľovi DPH a odo dňa 20.03.2019 je v likvidácii. Na medzinárodnom nákladnom liste CMR č. 0344054 k faktúre je uvedené miesto vykládky Nám. Přátelství 1518/4, Hostivař, Praha 10 (sídlo VERTEX - pozn. kasačného súdu), pričom bolo preverení zistené, že ide o virtuálne miesto bez skladových priestorov a preprava nebola vykonaná na uvedenú adresu. Hoci správca dane nespochybnil skutočnú existenciu tovaru, dospel k presvedčeniu, že žalobca nepreukázal dodanie tovaru konkrétnemu odberateľovi deklarovanému na vystavenej faktúre.

4. Na odvolanie žalobcu žalovaný rozhodnutím č. 102945595/2019 zo dňa 20.12.2019 (ďalej aj „*rozhodnutie žalovaného*“) prvostupňové rozhodnutie správcu dane podľa § 74 ods. 4 Daňového poriadku potvrdil. Stotožňujúc sa so zisteným skutkovým stavom a právnym posúdením veci správcom dane žalovaný vo svojom rozhodnutí podotkol, že v súlade s Daňovým poriadkom je práve daňový subjekt ten, kto nesie dôkazné bremeno pri uplatnení oslobodenia od dane. Uskutočnenie dodania tovaru a následne právo na oslobodenie od dane z tohto dodania tovaru nie je možné deklarovať len po formálnej stránke, ale aj po stránke obsahovej. Podľa žalovaného správca dane postupoval v súlade so zákonnými princípmi a zásadami správy daní, pričom postup správcu dane nebol v rozpore s ustanoveniami Daňového poriadku (§ 3, § 24, § 44, § 45, § 46). Žalovaný nepovažoval odvolacie námietky za opodstatnené a dospel k záveru, že žalobca nepreukázal, že tovar na základe preverovanej faktúry bol skutočne dodaný a prepravený do iného členského štátu pre odberateľa VERTEX - osobu identifikovanú pre daň v inom členskom štáte uvedenú na odberateľskej faktúre, a že na túto osobu prešlo právo nakladať s tovarom ako vlastníak. Podľa žalovaného deklarované obchody a dodanie tovaru do Českej republiky pre odberateľa neprebehlo v skutočnosti tak, ako to žalobca deklaroval.

Konanie pred krajským súdom

5. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca v zákonnej lehote (všeobecnú) správnu žalobu na Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej aj „*krajský súd*“ alebo „*správny súd*“), ktorou sa domáhal priznania odkladného účinku správnej žalobe, preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného, jeho zrušenia, vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie a priznania práva na náhradu trov konania.

6. Uznesením č. k. 24S/10/2020-56 zo dňa 03.06.2020 krajský súd návrh žalobcu na priznanie odkladného účinku správnej žalobe zamietol.

7. Krajský súd rozsudkom č. k. 24S/10/2020-81 zo dňa 12.11.2020 (ďalej aj „*napadnutý rozsudok*“), podľa § 191 ods. 1 písm. c), f) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj „*SSP*“), rozhodnutie žalovaného zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. O trovách konania rozhodol správny súd podľa § 167 ods. 1 SSP tak, že žalovanému uložil povinnosť v plnom rozsahu nahradiť žalobcovi dôvodne vynaložené trovy konania.

8. Krajský súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci, pričom skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia, je v rozpore s administratívnymi spisami a nemá v nich oporu a zároveň v predmetnej veci došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za

následok vydanie nezákonného rozhodnutia. S poukazom na § 191 ods. 6 SSP žalovanému uložil v ďalšom konaní opätovne posúdiť splnenie zákonných podmienok pre žalobcom uplatnené oslobodenie od dane vo vzťahu k dodaniu tovaru žalobcom do iného členského štátu odberateľovi identifikovanému pre daň v inom členskom štáte v zmysle § 43 zákona o DPH a vo veci opätovne rozhodnúť, s povinnosťou odôvodniť rozhodnutie tak, aby obsahovalo všetky náležitosti v zmysle § 63 ods. 5 Daňového poriadku.

9. V odôvodnení napadnutého rozsudku krajský súd uviedol, že odberateľ (ďalej aj „*kupujúci*“) na základe objednávky zo dňa 27.02.2018 uzatvoril so žalobcom kúpnu zmluvu, predmetom ktorej bol záväzok žalobcu dodať kupujúcemu tovar a previesť na neho vlastnícke právo k tomuto tovaru a záväzok kupujúceho zaplatiť za tovar dohodnutú kúpnu cenu. Zaplatenie kúpnej ceny kupujúcim žalobca preukázal predložením potvrdenia Všeobecnej úverovej banky, a.s. o zrealizovaní transakcie zo dňa 28.02.2018 na vklad vo výške 25.024,32 eur a identifikáciou vkladateľa. Vzhľadom k tomu, že kupujúci a predávajúci mali sídlo v rôznych členských štátoch Európskej únie, v tomto obchodnozväzkovom vzťahu došlo k stretu právneho poriadku Slovenskej republiky (ďalej aj „*SR*“) a právneho poriadku Českej republiky (ďalej aj „*ČR*“). V dôsledku toho, že zmluvné strany neuskutočnili voľbu práva pre kúpnu zmluvu, táto zmluva sa v zmysle Článku 4 ods. 1 písm. a) Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 593/2008 zo dňa 17.06.2008 o rozhodnom práve pre zmluvné záväzky (ďalej aj „*Nariadenie Rím I*“) ako zmluva o predaji tovaru spravuje právnym poriadkom krajiny obvyklého pobytu predajcu, t. j. právnym, poriadkom SR. Poukazujúc na znenie § 409 ods. 1 Obchodného zákonníka (ďalej aj „*ObZ*“) správny súd ďalej uviedol, že spôsob, miesto a čas dodania tovaru obvykle určuje kúpna zmluva, ale v danom prípade, keď kúpna zmluva nebola uzatvorená písomne, a teda nemala ustanovenie o odoslaní tovaru predávajúcim, žalobca si ako predávajúci svoju základnú povinnosť dodať (odovzdať) tovar, o ktorom obidve zmluvné strany v čase uzatvorenia zmluvy vedeli, že sa nachádza v jeho sklade, kupujúcemu v súlade s § 412 ods. 2 ObZ splnil tým, že kupujúcemu umožnil nakladať s tovarom v tomto mieste. Tomu zodpovedá aj žalobcom tvrdené použitie dodacej doložky používanej v zahraničnom obchode EXW (Ex Works) - zo závodu, v zmysle ktorej je tovar odvezený kupujúcim priamo zo závodu predávajúceho. Podľa uvedenej obchodnej doložky je predávajúci povinný dať tovar k dispozícii kupujúcemu vo svojom závode, pričom kupujúci za tovar zodpovedá od momentu prevzatia. Predávajúci nie je zodpovedný za nakládku tovaru na dopravný prostriedok, ktorý zabezpečil kupujúci, pokiaľ nie je dohodnuté inak, pričom kupujúci nesie všetky výdavky a riziká spojené s prepravou tovaru z tohto miesta až do miesta určenia.

10. Poukazujúc na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „*Najvyšší súd SR*“) sp. zn. 8 Sžf 7/2012, podľa ktorého „*v prípade dodania tovaru do iného členského štátu Európskej únie je tovar oslobodený od dane z pridanej hodnoty na výstupe iba v prípade ak bol skutočne prepravený z tuzemska a platiteľ je schopný túto skutočnosť správcovi dane preukázať*“, správny súd ďalej uviedol, že vykonaným dokazovaním bolo potvrdené, že kupujúci si v obchodnej spoločnosti TIR SERVICE s.r.o. objednal prepravu tovaru zo sídla žalobcu do Prahy v Českej republike, s dátumom nakládky 28.02.2018 a dátumom vykládky 01.03.2018, ktorá uskutočnenie prepravy zabezpečila prostredníctvom AUTODOPRAVA - Martin Bendík, s. r. o. Správny súd podotkol, že rovnako aj zmluva o preprave tovaru sa v zmysle Článku 5 ods. 1 Nariadenia Rím I v prípade absencie dohody o voľbe práva spravovala právnym poriadkom SR, ako krajiny obvyklého pobytu prepravcu za predpokladu, že miesto prijatia tovaru je tiež v tejto krajine. Nakoľko miesta prevzatia zásielok a miesta dodania zásielok ležali v dvoch rôznych štátoch (SR a ČR), jedná sa o prepravnú zmluvu v medzinárodnej cestnej nákladnej doprave a na tento vzťah strán je nutné aplikovať v zmysle § 756 ObZ Dohovor o prepravnej zmluve v medzinárodnej cestnej nákladnej doprave (CMR) publikovaný vo vyhláske ministra zahraničných vecí č. 11/1975 Zb. (ďalej aj „*Dohovor*“).

11. Správny súd v tejto súvislosti poukázal na skutočnosť, že súčasťou administratívneho spisu je kópia CMR č. SK 0344054, na ktorej je prevzatie tovaru potvrdené odberateľom. Jedná sa o nákladný list, ktorý sa v zmysle článku 4 Dohovoru považuje za doklad o uzavretí prepravnej zmluvy. Pokiaľ nákladný list nemá všetky podstatné náležitosti vyplnené, správca dane nemusí považovať za relevantný tento dôkaz o preprave tovaru a v takomto prípade môže pristúpiť k overovaniu dôkazov prepravy ďalšími podpornými dôkazmi ako napr. dodací list, objednávka, mailová pošta a pod.. V danom prípade však nákladný list mal všetky vyžadované podstatné náležitosti, a preto sa v zmysle článku 9 ods. 1 Dohovoru považuje za vierohodný doklad o uzavretí a obsahu prepravnej zmluvy, ako aj o prevzatí zásielky dopravcom. Podľa správneho súdu žalobca uvedeným spôsobom preukázal nielen dodanie tovaru odberateľovi, t. j. preukázal, že na odberateľa previedol právo nakladať s hmotným majetkom ako vlastník, ale preukázal aj uskutočnenie fyzickej prepravy tovaru z tuzemska do ČR. Uskutočnenie prepravy tovaru z tuzemska do ČR potvrdzujú aj ďalšie dôkazy správcom dane získané počas daňovej kontroly, a to najmä Kniha jász motorového vozidla EVČ: P.XXXN. prepravcu za obdobie 01.02.2018 - 28.02.2018 a 01.03.2018, z ktorej vyplýva, že uvedené vozidlo stálo dňa 01.03.2018 na adrese Hornická 10, Praha, v čase od 10:39 hod. do 11:33 hod. a Dodací list - faktúra č. 10202017 potvrdený dňa 01.03.2018 kupujúcim. Z výpovede svedka L. P. - vodiča predmetného motorového vozidla vyplýva, že si podrobnosti o preprave tovaru dodávaného žalobcom odberateľovi nepamätal, v sídle, v kancelárii ani v obchodných priestoroch VERTEX nebol, jeho konateľa Františka Kvočku nepozná, v žiadnej firme nepozná zamestnancov odberateľa. Uviedol, že vždy dostal SMS adresu nakládky a vykládky od jeho nadriadenej. Na CMR zvyklo byť uvedené miesto vykládky alebo aj miesto fakturačné, ktoré sa nemuselo zhodovať. V súvislosti s uvedeným správny súd považoval za potrebné poukázať na skutočnosť, že odosielateľ a za určitých podmienok aj príjemca, môžu pri medzinárodnej cestnej nákladnej doprave v rámci disponovania so zásielkou požadovať od dopravcu aj zmenu miesta dodania zásielky. Podľa správneho súdu bolo irelevantné, kde v ČR bol na základe dispozície kupujúceho tovar zakúpený od žalobcu a vyvezený z tuzemska vyložený (v sídle kupujúceho, v jeho vlastnej prevádzkarni resp. v cudzom sklade), podstatné bolo, že prevzatie tovaru kupujúci potvrdil na prepravnom doklade - CMR. Skutočnosť, že si vodič prepravcu na podrobnosti dopravy nespomenul a to, že sa v rámci medzinárodnej výmeny informácií (ďalej aj „MVI“) nepotvrdilo dodanie tovaru na adresu sídla VERTEX, hoci už v čase tohto zisťovania mal správca dane vedomosť o tom, že tovar mal byť dodaný na inú adresu v rámci mesta Praha, neboli podľa správneho súdu dostatočnými podkladmi na to, aby mohlo dôjsť k spochybneniu vierohodnosti CMR a k záveru, že deklarovaný obchod a dodanie tovaru do ČR pre odberateľa v skutočnosti neprebehlo tak, ako deklaruje žalobca. Žalobcom predložené dôkazy neboli orgánmi finančnej správy vyhodnotené jednotlivo a ani vo vzájomných súvislostiach, a preto správny súd ako nesprávne vyhodnotil závery žalovaného o tom, že zdaniteľný obchod bol iba formálne potvrdený a nebol hodnoverne vecne preukázaný. Orgánom finančnej správy správny súd vytkol i to, že bez toho, aby vyhodnotili všetky dôkazy predložené žalobcom v súlade s § 43 ods. 5 zákona o DPH nemôžu bez ďalšieho konštatovať, že tieto doklady sú formálne.

12. V odôvodnení napadnutého rozsudku krajský súd ďalej uviedol, že aby sa jednalo o intrakomunitárny obchod, ktorý je oslobodený od dane, musia byť splnené zákonné podmienky, a to jednak, že tovar bol prepravený do iného členského štátu, a jednak, že tovar bol dodaný osobe identifikovanej pre daň s tým, že v preskúvanom prípade nebolo sporné, že nadobúdateľ bol osobou identifikovanou pre daň v inom členskom štáte - ČR (IČ DPH: CZ 04735757). Pokiaľ si daňový subjekt uplatňuje oslobodenie od dane, je jeho zákonnou povinnosťou preukázať, že sú splnené podmienky stanovené v zákone o DPH, a to dokladmi ustanovenými v § 43 ods. 5. Ak daňovník svoje dôkazné bremeno vyčerpal, dôkazné bremeno sa presúva na správca dane. V prípade, ak má správca dane na základe iných zistených skutočností pochybnosti o splnení tejto podmienky, musí preukázať, že išlo o doklad falošný (nestačí teda len spochybniť pravosť CMR) alebo vo svetle judikatúry Súdneho dvora

Európskej únie musí správca dane preukázať, že obchod bol súčasťou reťazca zaťaženého podvodom, o ktorom žalobca vedel alebo musel vedieť, resp. že ide o zneužitie práva. Preto nestačí prepravu tovaru od žalobcu do iného členského štátu Európskej únie spochybníť na taký skutkový záver, ako urobili v predmetnom prípade orgány finančnej správy a to, že žalobca nepreukázal splnenie podmienok vyžadovaných zákonom pre uplatnenie si oslobodenia od dane pri dodaní tovaru do iného členského štátu. Za takejto dôkaznej situácie správca dane musí vykonaným dokazovaním vyvrátiť žalobcom predkladaný dôkaz o splnení zákonom stanovenej podmienky, alebo preukázať jeho vedomosť o prípadnom podvode na strane jeho odberateľa, resp. odberateľov.

13. Krajský súd zastával názor, že právny záver orgánov finančnej správy nie je podložený vykonaným dokazovaním, pričom v konaní žalobcom predložené CMR obsahuje predpísané náležitosti, o. i. obsahujú pečiatku a podpis českého odberateľa ako dôkaz o prevzatí tovaru odberateľom deklarovaným na CMR, na dodacom liste i na faktúre. Zákon ukladá povinnosť predloženia dokladu o preprave tovaru (CMR) v prípade uvedenom v § 43 ods. 5 písm. b) zákona o DPH, t. j. platiteľ preukazuje splnenie podmienok oslobodenia od dane prepravným dokladom (CMR) v prípade, ak prepravu zabezpečuje dodávateľ alebo odberateľ osobou inou, ako poštovým podnikom, t. j. treťou osobou - dopravcom. CMR listina je doklad o tom, že bola uzatvorená prepravná zmluva medzi odosielateľom alebo prijímateľom a dopravcom o medzinárodnej cestnej nákladnej doprave (CMR), ktorý obsahuje potvrdenie dopravcu o prevzatí tovaru na prepravu a potvrdenie adresáta o prijatí tovaru a o mieste dodania tovaru v inom členskom štáte. Správny súd mal za to, že pokiaľ teda žalobca správcovi dane za účelom preukázania splnenia podmienok pre uplatnenie oslobodenia od dane podľa § 43 zákona o DPH predložil doklady stanovené v § 43 ods. 5 písm. a) (faktúru) a písm. b) (prepravný doklad - CMR) s vyššie uvedenými náležitosťami, zvládol dôkazné bremeno na preukázanie skutočností o dodaní tovaru uvedeného na prepravnom doklade adresátovi a na miesto v ňom uvedenom, a teda zvládol svoje dôkazné bremeno o splnení podmienok pre oslobodenie od dane pri dodaní tovaru z tuzemska do iného členského štátu. Pokiaľ správca dane žalobcom predložený CMR doklad vyhodnotil ako formálny, tento nebol vyhodnotený v súlade s jeho obsahom. Ak za takejto dôkaznej situácie orgány finančnej správy uzavreli, že žalobca nesplnil podmienky na uplatnenie oslobodenia od dane podľa § 43 ods. 1 zákona o DPH, takýto záver bol podľa správneho súdu výsledkom nesprávneho právneho posúdenia veci.

Konanie na kasačnom súde

Kasačná sťažnosť sťažovateľa

14. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný (ďalej aj „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP). Sťažnostným návrhom sa sťažovateľ domáhal, aby Najvyšší súd SR napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že napadnutý rozsudok krajského súdu zruší a vec mu vráti na ďalšie konanie (správny mal byť zrejme sťažnostný návrh smerujúci k zrušeniu rozsudku krajského súdu).

15. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti v rámci vymedzeného sťažnostného dôvodu uviedol najmä tieto sťažnostné body:

- preverovaním v rámci MVI bolo okrem iného zistené, že VERTEX v období od 31.01.2017 do 31.01.2022 mal prerušené živnostenské oprávnenie, z čoho podľa sťažovateľa vyplýva, že nevykonával žiadnu ekonomickú činnosť, a teda dňa 27.02.2018 nemohol vyhotoviť objednávku a nemohol ani uzatvoriť ústnu kúpnu zmluvu. Potvrdenie o zrealizovaní transakcie zo dňa 28.02.2018 (ďalej aj „potvrdenie banky“) s identifikáciou vkladateľa

- nepovažoval sťažovateľ za dostatočné argumentujú tým, že na ňom chýba číslo dokladu, na základe ktorého bol vkladateľ identifikovaný. Mal za to, že ani samotný vklad finančných prostriedkov na účet žalobcu ešte nepreukazuje, že fakturovaný tovar žalobca skutočne dodal práve odberateľovi VERTEX;
- vo vzťahu k žalobcom predloženému nákladnému listu (doklad CMR) namietal, že napriek tomu, že mal všetky vyžadované náležitosti, tento nie je možné považovať za vierohodný doklad, a to z dôvodu, že príjemca tovaru (VERTEX), ktorého od tlačok pečiatky je na predmetnom doklade CMR ako potvrdenie o prevzatí predmetného tovaru, v čase deklarovaneho obchodu nevykonával žiadnu ekonomickú činnosť, nakoľko mal prerušené živnostenské oprávnenie, a teda nemohol ani potvrdiť prevzatie predmetného tovaru na doklade CMR;
 - následne namietal, že podľa dokladu CMR miesto vykládky tovaru malo byť na adrese sídla VERTEX, ktoré je len virtuálnym sídlom bez skladových priestorov, z čoho podľa názoru sťažovateľa vyplýva, že vykládka predmetného tovaru na uvedenej adrese a ani jeho preprava na uvedenú adresu nebola vykonaná. Žalobca tak vierohodne nepreukázal, že predmetný tovar dodal VERTEX;
 - žalobcom predložené formálne dôkazy (doklad CMR, faktúra, dodací list) sťažovateľ nepovažoval za dostatočný dôkaz o tom, že obchodné transakcie boli uskutočnené tak, ako boli deklarovane. Považoval ich za nepreukazné dôkazy argumentujú tým, že neboli vyhotovené na základe reálneho plnenia. V tejto súvislosti zároveň podotkol, že pre splnenie zákonných podmienok pre uplatnenie oslobodenia od dane stanovených v § 43 zákona o DPH nepostačuje iba predloženie dôkazov;
 - rozporoval názor krajského súdu, že je irelevantné, kde bol predmetný tovar v ČR vyložený. Podľa sťažovateľa v tomto prípade nešlo o zmenu miesta dodania tovaru, pretože miesto dodania tovaru bolo uvedené na doklade CMR a nebolo zmenené. Išlo však len o virtuálne sídlo VERTEX bez skladových priestorov, kde nie je možné tovar vyložiť a skladovať. Sťažovateľ považoval za podstatné to, že v čase deklarovaneho obchodu VERTEX nevykonával žiadnu ekonomickú činnosť, a teda nemohol potvrdiť prevzatie predmetného tovaru, a preto nebolo na neho prevedené právo nakladať s tovarom ako vlastníkom. Vo vzťahu k miestu vykládky tovaru dodal, že z výpisu z mýtnych brán vyplýva, že vozidlo prepravcu nemohlo dôjsť na adresu sídla VERTEX, pretože išlo síce v smere na Prahu, ale pokračovalo ďalej na Plzeň a nie je možné, aby za krátky časový úsek uvedený vo výpise z mýtnych brán dorazilo na uvedenú adresu a bol tam vyložený tovar;
 - sťažovateľ zastával názor, že správca dane vykonal dokazovanie v súlade s § 24 ods. 1 až 4 Daňového poriadku. Skutkový stav, ktorý zistil správca dane, tvoriaci základ rozhodnutia žalovaného, nebol v rozpore s administratívnym spisom. Sťažovateľ ďalej uviedol, že dôkazy vyhodnotil v súlade s § 3 ods. 3 Daňového poriadku, pričom hodnotil nielen ich obsah, ale vzal do úvahy aj všetky zistené skutočnosti, ktoré vyhodnotil aj v súlade s § 43 ods. 1 a ods. 5 zákona o DPH, na základe čoho dospel k záveru, že podmienky na oslobodenie od dane neboli splnené;
 - podotkol, že daň v štáte nadobudnutia tovaru nebola odvedená, čím nebola zachovaná neutralita dane. Argumentoval tým, že (i) VERTEX (v kontrolovanom zdaňovacom období ani v iných zdaňovacích obdobiach) nepriznal žiadne intrakomunitárne nadobudnutie tovaru z iného členského štátu, (ii) daň z deklarovaneho obchodu nebola odberateľom zaplatená, (iii) česká finančná správa nepotvrdila deklarovane obchodné transakcie.

Vyjadrenie žalobcu ku kasačnej sťažnosti

16. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa uviedol, že krajský súd vyhodnotil celý obchodný prípad správne. So zdôvodnením kasačnej sťažnosti a s argumentmi sťažovateľa nesúhlasil. Zastávajúc názor, že krajský súd rozhodol na základe správneho právneho posúdenia veci, navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť a zaviazat' sťažovateľa nahradiť žalobcovi trovy konania.

17. Ďalej uviedol, že VERTEX síce porušil českú legislatívu, avšak ako vyplýva z odpovede na MVI, podnikanie s prerušeným živnostenským oprávnením nie je prekážkou pre uzatváranie obchodných transakcií, ale ide o správny delikt podľa živnostenského zákona. Žalobca k tomu zároveň doplnil, že v rozhodnom čase (február 2017) nemal žiadne informácie o tom, že by sa jednalo o rizikového obchodného partnera, overoval si identifikačné údaje odberateľa a tiež platnosť prideleného identifikačného čísla pre DPH (ďalej aj „IČ DPH“), údaje o VERTEX na medzinárodnom portáli VIES a jeho zapísanie v obchodnom registri ČR, pričom žiadny problém žalobca nezistil. Odberateľ bol v rozhodnom čase riadne registrovaný ako podnikateľský subjekt a mal platné IČ DPH.

18. K sťažovateľom namietanej absencii čísla dokladu na potvrdení z banky žalobca uviedol, že pri identifikácii vkladateľa peňažných prostriedkov postupujú banky podľa svojich interných smerníc. Žalobca mal za to, že vkladateľ, ktorého uviedol na potvrdení, bol identifikovaný dostatočným spôsobom s tým, že ak mal správca dane pochybnosti o osobe vkladateľa, mohol si z úradnej moci vyžiadať detailnejšie informácie.

19. K námietke sťažovateľa, že VERTEX mal v rozhodnom čase prerušené živnostenské oprávnenie, a preto nevykonával žiadnu ekonomickú činnosť a teda ani nemohol potvrdiť na CMR prevzatie tovaru, žalobca uviedol, že z odpovede na MVI je zrejmé, že status nespoľahlivého platiteľa nebráni uskutočňovaniu ekonomickej činnosti a slúži len k označeniu potencionálne rizikového alebo problémového obchodného partnera a ďalej pre účely správy daní. V tejto súvislosti žalobca poukázal na tú skutočnosť, že VERTEX mal status nespoľahlivého platiteľa od 13.10.2018. Zdôrazňoval, že podľa odpovede na MVI mohol v rozhodnom čase vykonávať ekonomickú činnosť.

20. K námietke sťažovateľa týkajúcej sa toho, že vykládka tovaru nebola vykonaná na adrese sídla VERTEX, žalobca uviedol, že prepravu tovaru zabezpečoval VERTEX, ktorý si dopravu objednal a organizoval, a určil tiež miesto vykládky. Deklarovaná obchodná transakcia sa uskutočnila tak, ako boli správcovi dane predložené doklady. Tovar bol naložený na dopravný prostriedok, ktorý zabezpečil odberateľ a prepravený na územie ČR. Naložením tovaru na dopravný prostriedok došlo podľa dohodnutých dodacích podmienok k dodaniu tovaru odberateľovi, ktorý nadobudol dispozičné právo k tovaru momentom naloženia tovaru. Prepravcu zabezpečoval VERTEX, ktorý si prepravu objednal u dopravnej spoločnosti. Tovar bol vyložený na adrese, ktorú určil odberateľ. Do prepravných podmienok a určenia adresy miesta vykládky nemohol žalobca nijako zasahovať. Dodanie tovaru do iného členského štátu bolo riadne uskutočnené a k tejto transakcii boli správcovi dane doložené všetky potrebné doklady (faktúry za tovar a za dopravu, vyjadrenie vodiča, evidencia jazdy vozidla, mapa trasy jazdy vozidla dopravcu, ako aj ostatné požadované doklady a informácie).

21. Žalobca rozporoval, že by išlo len o formálne deklarovanie dodávky bez skutočného plnenia. Zdôrazňoval, že nemal vedomosť o tom, že odberateľ neprizná v ČR nadobudnutie tovaru z iného členského štátu. Hoci táto skutočnosť nie je v súlade so zákonom o DPH v ČR ani so Smernicou Rady 2006/112/ES zo dňa 28.11.2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (ďalej aj „Smernica 2006/112/ES“), žalobca konal v dobrej viere, nevedel o budúcom nesprávnom postupe odberateľa a ani ho nemohol predvídať. Skutočnosť, že odberateľ nepriznal nadobudnutie v ČR však nemôže byť dôvodom neuznania oslobodenia dodania tovaru do iného členského štátu. Žalobca zastával názor, že

správcovi dane poskytol všetky doklady (objednávka, potvrdenie o platbe, faktúra, CMR, kniha jász dopravcu), ktoré preukázali dodanie tovaru do iného členského štátu pre osobu identifikovanú pre daň.

22. K tvrdeniu sťažovateľa, že sa nepotvrdilo prevzatie tovaru odberateľom a ani miesto dodania tovaru, žalobca poukazuje na § 43 ods. 5 písm. c) zákona o DPH uviedol, že správcovi dane predložil všetky potrebné doklady - potvrdenia o prevzatí tovaru odberateľom. Zároveň tiež poukázal na medzinárodné pravidlá INCOTERMS, ktoré stanovujú, že v prípadoch, keď kupujúci zabezpečuje prepravu tovaru, všetku zodpovednosť preberá kupujúci. V súdnej veci prepravu zabezpečoval kupujúci, ktorý určoval miesto, kde má byť ukončená, kde má byť tovar vyložený a komu má byť tovar odovzdaný. Naložením tovaru v tuzemsku na dopravný prostriedok, ktorý zabezpečil kupujúci, ide o prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník a dispozičné právo má k tovaru v plnej miere kupujúci, pre ktorého toto právo zabezpečuje dopravca, ktorého zabezpečil prepravca t. j. kupujúci (odberateľ v danom prípade). Dodanie tovaru kupujúcemu na území ČR bolo preukázané tiež výpoveďou svedka - vodiča dopravcu.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právny názor kasačného súdu

24. Senát Najvyššieho správneho súdu SR (ďalej aj „*kasačný súd*“) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu v medziach sťažnostných bodov [§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP], pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa nie je dôvodná.

25. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým krajský súd zrušil rozhodnutie sťažovateľa potvrdzujúce prvostupňové rozhodnutie správcu dane, ktorým bol žalobcovi vyrubený rozdiel dane na DPH z dôvodu nesplnenia podmienok pre oslobodenie od dane pri intrakomunitárnej dodávke do Českej republiky. V medziach kasačnej sťažnosti kasačný súd preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj správnu žalobou napadnuté rozhodnutie sťažovateľa, ako aj prvostupňové rozhodnutie správcu dane a konania týmito rozhodnutiami predchádzajúce, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu.

26. Podľa § 3 ods. 1 zákona o DPH: „*Zdaniteľnou osobou je každá osoba, ktorá vykonáva nezávisle akúkoľvek ekonomickú činnosť podľa odseku 2 bez ohľadu na účel alebo výsledky tejto činnosti.*“

27. Podľa § 3 ods. 2 zákona o DPH: „*Ekonomickou činnosťou (ďalej len „podnikanie“)* sa rozumie každá činnosť, z ktorej sa dosahuje príjem a ktorá zahŕňa činnosť výrobcov, obchodníkov a dodávateľov služieb vrátane ťažobnej, stavebnej a poľnohospodárskej činnosti, činnosť vykonávanú ako slobodné povolanie podľa osobitných predpisov, duševnú tvorivú činnosť a športovú činnosť. Za podnikanie sa považuje aj využívanie hmotného majetku a nehmotného majetku na účel dosahovania príjmu z tohto majetku [...].“

28. Podľa § 8 ods. 1 písm. a) zákona o DPH veta pred bodkočiarkou: „*Dodaním tovaru je prevod práva nakladať s hmotným majetkom ako vlastník, ak tento zákon neustanovuje inak.*“

29. Podľa § 19 ods. 1 prvá a druhá veta zákona o DPH: „*Daňová povinnosť vzniká dňom dodania tovaru. Dňom dodania tovaru je deň, keď kupujúci nadobudne právo nakladať s tovarom ako vlastník.*“

30. Podľa § 43 ods. 1 zákona o DPH: „*Oslobodené od dane je dodanie tovaru, ktorý je odoslaný alebo prepravený z tuzemska do iného členského štátu predávajúcim alebo nadobúdateľom tovaru alebo na ich účet, ak nadobúdateľ je osobou identifikovanou pre daň v inom členskom štáte.*“

31. Podľa § 43 ods. 5 zákona o DPH: „*Platiteľ je povinný preukázať, že sú splnené podmienky oslobodenia od dane podľa odsekov 1 až 4:*

- a) *kópiou faktúry,*
- b) *dokladom o odoslaní tovaru, ak prepravu tovaru zabezpečí dodávateľ alebo odberateľ poštovým podnikom, alebo kópiou dokladu o preprave tovaru, v ktorom je potvrdené odberateľom alebo osobou ním poverenou prevzatie tovaru v inom členskom štáte, ak prepravu tovaru zabezpečí dodávateľ alebo odberateľ osobou inou ako poštovým podnikom; ak platiteľ takú kópiu dokladu o preprave tovaru nemá, prevzatie tovaru v inom členskom štáte je povinný preukázať iným dokladom,*
- c) *potvrdením o prijatí tovaru odberateľom alebo osobou ním poverenou, ak prepravu tovaru vykoná dodávateľ alebo odberateľ; toto potvrdenie musí obsahovať:*
 - 1. *meno a priezvisko odberateľa alebo názov odberateľa a adresu jeho sídla, miesta podnikania, prevádzkarne, bydliska alebo adresu miesta, kde sa obvykle zdržiava,*
 - 2. *množstvo a druh tovaru,*
 - 3. *adresu miesta a dátum prevzatia tovaru v inom členskom štáte, ak prepravu tovaru vykoná dodávateľ, alebo adresu miesta a dátum skončenia prepravy, ak prepravu tovaru vykoná odberateľ,*
 - 4. *meno a priezvisko vodiča pozemného motorového vozidla uvedené paličkovým písmom a jeho podpis,*
 - 5. *evidenčné číslo pozemného motorového vozidla, ktorým sa uskutočnila preprava tovaru, a*
- d) *inými dokladmi, najmä zmluvou o dodaní tovaru, dodacím listom, dokladom o prijatí platby za tovar, dokladom o platbe za prepravu tovaru.*“

32. Podľa § 46 ods. 5 Daňového poriadku: „*Ak vzniknú pochybnosti o správnosti, pravdivosti alebo úplnosti dokladov predložených kontrolovaným daňovým subjektom alebo o pravdivosti údajov v nich uvedených, oznámi správca dane tieto pochybnosti kontrolovanému daňovému subjektu a vyzve ho, aby sa k nim vyjadril, najmä aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvetlil a nepravdivé údaje opravil alebo pravdivosť údajov riadne preukázal.*“

33. V zmysle citovaných ustanovení zákona o DPH, ktorý je výsledkom implementácie spoločnej úpravy systému DPH stanovenej predovšetkým v Smernici 2006/112/ES, je dodanie tovaru do iného členského štátu oslobodené od dane v štáte odoslania a zdanené v štáte nadobudnutia, ak je nadobúdateľom osoba identifikovaná pre daň v tomto členskom štáte. Oslobodenie dodávky v rámci Európskeho spoločenstva (Európskej únie) zodpovedajúce nadobudnutiu v rámci spoločenstva (Európskej únie) umožňuje zamedziť dvojitému zdaneniu, a v nadväznosti na to tiež porušeniu zásady daňovej neutrality, ktorá je súčasťou spoločného systému DPH. Účelom právnej úpravy zdaňovania intrakomunitárnych obchodov je zabezpečiť, aby dodávky tovaru v rámci územia Európskej únie podliehali DPH len v štáte určenia (spotreby).

34. Podmienky oslobodenia od dane pri dodávkach do iného členského štátu (tzv. intrakomunitárne dodávky) aj spôsob preukazovania dodania tovaru do iného členského štátu upravujú vyššie citované ustanovenia § 43 ods. 1 a ods. 5 zákona o DPH. Pri aplikácii týchto ustanovení je treba mať na zreteli ciele Smernice 2006/112/ES a tiež jej interpretačné pravidlá vyplývajúce najmä z judikatúry Súdneho dvora EÚ (rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Sfk/1/2021 zo dňa 31.01.2023).

35. Spôsob preukazovania realizácie intrakomunitárnej dodávky, v zmysle uskutočnenia prepravy tovaru do iného členského štátu, závisí podľa citovaných ustanovení zákona o DPH od toho, či prepravu vykonal dodávateľ, odberateľ alebo na účet niektorého z nich iná osoba. V prejednávanej veci mal vykonanie prepravy zabezpečiť odberateľ, ktorý si prepravu objednal u dopravnej spoločnosti. Žalobca v priebehu daňovej kontroly preukazoval prepravu a dodanie tovaru odberateľovi emailovou objednávkou, faktúrami za tovar a za dopravu, potvrdením banky o vklade finančných prostriedkov, vyjadrením vodiča, evidenciou jazdy vodiča, mapou trasy vozidla dopravcu, knihou jász, ako aj medzinárodným prepravným dokladom (CMR), ktorý bol potvrdený stranami obchodného vzťahu. Napriek tomu orgány finančnej správy neuznali žalobcovi uplatnené oslobodenie od dane pri intrakomunitárnom dodaní tovaru do iného členského štátu Európskej únie titulom nesplnenia podmienok podľa § 43 ods. 1 zákona o DPH zastávajúc názor, že žalobca vierohodným spôsobom nepreukázal dodanie tovaru odberateľovi.

36. Na základe podanej kasačnej sťažnosti kasačnému súdu pripadlo rozhodnúť o kasačnej sťažnosti založenej na dôvode podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP, t. j. že správny súd vec nesprávne právne posúdil. Nosnou kasačnou námietkou sťažovateľa bolo, že odberateľ mal v čase deklarovaného obchodu prerušené živnostenské oprávnenie, z čoho podľa sťažovateľa vyplýva, že nevykonával žiadnu ekonomickú činnosť, a preto nemohol vyhotoviť objednávku, nemohol uzatvoriť ústnu kúpnu zmluvu a nemohol ani potvrdiť prevzatie tovaru na doklade CMR. Žalobcom preložené doklady považoval sťažovateľ za formálne a nepreukázateľné argumentujúc tým, že neboli vyhotovené na základe reálneho plnenia.

37. Primárne kasačný súd považuje za potrebné poukázať na § 43 ods. 5 zákona o DPH, ktorý vymenúva jednotlivé doklady potrebné na preukázanie splnenia podmienky oslobodenia od platenia DPH v závislosti od toho, či bolo dodanie tovaru vykonané alebo zabezpečené dodávateľom alebo odberateľom. Medzi účastníkmi konania nebolo sporné, že prepravu zabezpečoval odberateľ. Dôkazné bremeno preukázania uvedených zákonných podmienok primárne zaťažuje daňový subjekt t. j. platcu DPH deklarujúceho oslobodenie od dane. Pokiaľ si žalobca uplatnil oslobodenie od dane, bolo jeho zákonnou povinnosťou preukázať splnenie podmienok stanovených v § 43 ods. 5 zákona o DPH. Vo vzťahu k režimu oslobodenia od dane priamo zákon predpisuje, ako je potrebné preukazovať splnenie podmienok daňových nárokov platiteľa dane, keď dôkazy sú presne identifikované vo vyššie uvedenom § 43 ods. 5 zákona o DPH. Ich preukázaním platiteľ dane unesie dôkazné bremeno týkajúce sa tvrdenia o reálnom uskutočnení dodania tovaru z tuzemska do iného členského štátu (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4Sžfk/53/2019 zo dňa 13.01.2021). Ako správne uviedol krajský súd, pokiaľ daňový subjekt svoje dôkazné bremeno vyčerpal, dôkazné bremeno sa presúva na správca dane. Vykonaním dokazovaním musí správca dane vyvrátiť žalobcom predkladané dôkazy o splnení zákonom stanovených podmienok na oslobodenie od dane, alebo (vo svetle judikatúry Súdneho dvora Európskej únie) musí správca dane preukázať, že posudzovaná obchodná transakcia bola súčasťou reťazca zaťaženého podvodom, o ktorom žalobca vedel alebo musel vedieť, resp. že ide o zneužitie práva (C-409/04 Teleos plc.).

38. Vo vzťahu k nosnej sťažostnej námietke sťažovateľa, podľa ktorej prerušenie živnostenského oprávnenia odberateľa žalobcu znamená, že tento nemohol nadobudnúť tovar, kasačný súd uvádza, že s ňou nemožno súhlasiť. Podľa administratívneho spisu, z odpovede českej daňovej správy okrem iného vyplynulo, že odberateľ mal v období od 31.01.2017 do 31.01.2022 prerušené živnostenské oprávnenie, avšak vyplynulo z neho aj to, že podnikanie s prerušeným živnostenským oprávnením nie je (podľa českého práva) prekážkou pre uzatváranie obchodných transakcií, ale ide o správny delikt podľa živnostenského zákona. Podľa sťažovateľa odberateľ vzhľadom na prerušené živnostenské oprávnenie ekonomickú činnosť vykonávať nemohol. Kasačný súd v tejto súvislosti upriamuje pozornosť sťažovateľa na normatívny právny akt Európskej únie, Smernicu 2006/112/ES a na rozsudok Súdného dvora Európskej únie C-324/11 - Tóth, podľa ktorého „*Podľa prvého pododseku uvedeného ustanovenia je „zdaniteľnou osobou“ každá osoba, ktorá nezávisle a na akomkoľvek mieste vykonáva ekonomickú činnosť, odhliadnuc od účelu alebo výsledkov tejto činnosti. V zmysle druhého pododseku rovnakého ustanovenia je „ekonomická činnosť“ každá činnosť výrobcov, obchodníkov alebo osôb poskytujúcich služby vrátane ťažobných a poľnohospodárskych činností a činností pri výkone slobodných povolání. ... Z toho vyplýva, že pojem „zdaniteľná osoba“ je vymedzený široko a vychádza z faktických okolností. Naopak, z uvedeného článku 9 ods. 1 nevyplýva, že postavenie zdaniteľnej osoby závisí od akéhokoľvek povolenia alebo oprávnenia udeleného správou na výkon ekonomickej činnosti... Smernica 2006/112/ES a zásada daňovej neutrality sa majú vykladať v tom zmysle, že bránia daňovému úradu zamietnuť zdaniteľnej osobe právo na odpočítanie splatnej alebo už zaplatenej dane z pridanej hodnoty za služby, ktoré jej boli dodané, z dôvodu, že vystaviteľovi faktúry bolo odňaté živnostenské oprávnenie samostatného podnikateľa pred poskytnutím predmetných služieb alebo pred vystavením príslušnej faktúry, v prípade, ak daná faktúra obsahuje všetky údaje požadované v článku 226 danej smernice, najmä také, ktoré sú potrebné na identifikáciu osoby, ktorá uvedenú faktúru vystavila, a povahy poskytnutých služieb.“ Hoci citovaný rozsudok sa vzťahuje na prípad odpočítania dane uplatnenej z dodania tovaru dodávateľom - vystaviteľom faktúry, ktorý mal odňaté živnostenské oprávnenie, analogicky ho možno aplikovať aj na prípad oslobodenia od dane pri intrakomunitárnej dodávke odberateľovi - vystaviteľovi faktúry, ktorý mal odňaté (resp. pozastavené) živnostenské oprávnenie, keďže aj tento má mať podľa zákona status zdaniteľnej osoby (osoby identifikovanej pre daň). Kasačný súd v tomto smere tiež podotýka, že znením smerníc EÚ precizovaným súdnym výkladom SD EÚ nie sú viazané len vnútroštátne súdy, ale aj ostatné orgány verejnej moci vrátane orgánov finančnej správy.*

39. Aj z definície zdaniteľnej osoby a z definície ekonomickej činnosti podľa slovenskej vnútroštátnej úpravy obsiahnutej v § 3 ods. 1 a 2 zákona o DPH vyplýva, že existencia platného podnikateľského oprávnenia nie je definičným znakom týchto pojmov, keďže splnenie podmienok pre kvalifikáciu osoby ako zdaniteľnej a činnosti ako ekonomickej je viazané na faktické okolnosti.

40. Kasačný súd v nadväznosti na uvedené konštatuje, že skutočnosť, že odberateľ daňového subjektu nemal v čase zdaniteľného obchodu a vystavenia faktúry platné podnikateľské oprávnenie z titulu prerušenia či odňatia tohto oprávnenia príslušným orgánom sama o sebe nevyklučuje, že tento odberateľ v danom čase reálne vykonával ekonomickú činnosť, bol osobou identifikovanou pre daň a intrakomunitárne nadobudol tovar od žalobcu. Správca dane preto na tomto základe (bez iných relevantných zistení a dôkazov) nie je oprávnený konštatovať, že k intrakomunitárnemu dodaniu tovaru nemohlo dôjsť a odoprieť právo na oslobodenie od dane z pridanej hodnoty žalobcovi z dôvodu nesplnenia podmienok stanovených § 43 ods. 1 a 5 zákona o DPH. Vzhľadom na uvedené možno skonštatovať, že námietky sťažovateľa a následná argumentácia sťažovateľa vychádzajúca zo záveru, že odberateľ nemohol vykonávať ekonomickú činnosť, nemohol vystaviť objednávku, faktúru a ani podpísať doklad CMR, nakoľko mal pozastavené živnostenské oprávnenie, nie sú dôvodné.

41. Pre úplnosť kasačný súd konštatuje, že tvrdenie o prerušení živnostenského oprávnenia odberateľa bolo nosnou námietkou žalovaného v kasačnej sťažnosti, avšak v rozhodnutiach finančných orgánov boli uvedené viaceré zistenia, ktoré mali reálnosť plnenia medzi odberateľom a žalobcom vyvracať (medzi inými aj prerušenie živnostenského oprávnenia). Hoci žalobca už v podanej žalobe (s. 12) namietal, že pozastavenie živnosti odberateľa neznamena, že tento odberateľ reálne nevykonával ekonomickú činnosť, krajský súd sa touto námietkou zaoberal len okrajovo (bod 48 napadnutého rozsudku) a ustálil, že plnenie medzi žalobcom a odberateľom bolo preukázané. Nakoľko kasačný súd považuje rozsudok krajského súdu za zákonný a vecne správny a kasačnú sťažnosť za nedôvodnú, pokladá za účelné a hospodárne kasačnú sťažnosť zamietnuť, za súčasného doplnenia dôvodov k sťažovateľovej argumentácii o nemožnosti odberateľa nadobudnúť tovar z dôvodu prerušenia živnostenského oprávnenia.

42. Ani ďalšie zistenia a dôkazy zhromaždené správcom dane, ktorými správca dane spochybňoval reálnosť intrakomunitárnej dodávky a na ktoré poukazoval aj sťažovateľ v kasačnej sťažnosti, nie sú podľa kasačného súdu dostatočné na spochybnenie vierohodnosti žalobcom predloženého dokladu CMR a ďalších ním predložených dôkazov (konkrétne sťažovateľ poukazoval na to, že (i) za zdaňovacie obdobie február 2018 VERTEX nepriznala žiadne intrakomunitárne nadobudnutie tovaru z iného členského štátu, daň nebola priznaná a zaplatená, (ii) podľa dokladu CMR miesto vykládky na adrese Nám. Přátelství 1518/4, Hostivař, Praha, Česká republika je podľa výsledkov preverovania v rámci MVI len virtuálnym sídlom spoločnosti VERTEX, bez skladových priestorov, a že z výpisu z mýtnych brán vyplýva, že vozidlo s EČV: P. XXX N. nemohlo dôjsť na túto adresu Náměstí Přátelství 1518/4, Praha, pretože vozidlo síce išlo v smere na Prahu, ale pokračovalo ďalej na Plzeň).

43. K námietke sťažovateľa, že daň v štáte nadobudnutia tovaru nebola odvedená, čím nebola zachovaná neutralita dane, kasačný súd uvádza, že skutočnosť, že odberateľ nepriznal nadobudnutie tovaru v Českej republike, nemožno pričítať na ťarchu žalobcu a nemôže byť dôvodom neuznania oslobodenia tovaru do iného členského štátu pre nesplnenie materiálnych podmienok.

44. K spochybneniu vierohodnosti CMR dokladu z dôvodu nezrovnalosti pri uvedení miesta vykládky na tomto doklade (pri položke miesto vykládky bola pripojená pečiatka odberateľa s adresou jeho registrového sídla v meste Praha, ktoré bolo len virtuálne, avšak podľa ďalších dôkazov mal byť tovar dodaný na inej adrese v meste Praha), kasačný súd v zhode s krajským súdom uvádza, že túto nezrovnalosť nemožno vo svetle všetkých zistení a dôkazov považovať za dostatočne závažnú na spochybnenie vierohodnosti CMR dokladu. Predložením dokladu o preprave (CMR), ktorý obsahoval zákonom stanovené náležitosti (vrátane pečiatky a podpisu českého odberateľa ako dôkazu o prevzatí tovaru), bola zo strany žalobcu splnená povinnosť preukázať prepravu a prevzatie tovaru odberateľom ako podmienok pre oslobodenie od dane, pričom uskutočnenie prepravy z tuzemska do ČR potvrdzujú i ďalšie vykonané dôkazy, a to najmä Kniha jász vozidla (z ktorého vyplýva, že vozidlo stálo dňa 01.03.2018 na adrese Hornická 10, Praha, v čase od 10:39 hod. do 11:33 hod.), dodací list a faktúra za dodanie tovaru i prepravu, ako aj výpoveď svedka - vodiča vozidla, ktorý prepravu tovaru potvrdil, pričom v rámci výpovede uviedol aj to, že fakturačné miesto podľa CMR a skutočné miesto vykládky tovaru sa nemuselo vždy zhodovať. Podľa medzinárodných pravidiel INCOTERMS, v prípadoch, keď prepravu tovaru zabezpečuje kupujúci (tu aplikovaná doložka ex works), kupujúci určuje miesto, kde má byť preprava ukončená a tovar vyložený a i všetku zodpovednosť za prepravu preberá kupujúci. V zhode s názorom krajského súdu preto kasačný súd konštatuje, že hoci sa v rámci MVI nepotvrdilo dodanie tovaru na adresu registrového sídla odberateľa, a tovar mal byť dodaný na inú adresu v rámci mesta Praha, pri existencii dôkazov preukazujúcich dodanie tovaru odberateľovi a uskutočnení fyzickej

prepravy tovaru z tuzemska do ČR, nejde o dostatočný podklad k záveru orgánov finančnej správy o spochybnení vierohodnosti CMR a neuskutočnení deklarovaného dodania tovaru pre odberateľa v ČR.

45. Na základe vyššie uvedeného kasačný súd dospel k záveru, že správny súd neporušil zákon v zmysle ustanovenia § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Pokiaľ správny súd v odôvodnení napadnutého rozsudku uložil sťažovateľovi povinnosť v ďalšom konaní opätovne posúdiť splnenie zákonných podmienok pre žalobcom uplatnené oslobodenie od dane v zmysle § 43 zákona o DPH a vo veci opätovne rozhodnúť, s povinnosťou odôvodniť rozhodnutie tak, aby obsahovalo všetky náležitosti v zmysle § 63 ods. 5 Daňového poriadku, jeho postup bol vecne správny a zákonný. Kasačný súd má v tejto súvislosti za to, že krajský súd sa posudzovanou vecou zaoberal dôsledne, náležite sa vysporiadal s podstatnými žalobnými námietkami ako aj tvrdeniami sťažovateľa, následne vyvodil správne skutkové aj právne závery, ktoré odôvodnil náležite a presvedčivo, pričom dospel k správnym záverom o nezákonnosti rozhodnutia sťažovateľa.

46. Kasačná sťažnosť sťažovateľa teda nie je dôvodná, a preto ju kasačný súd v súlade s § 461 SSP zamietol.

66/2024 ZNSS

Kľúčové slová: DPH; miesto dodania tovaru; moment dodania tovaru; prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník

Prejudikatúra: 6 Sžfk 15/2021; 1 Sžf 90/2015; AREX CZ, C-414/17; Herst, C-401/18

Vzťah k právnej úprave: § 3 ods. 3 a ods. 6 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok); § 2 ods. 1 písm. a), § 8 ods. 1 písm. a), § 49 ods. 1 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty

Právna veta

- I. **Pojem „prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník“ podľa § 8 ods. 1 písm. a) zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty je autonómny pojem práva EÚ, ktorý nemusí byť totožný s prevodom právneho vlastníctva podľa ustanovení vnútroštátneho práva, ale znamená prevod práva nakladať s tovarom na nadobúdateľa tak, akoby bol tento vlastníkom. Podstatné je, či na nadobúdateľa prechádza právo prijímať rozhodnutia ovplyvňujúce právne postavenie tovaru, najmä rozhodnutie predat' ho.**
- II. **Pri určovaní momentu a miesta dodania tovaru, teda prevodu práva nakladať s tovarom ako vlastník, nie je správca dane viazaný zmluvnými dojednaniami účastníkov zdaniteľného obchodu uzatvorenými podľa súkromnoprávnej zákonnej úpravy, ak z vykonaného dokazovania vyplynie, že tieto zmluvné dojednania nekorešpondujú s faktickými okolnosťami zdaniteľného obchodu, teda s obchodnou a hospodárskou realitou.**
- III. **Pokiaľ daňový subjekt už momentom prevzatia tovaru na prepravu v inom členskom štáte rozhodoval o právnom osude tovaru tým, že ho priamo bez akejkoľvek zastávky dodával na miesta, ktoré sám určil a od počiatku prepravy, ktorú organizoval a vykonával vlastnými prostriedkami, rozhodoval kedy, odkiaľ, ako a kam bude tovar prepravený, pričom tovar nadobudol a prepravil do tuzemska za účelom výkonu vlastnej ekonomickej činnosti, fakticky tak s tovarom od počiatku nakladal ako vlastník a miesto dodania tovaru treba určiť v tomto inom členskom štáte, hoci podľa zmluvných ustanovení kúpnych a prepravných zmlúv uzavretých medzi daňovým subjektom a deklarovanými dodávateľmi malo byť miesto dodania tovaru až v tuzemsku.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžfk 47/2021 z 28. septembra 2023: predsedníčka senátu JUDr. Jana Hatalová PhD., LL.M., členovia senátu JUDr. Katarína Cangárová, PhD., LL.M. (sudca spravodajca) a JUDr. Marián Fečík]

Vymedzenie veci

Konanie pred orgánmi finančnej správy

1. Daňový úrad Košice (ďalej aj „*správca dane*“) vykonal u žalobcu daňovú kontrolu na dani z pridanej hodnoty (ďalej aj „*DPH*“ alebo „*daň*“) za zdaňovacie obdobie január 2017 až august 2017 zameranú na dodržiavanie ustanovení zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov (ďalej aj „*zákon o DPH*“).

2. Na základe výsledkov daňovej kontroly vydal správca dane rozhodnutie č. 101515919/2019 zo dňa 20.06.2019 (ďalej aj „*prvostupňové rozhodnutie*“), ktorým podľa § 68 ods. 5 a 6 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „*Daňový poriadok*“) určil žalobcovi rozdiel dane v sume 110.644,70 eur na dani z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobie máj 2017.

3. Rozhodujúcou skutočnosťou pre vydanie prvostupňového rozhodnutia boli závery správcu dane o porušení ustanovení § 49 ods. 1 a 2 písm. a) a § 51 ods. 1 a 2 zákona o DPH, a to v súvislosti so žalobcom deklaroványmi obchodmi - nákupom pohonných hmôt (nafty a benzínu, ďalej aj „*PHM*“) na účely ich predaja vo vlastných čerpacích staniciach žalobcu (v Michalovciach a Hunkovciach) alebo priamym odberateľom žalobcu. Správca dane neuznal žalobcovi právo na odpočítanie dane z faktúr vystavených deklaroványmi dodávateľskými spoločnosťami: 1/ EU Trucker SK s. r. o. a 2/ L-Air SK s. r. o. (ďalej aj „*deklarovaní dodávatelia*“), a to titulom nesplnenia podmienok odpočítania dane z deklarovaného dodania tovarov a služieb podľa uvedených ustanovení zákona o DPH v spojení s § 2 ods. 1 písm. a) a § 19 ods. 1 a 2 zákona o DPH. Správca dane nemal za preukázaný vznik daňovej povinnosti pri dodaní tovarov a služieb od deklarovaných dodávateľov a nadobudnutie tovaru žalobcom v tuzemsku. Správca dane konštatoval, že preprava pohonných látok začínala v sklade Lobau v Rakúsku, pričom žalobca sám vykonával prepravu a tovar počas prepravy neprekladal, a že právo nakladať s tovarom ako vlastník prešlo na žalobcu už v Rakúsku.

4. Na odvolanie žalobcu žalovaný rozhodnutím č. 102383429/2019 zo dňa 17.10.2019 (ďalej aj „*rozhodnutie žalovaného*“ alebo „*preskúmané rozhodnutie*“) prvostupňové rozhodnutie správcu dane podľa § 74 ods. 4 Daňového poriadku potvrdil. Žalovaný sa stotožnil so zisteným skutkovým stavom a právnym posúdením veci správcu dane. Odvolacie námietky žalobcu vyhodnotil ako neopodstatnené a dospel k záveru, že v danom prípade išlo o reťazové obchody medzi subjektami OMV Refining & Marketing GmbH → OMV Slovensko, s.r.o. → L-Air SK, s.r.o. / EU Trucker SK s.r.o. → sťažovateľ časovo po sebe nasledujúce, kedy ten istý tovar (PHM) bol prepravený od prvého dodávateľa v reťazci až k poslednému odberateľovi, v tom istom objeme, v rovnaký deň, pričom žalobca si prepravu zabezpečil sám a mal vedomosť o mieste nakládky, ako aj o mieste vykládky tovaru. Zmluvné ustanovenie, ktorým si žalobca dohodol so svojimi dodávateľmi miesto dodania na Slovensku, žalovaný nepovažoval za súladné so zákonom o DPH, ktorý jednoznačne upravuje miesto dodania tovaru v ustanovení § 13 zákona o DPH s tým, že sa neurčuje svojvoľne podľa dohôd obchodných partnerov.

5. Vo vzťahu k právnemu hodnoteniu momentu dodania tovaru žalovaný s poukazom na § 8 ods. 1 zákona o DPH nesúhlasil s názorom žalobcu, podľa ktorého výklad pojmu prevodu práva nakladať s tovarom ako vlastník je možné uskutočniť iba s akceptovaním skutočností dohodnutých zmluvnými stranami, ktoré bolo v preverovanom prípade dohodnuté tak, že „*predávajúci prevedie na kupujúceho vlastnícke právo tak, aby miesto dodania v zmysle predpisov o DPH bolo na území SR*“. Podľa žalovaného zo slovného spojenia „*ako vlastník*“ vyplýva, že pri určení toho, či bolo uskutočnené dodanie tovaru, nie je dôležité nadobudnutie právneho vlastníctva k tovaru kupujúcim z pohľadu súkromného práva. Pre uskutočnenie zdaniteľného obchodu (dodaním tovaru) je rozhodujúce, aby došlo k prevodu ekonomického vlastníctva k tovaru (tzn. aby kupujúci získal právo disponovať s tovarom ako vlastník). Žalovaný zdôrazňoval, že takáto definícia dodania tovaru vyplýva zo smernice o DPH. Nárok na odpočítanie DPH patrí do kategórie verejného práva, kde vystupuje na jednej strane štát ako nositeľ štátnej moci a na druhej strane fyzické osoby alebo spoločnosti. V zmysle uvedeného nie je možné obísť

kogentné ustanovenia zákona o DPH. Žalovaný uviedol, že nespochybňuje právo daňového subjektu ako účastníka zmluvných vzťahov upravovať si podmienky obchodu, avšak ak tieto dojednané podmienky nie sú v súlade s daňovými zákonmi, správca dane ich nemôže akceptovať a na ich základe priznať daňovému subjektu práva, ktoré mu neprináležia.

Konanie pred krajským súdom

6. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca v zákonnej lehote (všeobecnú) správnu žalobu na Krajský súd v Košiciach (ďalej aj „*krajský súd*“ alebo „*správny súd*“), ktorou sa domáhal priznania odkladného účinku podanej správnej žalobe, preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného, jeho zrušenia (ako i prvostupňového rozhodnutia správcu dane), vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie a priznania práva na náhradu trov konania.

7. Krajský súd rozsudkom č. k. 7S/96/2019-53 zo dňa 17.02.2021 (ďalej aj „*napadnutý rozsudok*“) zamietol žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj „*SSP*“). Účastníkom právo na náhradu trov konania nepriznal.

8. V odôvodnení napadnutého rozsudku správny súd v prvom rade konštatoval, že preskúmaná právna problematika týkajúca sa dovozu pohonných látok z jedného členského štátu EÚ do iného členského štátu bola predmetom konaní pred Súdnym dvorom EÚ (ďalej aj „*SD EÚ*“) v právnych veciach C-414/17 - AREX CZ a. s. proti Odvolacímu finančnému ředitelství, kde Súdny dvor EÚ rozhodol rozsudkom zo dňa 19.12.2018 a taktiež vo veci C-401/18 - Herst, s. r. o. proti Odvolacímu finančnému ředitelství, v ktorej bol rozsudok SD EÚ vydaný dňa 23.04.2020. Správny súd dospel k názoru, že z vykonaného dokazovania správcu dane vyplývajú dostatočné závery na to, aby bola predmetná vec vyhodnotená v súlade s citovanou judikatúrou SD EÚ vo veciach C-414/17 a C-401/18.

9. V zmysle § 139 ods. 3 SSP krajský súd v dôvodoch napadnutého rozsudku zdôvodnil i svoj odklon od jeho skoršieho rozhodnutia sp. zn. 8S/111/2019 zo dňa 15.10.2020 (ďalej aj „*predchádzajúci rozsudok krajského súdu*“), ktorým bolo rozhodnutie žalovaného v identickej veci zrušené (rozdiel bol len v inom zdaňovacom období roku 2017).

10. V dôvodoch napadnutého rozsudku správny súd uviedol, že podľa rozsudku C-401/18 článok 20 smernice Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty sa má vykladať v tom zmysle, že zdaniteľná osoba, ktorá uskutočňuje jedinú prepravu tovaru v rámci Spoločenstva v režime podmieneného oslobodenia od spotrebnej dane s úmyslom nadobudnúť tento tovar pre svoje vlastné podnikanie, hneď ako bude prepustený do voľného obehu v členskom štáte určenia, nadobúda právo nakladať s uvedeným tovarom ako vlastník v zmysle tohto ustanovenia, ak je splnená podmienka, že má možnosť prijímať rozhodnutia spôsobilé ovplyvniť právne postavenie toho istého tovaru, najmä rozhodnutie predať ho. Správny súd zastal názor, že právny výklad zmlúv (Rámcové kúpne zmluvy zo 10.04.2017 a 16.12.2016, ako aj Zmluvy o zabezpečení prepravy PHM zo dňa 10.04.2017 a 16.12.2016) nemôže prispieť k objasneniu skutkového stavu a následne k zmene právneho názoru. Správny súd považoval skutkové zistenia finančných orgánov za dostatočne objasnené na to, aby bolo možné zaujať právny názor v súlade s vyššie citovanou judikatúrou SD EÚ.

11. Ďalej správny súd v odôvodnení napadnutého rozsudku uviedol, že v posudzovanom prípade ide teda o výklad pojmu prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník, pričom žalobca tvrdí, že uvedené právo nadobudol až na Slovensku. Na základe skutkových zistení žalovaný založil svoj právny názor na tom, že žalobca získal právo nakladať s tovarom ako vlastník ešte v Rakúsku predtým, ako sa tovar začal fyzicky prepravovať. Žalovaný považoval zistený fakturačný reťazec za fiktívny, nakoľko žalobca v daňovom konaní nepreukázal, že s tovarom mohol počas prepravy právne disponovať aj niekto iný

(dodávateľa). V tejto súvislosti krajský súd poukázal na to, že žalovaný uviedol nasledovné okolnosti, na základe ktorých založil svoj právny názor:

- žalobca svojim odberateľom nefakturoval dopravu, hoci svojim dodávateľom áno,
- žalobca sa nezastavil a nevyložil tovar počas prepravy v sídle svojich dodávateľov, ale prepravil tovar rovno do svojich skladov, resp. priamo svojim odberateľom, hoci dodávateľské spoločnosti deklarovali, že tovar nadobudli v ich sídlach v Bratislave,
- žalobca objednal telefonicky alebo e-mailom u dodávateľov požadované množstvo tovaru, zrealizoval úhrady za pohonné látky formou úhrady zálohovej faktúry, na základe čoho obdržal ID kód potrebný na odber tovaru v sklade Lobau vo Viedni, čo ho oprávňovalo s tovarom právne nakladať ako vlastník,
- miesto vykládky tovaru nebolo špecifikované ani v rámcových kúpnych zmluvách, ani v zmluvách o preprave tovaru a nebolo známe ani zástupcom dodávateľov.

12. Následne krajský súd uviedol, že podľa rozsudku C-401/18 okolnosť, že zdaniteľná osoba mala od počiatku v úmysle nadobudnúť tento tovar pre svoje vlastné podnikanie, hneď ako bude prepustený do voľného obehu v členskom štáte určenia, predstavuje okolnosť, ktorú musí vnútroštátny súd zohľadniť v rámci svojho celkového posúdenia všetkých osobitných okolností prejednávanej veci, aby určil, ktorému z po sebe nasledujúcich nadobudnutí sa musí pripísať preprava v rámci Spoločenstva. V zmysle citovaného rozsudku SD EÚ správny súd dospel k záveru, že v danom fiktívnom reťazovom fakturačnom obchode bola len jedna preprava, a to preprava, ktorú uskutočnil žalobca, a teda došlo len k jednému nadobudnutiu tovaru priamo žalobcom a to takým spôsobom, že mal právo s ním disponovať ako vlastník. Podľa správneho súdu v administratívnom konaní neboli produkované také dôkazy, na základe ktorých by bolo možné vyriešiť, že predmetný tovar bol prevádzaný, resp. že s ním mohol počas prepravy právne disponovať aj niekto iný okrem žalobcu. V nadväznosti na uvedené skonštatoval, že samotné tvrdenie žalobcu, že jeho dodávateľa po právnej stránke držali tovar ako vlastníci a následne ho na neho previedli, je v rozpore s vykonaným dokazovaním.

13. Ohľadom žalobnej námietky, že kogentné ustanovenia zákona o DPH nie je možné obísť, resp. nahradiť ustanoveniami Obchodného zákonníka, kde žalobca poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžf/90/2015 zo dňa 24.01.2017, správny súd uviedol, že nejde o skutkovo zhodnú vec. V tejto súvislosti však zdôraznil, že zákon o DPH neustanovuje podmienky, za ktorých sa prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník medzi zdaniteľnými osobami realizuje, ale ponecháva túto úpravu na oblasť práva súkromného, avšak daňový subjekt je povinný voliť také obchodno-právne prostriedky, ktoré preukážu jeho nárok v daňovom konaní. Je vecou daňového subjektu, akú formu a obsah právneho úkonu zvolí.

14. Záverom odôvodnenia napadnutého rozsudku krajský súd uviedol, že ani výkladom a právnou analýzou rámcových kúpnych zmlúv resp. zmlúv o preprave by nebolo možné dôjsť k inému záveru ako k takému, ktorý judikoval žalovaný. Tomu právnenému záveru korešpondujú aj popísané okolnosti a vykonané dôkazy (svedecké výpovede), za ktorých prebehlo zdaniteľné plnenie a ktoré osvetľujú priebeh obchodu na základe rámcových zmlúv a zmlúv o preprave.

Konanie pred kasačným súdom

15. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (ďalej aj „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP) a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP). Sťažnostným návrhom sa sťažovateľ domáhal, aby kasačný súd zmenil napadnutý

rozsudok krajského súdu tak, že zruší preskúmané rozhodnutie žalovaného a vráti mu vec na ďalšie konanie.

16. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti v rámci vymedzených sťažnostných dôvodov uviedol najmä tieto sťažnostné body:

- správny súd sa odklonil od predchádzajúceho rozsudku krajského súdu č. k. 8S/111/2019-60 zo dňa 15.10.2020, no odklon presvedčivo a dôkladne neodôvodnil. Z napadnutého rozsudku nie je podľa sťažovateľa vôbec zrejmé, na základe čoho (za stavu, keď rozhodnutia žalovaného za zdaňovacie obdobia apríl 2017 a máj 2017 sú úplne identické) správny súd dospel k záveru, že žalovaný vec za zdaňovacie obdobie apríl 2017 nevyhodnotil v súlade s rozsudkami Súdneho dvora EÚ vo veciach C-414/17 a C-401/18, no za zdaňovacie obdobie máj 2017 ju už tak vyhodnotil. Vzhľadom na túto skutočnosť mal sťažovateľ za to, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a princípu právnej istoty. Sťažovateľ poukázal tiež na to, že správny súd niektoré zásadné závery z predchádzajúceho rozsudku ako aj z rozsudkov Súdneho dvora EÚ nechal bez povšimnutia, a to predovšetkým zásadnú právnu formuláciu, že prevod práva nakladať s hmotným majetkom ako vlastníkom nevyžaduje, aby strana, na ktorú bol tento majetok prevedený, ho fyzicky držala, ani aby uvedený majetok bol k nej fyzicky prepravený alebo fyzicky doručený;
- správny súd nezohľadnil osobitné okolnosti (t. j. skutočnosť, že sťažovateľ mal od počiatku úmysel nadobudnúť tovar pre svoje vlastné podnikanie), ktoré vyplývali z rámcových kúpnych zmlúv a zmlúv o zabezpečení prepravy a mali zásadnú výpovednú hodnotu k nároku sťažovateľa na odpočítanie dane;
- správny súd v rozpore s právnym záverom vyplývajúcim z rozsudku Súdneho dvora EÚ C-401/18 obsah týchto zmlúv nehodnotil, len ich odmietol s oznámením finálneho záveru, že v danom fiktívnom reťazovom fakturačnom obchode bola len jedna preprava, a to preprava, ktorú uskutočnil sťažovateľ, došlo len k jednému nadobudnutiu tovaru priamo sťažovateľom, sťažovateľ mal právo s ním disponovať ako vlastníkom, a ani výkladom a právnou analýzou predmetných zmlúv by nebolo možné dôjsť k inému záveru ako k takému, ktorý judikoval žalovaný;
- krajský súd rovnako ako finančné orgány v rozpore s rozsudkami Súdneho dvora EÚ vo veciach C-414/17 a C-401/18 nezohľadnili okolnosti vyplývajúce z predmetných zmlúv, ktoré dokumentujú, kedy a za akých podmienok bolo právo nakladať s tovarom ako vlastníkom prevedené na sťažovateľa;
- krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku neuviedol, v čom je vec riešená rozsudkom Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžf/90/2015 zo dňa 24.01.2017 natoľko odlišná od prejednávanej veci, že jeho závery nemožno aplikovať. V tejto súvislosti sťažovateľ podotkol, že Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 1Sžf/90/2015 sformuloval zásadné závery o vzťahu medzi normami súkromného práva prezentovanými zmluvnými vzťahmi podľa Obchodného alebo Občianskeho zákonníka a normami verejného práva (zákona o DPH) a je plne aplikovateľný aj na danú vec. Záver správneho súdu, že zo zmlúv nebolo možné dôjsť k inému záveru ako k tomu, že k dodaniu tovaru pre sťažovateľa došlo v Rakúsku, kde aj sťažovateľ nadobudol právo nakladať s tovarom ako vlastníkom, považoval sťažovateľ za rozporný so zmluvami a s prejavom vôle a úmyslami sťažovateľa a jeho dodávateľov;
- závery z rozsudku Súdneho dvora EÚ vo veci C-401/18 Herst, s. r. o. plne podporujú zásadnú argumentáciu sťažovateľa, ktorý s poukazom na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžf/90/2015 zo dňa 24.01.2017 namietal, že výklad pojmu prevod práva nakladať s majetkom ako vlastníkom je možné uskutočniť iba s akceptovaním konkrétnych skutočností

(osobitných okolností) dohodnutých medzi zmluvnými stranami zdaniteľného obchodu. Podľa sťažovateľa toto zásadné interpretačné pravidlo ušlo pozornosti správneho súdu i finančných orgánov;

- sťažovateľ argumentoval aj tým, že ak by sa stal vlastníkom tovaru už v Rakúsku, tovar by prepravoval z Lobau na Slovensko pre seba a bolo by v rozpore s logikou, aby prepravu tovaru niekomu fakturoval. Skutočnosť, že prepravu tovaru z Rakúska na Slovensko fakturoval objednávateľom, teda dodávateľským spoločnostiam predstavuje podľa sťažovateľa jeden z rozhodujúcich dôkazov, že v Rakúsku nenadobudol právo s tovarom nakladať ako vlastník, ale bol v pozícii prepravcu tovaru;
- správny súd nesprávne posúdil kľúčový pojem - prevod práva nakladať s majetkom ako vlastník - vo vzťahu k deklaroványm obchodom. V tejto súvislosti sťažovateľ poukázal na to, že úhradu za vygenerovanie ID kódu zaplatili odberateľské spoločnosti, pričom v ID kóde išlo len o doklad nevyhnutne potrebný na odber tovaru na jeho prepravu a prevzatie tovaru na prepravu ho neoprávňovalo s tovarom právne nakladať ako vlastník;
- po ukončení prepravy tovaru v Bratislave už ako vlastník tovaru mal sťažovateľ možnosť prijímať rozhodnutia spôsobilé ovplyvniť právne postavenie toho istého tovaru a rozhodnúť kde, kedy a komu bude tovar prepravený, vyskladnený a predaný.

17. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa zotrval na doterajšej argumentácii prezentovanej v administratívnom ako aj súdnom konaní a navrhol kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú zamietnuť. Stotožňujúc sa so závermi uvedenými v napadnutom rozsudku k dôvodom kasačnej sťažnosti uviedol, že sú neopodstatnené. Žalovaný tvrdil, že rozhodnutia finančných orgánov nie sú vydané v rozpore s dotknutými rozsudkami Súdneho dvora EÚ a v tejto súvislosti poukázal tiež na to, že podľa rozsudku vo veci C-401/18 *Herst s.r.o.* zdaniteľná osoba, ktorá uskutočňuje jedinú prepravu tovaru v rámci spoločenstva, nadobúda právo nakladať s uvedeným tovarom ako vlastník, ak je splnená podmienka, že má možnosť prijímať rozhodnutia spôsobilé ovplyvniť právne postavenie toho istého tovaru, najmä rozhodnutie predať ho. Zároveň žalovaný poukázal na to, že v konaní nebolo preukázané, že predložené rámcové zmluvy odzrkadľujú realitu.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právny názor kasačného súdu

19. Senát Najvyššieho správneho súdu SR (ďalej aj „*kasačný súd*“) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu v medziach sťažnostných bodov [§ 438 ods. 2, § 445 ods. 1 písm. c), ods. 2 SSP], pričom po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná oprávnenou osobou v zákonnej lehote (§ 442 ods. 1, § 443 ods. 2 SSP v rozhodujúcom znení) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), vo veci v zmysle § 455 SSP nenariadil pojednávanie a po neverejnej porade senátu jednomyselne dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa je nedôvodná. Deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu SR www.nssud.sk podľa § 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP.

20. Podľa § 3 ods. 3 Daňového poriadku: „*Správca dane hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz jednotlivo a všetky dôkazy v ich vzájomnej súvislosti, pritom prihliada na všetko, čo pri správe daní vyšlo najavo.*“

21. Podľa § 3 ods. 6 Daňového poriadku: „*Pri uplatňovaní osobitných predpisov pri správe daní sa berie do úvahy skutočný obsah právneho úkonu alebo inej skutočnosti rozhodujúcej pre zistenie, vyrubenie alebo vybratie dane...*“

22. Podľa § 2 ods. 1 písm. a) zákona o DPH: „Predmetom dane je dodanie tovaru za protihodnotu v tuzemsku uskutočnené zdaniteľnou osobou, ktorá koná v postavení zdaniteľnej osoby.“

23. Podľa § 8 ods. 1 písm. a) zákona o DPH: „Dodaním tovaru je prevod práva nakladať s hmotným majetkom ako vlastník, ak tento zákon neustanovuje inak...“

24. Podľa § 11 ods. 1 zákona o DPH: „Na účely tohto zákona sa nadobudnutím tovaru v tuzemsku z iného členského štátu rozumie nadobudnutie práva nakladať ako vlastník s hnutelným hmotným majetkom odoslaným alebo prepraveným nadobúdateľovi dodávateľom alebo nadobúdateľom alebo na ich účet do tuzemska z iného členského štátu.“

25. Podľa § 11 ods. 2 zákona o DPH: „Nadobudnutie tovaru v tuzemsku z iného členského štátu je predmetom dane, ak a) nadobúdateľom je zdaniteľná osoba konajúca v postavení zdaniteľnej osoby, právnická osoba, ktorá nie je zdaniteľnou osobou, alebo zahraničná osoba, ktorá je identifikovaná pre daň v inom členskom štáte, a b) dodávateľom je osoba identifikovaná pre daň v inom členskom štáte, ktorá dodala tovar za protihodnotu, okrem dodania tovaru s inštaláciou alebo montážou dodávateľom alebo na jeho účet a okrem dodania tovaru formou zásielkového predaja.“

26. Podľa § 13 ods. 1 písm. a) zákona o DPH: „Miestom dodania tovaru, a) ak je dodanie tovaru spojené s odoslaním alebo prepravou tovaru, je miesto, kde sa tovar nachádza v čase, keď sa odoslanie alebo preprava tovaru osobe, ktorej má byť tovar dodaný, začína uskutočňovať, s výnimkou podľa písmena b), odseku 2 a § 14.“

27. Podľa § 49 ods. 1 zákona o DPH: „Právo odpočítať daň z tovaru alebo zo služby vzniká platiteľovi v deň, keď pri tomto tovare alebo službe vznikla daňová povinnosť.“

28. Podľa § 49 ods. 2 písm. a) zákona o DPH: „Platiteľ môže odpočítať od dane, ktorú je povinný platiť, daň z tovarov a služieb, ktoré použije na dodávky tovarov a služieb ako platiteľ s výnimkou podľa odsekov 3 a 7. Platiteľ môže odpočítať daň, ak je daň voči nemu uplatnená iným platiteľom v tuzemsku z tovarov a služieb, ktoré sú alebo majú byť platiteľovi dodané.“

29. V prejednávanej veci je kľúčovým právnym problémom určenie miesta a momentu dodania tovaru - prevodu práva nakladať s tovarom ako vlastník podľa § 8 ods. 1 písm. a) zákona o DPH. Sťažovateľ si uplatnil právo na odpočet DPH z nákupu pohonných hmôt od slovenských dodávateľov, avšak tovar si sám naložil v sklade v Rakúsku do vlastných autocisterien a nimi tovar prepravoval priamo do svojich skladov alebo k svojim odberateľom na Slovensku. Podľa názoru daňových orgánov prešlo na sťažovateľa právo nakladať s tovarom ako vlastník už v Rakúsku a nakoľko miestom dodania tovaru nebolo tuzemsko, nepriznali sťažovateľovi právo na odpočítanie DPH. Sťažovateľ namietal, že do momentu prechodu hranice na Slovensko vystupoval len ako prepravca tovaru a že právo nakladať s tovarom ako vlastník na neho prešlo až na Slovensku. Odvolával sa aj na znenie kúpnych a prepravných zmlúv, ktoré uzavrel s deklarovateľmi dodávateľmi.

30. Kasačný súd zistil, že predmetom konania pred kasačným súdom už v minulosti bola skutkovo aj právne obdobná vec identických účastníkov konania. V tomto smere kasačný súd poukazuje na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 6Sžfk/15/2021 zo dňa 26.04.2023 (zdaňovacie obdobie apríl 2017). V predmetnom kasačnom konaní, ktoré sa týkalo tých istých účastníkov konania a tej istej daňovej kontroly len iného zdaňovacieho obdobia, považoval kasačný súd argumentáciu žalovaného ako sťažovateľa za dôvodnú a rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 8S/111/2019-60 zo dňa 15.10.2020, ktorý postupom podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie, kasačný súd zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

31. Zohľadniac uvedené skutočnosti kasačný súd v súlade s § 464 ods. 1 SSP poukazuje na odôvodnenie skôr vydaného rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 6Sžfk/15/2021 zo dňa 26.04.2023, s ktorým sa konajúci kasačný súd v plnom rozsahu stotožňuje, na toto rozhodnutie poukazuje, a to predovšetkým v jeho právnych záveroch o kľúčových otázkach, ktoré sú aplikovateľné aj v prejednávanej veci, a v príslušnom rozsahu ho uvádza s úpravami textu v hranatých zátvorkách. Odseky odôvodnenia citovaného rozsudku sú v záujme prehľadnosti číslované v kontinuite s predchádzajúcimi odsekmi odôvodnenia tohto rozsudku. Vzhľadom na charakter uplatnených kasačných námietok zo strany sťažovateľa, ktorým je v prejednávanej veci žalobca, odôvodnenie tohto rozsudku ďalej obsahuje aj vysporiadanie sa s týmito námietkami.

32. „Právnu interpretáciu rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie z 19.12.2018 (C-414/17) spolu s ďalším rozsudkom SD EÚ vo veci C-401/18 z 23.04.2020 je nevyhnutné aplikovať aj v preskúmvanej veci ako výrazné právne záväzné rozhodnutia vydané v prejudiciálnych konaniach podľa článku 267 ZFEÚ. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ (pozri napr. rozsudok č. C-320/88 zo dňa 08.02.1990 vo veci *Shipping and Forwarding Enterprise Safe BV*, rozsudok č. C-237/09 zo dňa 03.06.2010 vo veci *De Fruytier*, rozsudok č. C-414/17 zo dňa 19.12.2018 vo veci *AREX CZ a.s.* a rozsudok č. 401/2018 zo dňa 23.04.2020 vo veci *Herst s.r.o.*) ďalej vyplýva, že pojem „dodanie tovaru“, t. j. prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník, sa neobmedzuje na prevod spôsobmi upravenými uplatniteľným vnútroštátnym právom, ale zahŕňa každý prevod hmotného majetku jednou stranou, ktorá oprávni druhú stranu fakticky s ním nakladať, akoby bola vlastníkom tohto majetku, a to aj keby k prevodu právneho vlastníctva nedošlo. Existencia prevodu práva nakladať s hmotným majetkom ako vlastník znamená, že strana, na ktorú sa toto právo prevádza, má možnosť prijímať rozhodnutia spôsobilé ovplyvniť právne postavenie dotknutého majetku, medzi ktoré patrí aj rozhodnutie predať ho. To, či došlo k prevodu práva nakladať s tovarom ako vlastník, je pritom na posúdení vnútroštátneho súdu, ktorý má prístup k celkovému posúdeniu všetkých osobitných okolností veci samej. Rovnako kasačný súd nespochybňuje, že z relevantnej judikatúry Súdneho dvora EÚ možno vyvodiť záver, že právo nakladať s tovarom ako vlastník nemožno vykladať tak, že vždy ide iba o prevod vlastníckeho práva. Musí však ísť vždy o prevod nejakého práva, pričom spravidla bude oprávnený s tovarom nakladať ako vlastník práve jeho vlastník. Iba výnimočne teda nepôjde o prevod vlastníckeho práva, ale o prevod iných práv, ktoré dovoľia nadobúdateľovi tovaru nakladať s tovarom v obdobnom rozsahu, ako keby bolo na neho prevedené vlastnícke právo. Pritom zároveň možno konštatovať, že prevod vlastníckeho práva podľa vnútroštátnych predpisov má dôležitú úlohu pri posudzovaní, kto nadobudol právo nakladať s vecou ako vlastník v zmysle Smernice o DPH. [...]

33. V posudzovanom prípade išlo predovšetkým o výklad pojmu prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník s tým, že žalobca namietal a tvrdil, že uvedené právo nadobudol až na Slovensku. Ako však vyplýva z napadnutého rozhodnutia, [žalovaný správny orgán] sa v napadnutom rozhodnutí dôsledne zaoberal so všetkými relevantnými skutkovými okolnosťami, kedy z vykonaného dokazovania vzišli dostatočné závery, aby bola predmetná vec vyhodnotená ako súladná s judikatúrou SD EÚ.

34. [Sťažovateľ] nefakturoval dopravu svojim odberateľom, ale svojim dodávateľom. [Žalovaný] sa pritom zaoberal posudzovaním skutkového stavu z aspektu tzv. ekonomického vlastníctva s tým, že je dôležité, aby kupujúci získal právo disponovať s tovarom ako vlastník, tak, ako to bolo podľa jeho záverov správcom dane preukázané v predmetnej veci. Takáto ekonomická definícia dodania tovaru vyplýva zo smernice o DPH, kedy nie je podľa smernice rozhodujúci moment prevodu právneho vlastníctva k tovaru. Uvedené reflektuje tú skutočnosť, že národná legislatíva členských štátov ohľadne prevodu právneho vlastníctva k tovaru je rozdielna, a preto posudzovanie dodania tovaru v nadväznosti na prevod právneho vlastníctva by spôsobovalo nejednotné uplatňovanie pravidiel DPH členskými štátmi. [Žalovaný] ďalej poukázal na generovanie ID kódu, ktorý je nevyhnutný na odber tovaru v

rafinérii Lobau vo Viedni a jeho poskytnutím získal [sťažovateľ] právo nakladať s tovarom ako vlastník. [Sťažovateľ] ako prepravca nekonal podľa pokynov objednávateľov prepravy, sám rozhodoval o mieste vykládky a tovar z Lobau v Rakúsku vykladal (resp. odčerpával) buď vo svojich čerpacích staniaciach v Michalovciach, Hunkovciach alebo u svojich odberateľov; čo [preukazovali] aj záznamy jžd autocisterien zo systému online.gpsmonitor.

35. [Žalovaný] preto dôvodne prijal záver, že zapojené spoločnosti dokladmi predloženými správcovi dane deklarovali, že daňový subjekt bol pri načerpaní tovaru v Rakúsku len prepravcom tovaru, ale vykonaným dokazovaním sa tvrdenia daňového subjektu a dodávateľských spoločností nepotvrdili. Nepotvrdila sa ani pravdivosť údajov o mieste určenia v elektronických sprievodných dokumentoch, pretože dokazovaním bola nespochybniteľne preukázaná preprava tovaru po trase Lobau (Rakúsko) - Michalovce, resp. Hunkovce, resp. koneční odberatelia (Slovensko) daňového subjektu, bez zastavenia a vykládky tovaru v Bratislave. Podľa kasačného súdu v danom prípade bola vo fakturačnom reťazci jedna preprava, ktorú realizoval [sťažovateľ] s tým, že preukázateľne nadobudol právo nakladať s hmotným majetkom ako vlastník. [Preskúmané] rozhodnutie [žalovaného] obsahuje všetky relevantné dôvody a právne závery, teda je riadne odôvodnené. Tiež je potrebné uviesť, že kasačný súd nevidel potrebu podrobnejšej analýzy rámcových zmlúv a zmlúv o preprave, pretože by nemohli priniesť iný záver vo vzťahu k vykonanému dokazovaniu, ktoré zistilo skutkový dej z hľadiska posudzovania podľa zákona o DPH, kedy nárok na odpočítanie DPH predstavuje inštitút verejného práva. V neposlednom rade [žalovaný] po vlastnom prieskume konštatoval, že dojednané podmienky v zmluvnej dokumentácii nie sú v súlade s daňovými zákonmi (miesto dodania nekorešpondovalo so zistením správcu dane). [Žalovaný] zároveň vysvetlil, prečo dojednané zmluvné podmienky nemohol akceptovať a na ich základe teda priznať daňovému subjektu odpočet DPH.

36. Podľa kasačného súdu daňové orgány vykonali dokazovanie v zodpovedajúcom rozsahu a náležite zistili skutkový stav veci. Napadnuté rozhodnutia obsahujú všetky zákonom naň kladené náležitosti a sú riadne odôvodnené. Žalovaný sa v rozhodnutí vyrovnal so všetkými relevantnými námietkami uvedenými v odvolaní [sťažovateľa], rozobral predložené dôkazy aj skutkový stav, ktorý správne právne vyhodnotil. S poukazom na vyššie uvedené dôvody dospel kasačný súd k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie správcu dane, sú vecne správne. “

37. Ku kasačnej námietke sťažovateľa týkajúcej sa odklonu od iného rozhodnutia správneho súdu kasačný súd považuje za potrebné uviesť, že protichodnosť rozhodnutí na úrovni správneho súdu prvej inštancie je síce pozoruhodná, nie je však rozporná s princípom právnej istoty. Vývoj právnych názorov na určité otázky je prirodzený, ba dokonca žiaduci (viď napr. rozsudok veľkého senátu Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 1Vs/1/2021 zo dňa 24.02.2022, bod 20). Jeden senát správneho súdu prvej inštancie nie je viazaný rozhodnutím iného senátu takého súdu, a názorovo si môžu konkurovať (obdobne už v predchádzajúcej vete citovaný rozsudok veľkého senátu, bod 24). Zároveň je ale žiaduce, aby správny súd, ktorý sa mieni odkloniť v skutkovo a právne obdobnej veci od predchádzajúceho rozhodnutia správneho súdu (v danom prípade dokonca toho istého správneho súdu) náležite zdôvodnil svoj odklon od tohto rozhodnutia. O to viac, že ide o rovnakých účastníkov konania a totožnú daňovú kontrolu (obdobne Najvyšší správny súd SR v rozsudku sp. zn. 3Sžfk/12/2020 zo dňa 01.07.2022). Podľa názoru kasačného súdu správny súd v súdnej veci náležite a podrobne vysvetlil, prečo sa odklonil od svojho predchádzajúceho rozsudku sp. zn. 8S/111/2019 zo dňa 15.10.2020, predovšetkým v bode 26 odôvodnenia napadnutého rozsudku. Vzhľadom na vyššie uvedené kasačný súd nepovažoval uvedenú námietku sťažovateľa za dôvodnú. Koniec koncov, predchádzajúci rozsudok krajského súdu sp. zn. 8S/111/2019 zo dňa 15.10.2020 bol zrušený rozsudkom kasačného súdu sp. zn. 6Sžfk/15/2021 zo dňa 26.04.2023 citovaným vyššie, na ktorý odkazuje aj senát kasačného súdu v prejednávanej veci. K želateľnej unifikácii rozhodovacej činnosti vo veciach sťažovateľa tak dochádza na úrovni

Najvyššieho správneho súdu SR, ktorý ako vrcholný súdny orgán vo veciach správneho súdnictva zabezpečuje jednotu rozhodovania (§ 20 SSP).

38. Ako nedôvodnú vyhodnotil kasačný súd i tú námietku sťažovateľa, ktorou správne mu súdu vytkol, že sa nevysporiadal so závermi uvedenými v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžf/90/2015 zo dňa 24.01.2017. V bode 35 odôvodnenia napadnutého rozsudku správny súd uviedol dôvody, pre ktoré uvedené rozhodnutie nie je možné na daný prípad aplikovať. Kasačný súd dopĺňa, že pokiaľ Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 1Sžf/90/2015 vyslovil právny záver, že „výklad pojmu *dodanie tovaru (resp. dodanie služby) objasneného v ustanovení § 8 ods. 1 písm. a) zák. č. 222/2004 Z. z. prostredníctvom uskutočnenia prevodu práva nakladať v preskúmvanej veci s ... tovarom ako vlastník je možné uskutočniť iba s akceptovaním konkrétnych skutočností dohodnutých medzi zmluvnými stranami zdaniteľného obchodu.*“, je potrebné doplniť, že formálne vyjadrenú dohodu zmluvných strán zdaniteľného obchodu je možné akceptovať len vtedy, ak táto odráža ekonomickú realitu. Kasačný súd teda súhlasí s názorom sťažovateľa, že zmluvne prejavenu vôľu účastníkov zdaniteľného obchodu je zo strany správca dane potrebné skúmať (ako vyplýva aj zo záverov citovaného rozsudku Najvyššieho súdu SR), avšak ide len o jeden z dôkazov, na ktoré správca dane prihliada pri právnom hodnotení momentu a miesta dodania tovaru. Pokiaľ správca dane identifikuje rozpor medzi formálne vyjadrenou zmluvnou vôľou a ekonomickou realitou, resp. objektívnym chovaním účastníkov transakcie, tento je potrebné vyriešiť použitím zásady uprednostnenia obsahu nad formou právneho úkonu, ktorá je jasne vyjadrená v § 3 ods. 6 Daňového poriadku ako jedna zo základných zásad správy daní („*substance over form*“). Okrem toho obsah pojmov „*dodanie tovaru*“ a „*prechod práva nakladať s tovarom ako vlastník*“ záväzne determinuje aj konštantná judikatúra Súdneho dvora EÚ (viď bod 0 odôvodnenia tohto rozsudku) tak že tieto pojmy sú naviazané na prechod ekonomického a nie nevyhnutne právneho vlastníctva, a tiež tak, že pri ustaľovaní týchto pojmov v konkrétnej veci je potrebné vziať do úvahy všetky okolnosti transakcie. Preto moment a miesto dodania tovaru rozhodne nemožno určiť výlučne iba na základe formálnej dohody zmluvných strán zdaniteľného obchodu vyjadrenej v písomnej zmluve uzatvorenej podľa vnútroštátnych súkromnoprávných kódexov.

39. Kasačný súd teda sumarizuje, že pojem „*prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník*“ podľa § 8 ods. 1 písm. a) zákona o DPH nemusí byť totožný s prevodom právneho vlastníctva podľa ustanovení vnútroštátneho práva, ale znamená prevod práva nakladať s tovarom na nadobúdateľa tak, akoby bol tento vlastníkom. V zmysle ustálenej judikatúry Súdneho dvora EÚ je podstatné, či na nadobúdateľa prechádza právo prijímať rozhodnutia ovplyvňujúce právne postavenie tovaru, najmä rozhodnutie predať ho. Pri určovaní momentu a miesta dodania, teda prevodu práva nakladať s tovarom ako vlastník, nie je správca dane viazaný zmluvnými dojednaniami účastníkov zdaniteľného obchodu uzatvorenými podľa súkromnoprávnej zákonnej úpravy, ak z vykonaného dokazovania vyplynie, že tieto zmluvné dojednania nekorešpondujú s faktickými okolnosťami zdaniteľného obchodu.

40. Bez ohľadu na to, čo si strany medzi sebou zmluvne dohodnú, v prípade, ak sťažovateľ požiadal o priznanie odpočtu DPH, musel spĺňať podmienky na jeho priznanie, t. j. v súlade s § 49 ods. 1 zákona o DPH musela vzniknúť daňová povinnosť pri dodaní tovaru v tuzemsku. Nakoľko však daňová povinnosť vznikla deklarovaným dodávateľom v Rakúsku, z logiky veci jasne vyplýva, že odpočítanie dane nemôže byť sťažovateľovi priznané. Podľa § 13 ods. 1 písm. a) zákona o DPH *miestom dodania tovaru, ak je dodanie tovaru spojené s odoslaním alebo prepravou tovaru, je miesto, kde sa tovar nachádza v čase, keď sa odoslanie alebo preprava tovaru osobe, ktorej má byť tovar dodaný, začína uskutočňovať, s výnimkou podľa písmena b), odseku 2 a § 14.* Z uvedeného ustanovenia teda vyplýva, tak ako to uviedli orgány finančnej správy i správny súd, že tovar sťažovateľ nadobudol v inom členskom štáte Európskej únie, kde na neho prešlo právo nakladať s tovarom ako vlastník. Na tom nemení nič ani tvrdenie sťažovateľa, podľa ktorého pri dodaní tovaru z Rakúska do Bratislavy (resp. do

momentu prekročenia hranice) vystupoval len v pozícii prepravcu a tovar nadobudol do vlastníctva až na Slovensku. Ako už kasačný súd uviedol vo svojom skoršom rozhodnutí sp. zn. 6Sžfk/15/2021 zo dňa 26.04.2023 miestom nadobudnutia tovaru bolo Rakúsko, v rámci dodávky bola vykonaná jedna preprava (zo skladu v Rakúsku do Michaloviec/Hunkoviec či k odberateľom sťažovateľa), na Slovensku deklarovaným dodávateľom nevznikla daňová povinnosť, a teda sťažovateľovi ani právo na odpočet dane.

41. Kasačný súd si je vedomý skutočnosti, že sťažovateľ síce organizoval a vykonával prepravu tovaru z Rakúska na Slovensko, avšak prepravné náklady fakturoval dodávateľom na základe uzatvorenej prepravnej zmluvy, čo sťažovateľ považoval za významný faktor, pre ktorý mu má do momentu prekročenia hranice na Slovensko svedčať len pozícia prepravcu tovaru. Ani táto skutočnosť však podľa kasačného súdu nie je spôsobilá zvrátiť jeho právny záver o tom, že právo nakladať s tovarom ako vlastník prešlo na sťažovateľa už pri nakládke tovaru v Rakúsku, hoci do momentu prepravy tovaru na Slovensko formálne (zmluvne, resp. legálne) vystupoval len ako prepravca. Prepravné zmluvy medzi sťažovateľom ako prepravcom a deklarovanými dodávateľmi ako objednávateľmi sa vo svetle všetkých faktických okolností javia ako uzavreté len formálne, pre účely dane z pridanej hodnoty, tak, aby právo nakladať s tovarom ako vlastník sa javilo ako prechádzajúce na sťažovateľa až na Slovensku. Faktom však je, že sťažovateľ nevykonával prepravu podľa pokynov objednávateľov prepravy, ale túto organizoval sám. Ako pre DPH účelovo formulované sa javí aj ustanovenie čl. VI, bodu 3 Rámcových kúpnych zmlúv uzatvorených medzi sťažovateľom a deklarovanými dodávateľmi, podľa ktorého má byť miesto dodania také, aby bolo na Slovensku, a to výslovne „v zmysle predpisov DPH“ (na moment dodania tovaru je následne naviazaný aj prechod legálneho vlastníctva podľa čl. VIII týchto zmlúv). Kasačný súd opakuje, že skúmanie zmluvne prejavenej vôle účastníkov zdaniteľných obchodov nie je síce irelevantné, správca dane však túto hodnotí vo svetle všetkých okolností zdaniteľného obchodu, riadiac sa zásadou voľného hodnotenia dôkazov a uplatňujúc princíp obsahu nad formou právneho úkonu. V tomto prípade je potrebné považovať zmluvné dojednania len za dôkazy formálnej povahy, ktoré nezodpovedajú popísanému faktickému priebehu zdaniteľného obchodu.

42. Sťažovateľ objednal u dodávateľov požadované množstvo tovaru, zrealizoval úhrady za pohonné látky už formou zálohovej faktúry, na základe čoho obdržal ID kód potrebný na odber tovaru v sklade Lobau vo Viedni. Sťažovateľ už momentom prevzatia tovaru do vlastných autocisterien v Rakúsku rozhodoval o právnom osude tovaru tým, že ho priamo bez akejkoľvek zastávky dodával na miesta, ktoré sám určil. Je zrejmé, že sťažovateľ už od počiatku prepravy, ktorú organizoval a vykonával vlastnými prostriedkami (autocisternami), ovplyvňoval osud prepravovaných PHM – rozhodoval odkiaľ, kedy, ako a kam budú prepravené, pričom PHM nadobudol a prepravil na Slovensko za účelom výkonu vlastnej ekonomickej činnosti. Od počiatku prepravy tak nakladal s PHM už akoby s vecou vlastnou, kedy mu podľa všetkých okolností svedčala aj vôľa držať tovar pre seba (*animus possidendi*). Fakticky tak s PHM od počiatku nakladal ako ich vlastník. Nie je preto možné prisvedčiť sťažovateľovi, že do momentu prechodu hranice na Slovensko vystupoval len ako prepravca.

43. Nie je dôvodná ani námietka sťažovateľa, že finančné orgány a krajský súd vyvodili prevod práva nakladať s tovarom ako vlastník len zo samotného prechodu faktickej držby k tovaru na sťažovateľa pri nakládke tovaru na prepravu. Identifikované boli aj mnohé ďalšie okolnosti nasvedčujúce prevodu práva nakladať s PHM ako vlastník (uvedené kasačným súdom najmä v predchádzajúcom odseku).

44. Pokiaľ teda sťažovateľ už momentom prevzatia tovaru na prepravu v inom členskom štáte rozhodoval o právnom osude tovaru tým, že ho priamo bez akejkoľvek zastávky dodával na miesta, ktoré sám určil a od počiatku prepravy, ktorú organizoval a vykonával vlastnými prostriedkami,

rozhodoval kedy, odkiaľ, ako a kam bude tovar prepravený, pričom tovar nadobudol a prepravil do tuzemska za účelom výkonu vlastnej ekonomickej činnosti, fakticky tak s tovarom od počiatku nakladal ako vlastník a miesto dodania tovaru treba určiť v tomto inom členskom štáte, hoci podľa zmluvných ustanovení kúpnych a prepravných zmlúv uzavretých medzi sťažovateľom a deklarovanými dodávateľmi malo byť miesto dodania tovaru v tuzemsku.

45. Ako vyplýva z vyššie uvedených záverov, daňové orgány i krajský súd teda posúdili moment prechodu práva nakladať s tovarom ako vlastník v súlade s rozsudkami Súdneho dvora EÚ vo veciach C-414/17 AREX CZ a.s. a C-401/18 Herst, s.r.o., v ktorom SD EÚ vyslovil, že: „*Článok 20 smernice Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty sa má vykladať v tom zmysle, že zdaniteľná osoba, ktorá uskutočňuje jedinú prepravu tovaru v rámci Spoločenstva v režime podmieneného oslobodenia od spotrebnej dane s úmyslom nadobudnúť tento tovar pre svoje vlastné podnikanie, hneď ako bude prepustený do voľného obehu v členskom štáte určenia, nadobúda právo nakladať s uvedeným tovarom ako vlastník v zmysle tohto ustanovenia, ak je splnená podmienka, že má možnosť prijímať rozhodnutia spôsobilé ovplyvniť právne postavenie toho istého tovaru, najmä rozhodnutie predáť ho. Okolnosť, že táto zdaniteľná osoba mala od počiatku v úmysle nadobudnúť tento tovar pre svoje vlastné podnikanie, hneď ako bude prepustený do voľného obehu v členskom štáte určenia, predstavuje okolnosť, ktorú musí vnútroštátny súd zohľadniť v rámci svojho celkového posúdenia všetkých osobitných okolností prejednávanej veci, o ktorej rozhoduje, aby určil, ktorému z po sebe nasledujúcich nadobudnutí sa musí pripísať uvedená preprava v rámci Spoločenstva.*“

46. Pre úplnosť poukazuje kasačný súd aj na rozsudky Nejvyššího správného soudu České republiky (ďalej aj „NSS ČR“), ktoré boli vydané v totožných právnych veciach, v ktorých Súdny dvor EÚ vydal kľúčové rozhodnutia vo veci C-401/18 Herst, s.r.o. a C-414/17 Arex CZ a.s., konkrétne rozsudky sp. zn. 4Afs/124/2021 zo dňa 15.11.2021 (Arex CZ a.s. c/a Odvolací finanční ředitelství) a sp. zn. 1Afs/386/2020 zo dňa 16.08.2023 (Herst, s.r.o. c/a Odvolací finanční ředitelství). V oboch uvedených veciach NSS ČR za obdobných skutkových okolností ako v prejednávanej veci a riadiac sa záväzným právnym názorom SD EÚ vyslovených v daných veciach takisto dospel k záveru, že právo nakladať s tovarom ako vlastník prešlo na daňový subjekt už momentom prevzatia PHM v inom členskom štáte. Rozdiel oproti prejednávanej veci spočíval síce v tom, že daňový subjekt náklady prepravy PHM z iného členského štátu do ČR aj hradil (kým v súdnej veci sťažovateľ prepravu dodávateľom fakturoval), avšak skutočnosť, či prepravu sťažovateľ hradil alebo nie, nie je rozhodujúca pre posúdenie prechodu práva nakladať s tovarom ako vlastník z dôvodov uvádzaných kasačným súdom vyššie (sťažovateľ prepravu nevykonával podľa pokynov objednávateľov prepravy, ale organizoval ju sám a už od momentu prevzatia tovaru tak robil za účelom vlastnej ekonomickej činnosti a nakladal s PHM už akoby s vecou vlastnou). K sťažnostnej námietke ohľadne nerešpektovania zmluvnej vôle účastníkov zdaniteľného obchodu upriamuje kasačný súd pozornosť sťažovateľa aj na názor NSS ČR, ktorý je zhodný s názorom kasačného súdu vysloveným vyššie a podľa ktorého pri určovaní osoby oprávnenej nakladať s tovarom ako vlastník je nutné „*rozlišovať formálni ujednání a objektivní chování účastníků obchodu (fakticitu projednávané věci)*“ (sp. zn. 1Afs/386/2020). Vo veci sp. zn. 4Afs/124/2021 vyhodnotil NSS NČR rámcové kúpne zmluvy a CMR listy ako „*důkaz toliko formální povahy, který neodpovídá popsanému faktickému průběhu transakcí*“.

47. Vzhľadom na vyššie uvedené je preto možné uzavrieť, že na základe vykonaného dokazovania orgány finančnej správy správne posúdili tak moment a miesto dodania tovaru, ako aj skutočnosť, že sťažovateľovi nevzniklo právo na odpočet dane. Vo vzťahu k správnosti zistenia skutkového stavu a právneho posúdenia veci tak správcovi dane, žalovanému, a v konečnom dôsledku ani správne súdu nie je čo vytknúť.

48. Na základe vyššie uvedených dôvodov a s poukazom na citované zákonné ustanovenia kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol. Námietky sťažovateľa uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil kasačný súd ako nespôsobilé spochybníť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu s tým, že nevzhladol relevantné dôvody odkloniť sa od správnych a zákonných záverov správneho súdu, ktoré boli v napadnutom rozsudku presvedčivo, zrozumiteľne a riadne odôvodnené.

Kľúčové slová: azyl; maloletý bez sprievodu

Prejudikatúra: 1 Sža 53/2014; 1 Sža 48/2014

Vzťah k právnej úprave: § 8 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle

Právna veta

- I. V súlade so zásadou najlepšieho záujmu dieťaťa upravenou v článku 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa² má maloletý žiadateľ o azyl právo byť vypočutý. Správny orgán je povinný zabezpečiť, aby sa maloletý žiadateľ dozvedel o tomto svojom práve a o spôsobe jeho uplatnenia a poskytnúť mu na tento účel objektívne a nezaujaté informácie o predmete konania.
- II. Osobitnú pozornosť treba venovať osobnému pohovoru s maloletým bez sprievodu. Ten musí viesť dostatočne kvalifikovaná osoba, spôsobom primeraným rozumovej a vôľovej vyspelosti maloletého a so zohľadnením jeho individuálnych potrieb. Vypočúvajúca osoba by nemala mať na sebe vojenskú alebo policajnú uniformu, mala by viesť pohovor jednoduchým a priateľským štýlom a klásť otázky zamerané na dôvody žiadosti o azyl, na životnú situáciu maloletého, jeho rodinné vzťahy a ďalšie dôležité okolnosti.
- III. V prípadoch, keď maloletá osoba nemá dostatočnú slobodnú vôľu a rozumovú vyspelosť pre poskytnutie relevantných informácií, je treba v konaní vziať do úvahy najmä objektívne faktory na udelenie medzinárodnej ochrany. Medzi tieto faktory patrí napríklad situácia v krajine pôvodu maloletej osoby, povaha skupiny, s ktorou maloletá osoba prekročila hranice príslušného členského štátu alebo rodinné väzby maloletého. Všetky sa musia posudzovať cez prizmu najlepšieho záujmu dieťaťa.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 5/2023 z 29. mája 2023: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Konanie na správnom orgáne

1. Žalovaný rozhodnutím ČAS: MU-PO-145-17/2022-Ž zo dňa 22.09.2022 v konaní podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o azyle“, resp. „ZoA“) podľa § 13 ods. 1 ZoA neudelil žalobcovi azyl. Súčasne podľa § 13a a § 20 ods. 4 ZoA žalovaný poskytol žalobcovi doplnkovú ochranu na dobu jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia.

2. V odôvodnení napadnutého rozhodnutia žalovaný uviedol, že po nelegálnom príchode a následnom zadržaní žalobcu na území Slovenskej republiky policajnou hliadkou bol žalobcovi uznesením Okresného súdu Bratislava I č. OPPOm/1/2022 z 18.02.2022 ustanovený poručník Úrad

² (Dohovor OSN o právach dieťaťa zo dňa 20. novembra 1989)

práce, sociálnych vecí a rodiny Stropkov, pracovisko Medzilaborce (ďalej aj „ÚPSVaR Stropkov, pracovisko Medzilaborce“), ktorý za neho dňa 29.03.2022 požiadal pred pracovníkmi Oddelenia azylu Policajného zboru Humenné o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky z dôvodu obavy o jeho život v krajine pôvodu pred militantným hnutím Taliban.

3. Za účelom posúdenia opodstatnenosti žalobcovej žiadosti o medzinárodnú ochranu bol s ním dňa 04.05.2022 vykonaný pohovor, počas ktorého uviedol, že sa narodil XX.XX.XXXX v meste L. W., provincia X.. V krajine pôvodu ukončil desať rokov štúdia, no v štúdiu ďalej nepokračoval, pretože sa v júli v roku 2021 dostal k nim do obce Taliban a začal sa vyhrážať jeho rodine kvôli tomu, že otec prevážal na kamióne zásoby pre vládne vojenské jednotky. Od otca požadovali, aby so zásobovaním pre vládne jednotky prestal a poslal svoje deti bojovať v radách tohto militantného hnutia. (...)

7. Na základe uvedených skutočností žalovaný spochybnil výpoveď žalobcu o tom, že by sa Taliban jeho rodine vyhrážal a že by nútené verboval členov jeho rodiny. Ak by mal Taliban skutočne záujem o to, aby otec prestal s prepravou tovaru a zároveň poskytol svoje deti k dispozícii tomuto radikálnemu hnutiu, z pozície svojej moci by rozhodne podnikol kroky, aby tento cieľ dosiahol. Keďže však žiadne takéto kroky voči jeho rodine zo strany Talibanu podniknuté neboli, obavy žalobcu z možnej realizácie vyhrážok považuje migračný úrad za neopodstatnené. A v podstate žalobca sám do kontaktu s príslušníkmi Talibanu nikdy neprišiel a nebol nimi ani bezprostredne ohrozovaný, ako uviedol.

8. Žalovaný poukázal na to, že žalobca a jeho rodina otázku svojej bezpečnosti vyriešili presídlením do Kábulu, kde žijú bez akýchkoľvek problémov aj v súčasnosti. Žalovaný preto uzavrel, že žalobca nebol nútený bezprostredne po nástupe Talibanu k moci z krajiny pôvodu odísť a mohol tam s rodinou naďalej zotrvať.

9. Vychádzajúc z uvedeného žalovaný dospel k záveru, že v prípade žalobcu neboli splnené zákonné podmienky na udelenie azylu na území Slovenska podľa § 8 zákona o azyle, nakoľko sa ničím nepreukázalo, že obava, pre ktorú odišiel z Afganistanu, by mala akúkoľvek súvislosť s jeho rasou, národnosťou, náboženským alebo politickým presvedčením alebo príslušnosťou k určitej sociálnej skupine, alebo s uplatňovaním politických práv a slobôd.

11. Žalovaný v závere zhrnul, že vzhľadom na to, že žalobca nesplnil podmienky ustanovené v § 8 zákona o azyle, azyl mu neudelil, zároveň mu však poskytol podľa § 13a zákona o azyle doplnkovú ochranu na území Slovenskej republiky na dobu jedného roka.

Konanie na krajskom súde

14. Krajský súd v Košiciach (ďalej aj „*krajský súd*“) rozsudkom správnu žalobu zamietol (...).

15. Krajský súd uviedol, (...). Z výpovedí maloletého žalobcu totiž vyplynulo, že v Afganistane nemal žiadne problémy s políciou, armádou či inými štátnymi orgánmi, nebol ani členom žiadnej politickej strany a nevyvíjal žiadne politické aktivity. Svoje obavy vyvodzoval iba z toho, že v jeho domovskej krajine je zlá bezpečnostná situácia a svoje praktiky tam vyvíja Taliban. Za takejto situácie sa preto správny súd stotožňuje so záverom žalovaného správneho orgánu, že v prípade žalobcu neboli splnené podmienky pre udelenie azylu podľa § 8 zákona o azyle.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie námietok kasačným súdom

22. Kasačný súd po preskúmaní spisového materiálu krajského súdu, ktorého súčasťou je aj administratívny spis žalovaného dospel k záveru, že kasačné námietky sťažovateľa, podľa ktorých krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia sú dôvodné.

23. Primárnym dôvodom neudelenia azylu sťažovateľovi preskúmaným rozhodnutím bolo nesplnenie relevantných podmienok pre udelenie azylu v zmysle ZoA.

24. Žalovaný vyjadril v napadnutom rozhodnutí názor, že sťažovateľom uvádzané dôvody nemôžu svedčiť pre udelenie azylu. Pokiaľ ide o posudzovanie podmienok na udelenie azylu, predovšetkým žalovaný konštatoval, že rozhodujúcim dôvodom neudelenia azylu bolo, že obavy sťažovateľa pred príslušníkmi Talibanu, ktorí sa mali vyhrážať jeho rodine kvôli tomu, že otec prevážal na kamióny zásoby pre vládne vojenské jednotky a od otca požadovali, aby so zásobovaním pre vládne jednotky prestal a poslal svoje deti bojovať v radách tohto militantného hnutia najmä po vyslovených obavách, že by Taliban mohol svoje vyhrážky zrealizovať po nástupe k moci v auguste 2021, považoval za neopodstatnené. Podľa žalovaného tomu nasvedčujú informácie, podľa ktorých Taliban po prevzatí moci v krajine oznámil, že z ich strany nedôjde k žiadnej pomste a nikto nebude terčom násilia, dokonca ani tí, ktorí spolupracovali so zahraničnými silami v Afganistane. Žalovaný ďalej uviedol, že zo správ o krajine pôvodu vyplýva, že Taliban požaduje, aby osoby, ktoré kooperovali s bývalým vládnym režimom dostavili a takáto osoba bude riadne súdená, inak zatknú aj ostatných členov rodiny. Vo veľkej miere sa to však týka značne vplyvných ľudí, ako bývalých vládných zástupcov a predstaviteľov regionálnych samospráv. Toto však nie je prípad sťažovateľa, nakoľko počas minulého režimu nezastával v štátnom aparáte žiadnu funkciu a nebol žiadny relevantný dôvod, aby sa o neho príslušníci Talibanu po nástupe k moci zaujímali.

25. Proti uvedeným záverom sťažovateľ brojil tak v konaní pred krajským súdom ako aj v kasačnej sťažnosti. Namietal, že žalovaný nevyhodnocoval dostatočne dôvody žalobcovej žiadosti o azyl z pohľadu maloletej osoby. Rovnako podľa sťažovateľa nezohľadnil, že Taliban sa ako neštátny pôvodca prenasledovania po auguste 2021 pretransformoval na štátneho pôvodcu prenasledovania, a preto už nikto iný nie je schopný poskytnúť jeho obetiam potrebnú pomoc.

26. Najvyšší správny súd SR súhlasí so sťažovateľom v tom ohľade, že v rámci posúdenia je žalovaný povinný zohľadniť aj medzinárodné záväzky, ktoré pre SR vyplývajú z Dohovoru o právach dieťaťa, najmä vziať do úvahy tzv. najlepší záujem dieťaťa, teda základné hľadisko, ktoré sú zmluvné strany Dohovoru o právach dieťaťa povinné premietnuť do akéhokolvek rozhodovania, ktoré sa priamo alebo nepriamo dotýka práve záujmov maloletých detí.

27. Podľa Najvyššieho správneho súdu SR zohľadňovať najlepší záujem dieťaťa, teda zaoberať sa starostlivo situáciou maloletých detí znamená, tiež brať do úvahy ich vek, konkrétne okolnosti ich pobytu či mieru závislosti na starostlivosti daného cudzinca (porov. tiež napr. rozsudok NSS ČR z 29.05.2020, č. j. 5 Azs 220/2019-33).

28. Pojem „maloletá osoba bez sprievodu“ je definovaný na úrovni EÚ v sekundárnom práve EÚ v článku 2 písm. l) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2013/32/EÚ z 26. júna 2013 o spoločných konaniach o poskytovaní a odnímaní medzinárodnej ochrany (kvalifikačná smernica), podľa ktorej sa maloletý bez sprievodu definuje ako „maloletý, ktorý vstúpi na územie členských štátov bez sprievodu dospelšej osoby, ktorá v súlade s právom alebo praxou príslušného členského štátu, po období, počas ktorého nie je v skutočnej starostlivosti takejto osoby; táto definícia zahŕňa maloletú osobu, ktorá zostala bez sprievodu po vstupe na územie územia členských štátov.“

29. Rovnakú definíciu prijímajú aj ďalšie právne predpisy EÚ v oblasti azylu - nariadenie Dublin III, procedurálna smernica a smernica o prijímaní.

30. Je zrejmé, že definícia maloletého bez sprievodu v EÚ v širšom zmysle, keďže zahŕňa tak maloleté osoby bez sprievodu, ako aj odlúčené deti.

31. Právo na azyl je zakotvené v článku 18 Charty základných práv Európskej únie, ktorý priamo odkazuje na Ženevský dohovor a Newyorský protokol.

32. Ženevský dohovor je do veľkej miery začlenený do práva EÚ prostredníctvom kvalifikačnej smernice, čo potvrdilo rozhodnutie SD EÚ vo veci Salahadin Abdulla a i. v spojených veciach C175/08, C-176/08, C-178/08 a C-179/08 z 2. marca 2010.

33. Na maloletého bez sprievodu ako žiadateľa o medzinárodnú ochranu v EÚ sa vzťahuje zásada zákazu vyhostenia, ktorá je zakotvená v článku 19 Charty spolu s článkom 78 ZFEÚ. Táto zásada zakazuje vyhostenie žiadateľa o azyl pred rozhodnutím o jeho žiadosti. Zásada zákazu vyhostenia je ďalej rozpracovaná aj v procedurálnej smernici, v ktorej sa uvádza, že žiadatelia o azyl môžu zostať v členskom štáte, kým sa nerozhodne o ich žiadosti.

34. Na tomto mieste považuje Najvyšší správny súd SR za dôležité upriamiť pozornosť na to, že maloletí bez sprievodu sú značne zraniteľní jednotlivci, nakoľko sú náchylnejší stať sa obeťami vykorisťovania alebo obchodovania s ľuďmi. Z tohto dôvodu bol v súvislosti s maloletými bez sprievodu vytvorený systém procesných záruk. Tieto procesné záruky majú právny základ vo vyššie uvedených nástrojoch medzinárodného práva, najmä v Dohovore o právach dieťaťa, ale aj iných dokumentoch a odporúčaniach UNHCR.

35. Súdny dvor EÚ vo svojej judikatúre tiež potvrdil, že všetky povinnosti vyplývajúce z členstva v Únii nesmú byť v rozpore so žiadnou povinnosťou členského štátu vyplývajúcou z jeho domovskej ústavy alebo medzinárodných zmlúv o ľudských právach.

36. K najlepšiemu záujmu dieťaťa považuje Najvyšší správny súd za významné uviesť, že zásada najlepšieho záujmu dieťaťa obsiahnutá v článku 3 ods. 1 Dohovoru o právach dieťaťa (Dohovor OSN o právach dieťaťa zo dňa 20. novembra 1989) je jedným z najdôležitejších ustanovení na posúdenie spôsobilosti maloletého dieťaťa na získanie postavenia medzinárodnej ochrany. Toto ustanovenie vedie k tomu, že maloleté osoby majú právo, aby sa v prvom rade posudzovali podľa tejto zásady, a to v konaniach, ktoré sa voči nim prijímajú vo verejnej aj súkromnej sfére. Výbor pre práva dieťaťa ďalej stanovuje, že v prípade maloletých bez sprievodu je dodržiavanie tejto zásady vo vzťahu k nim ešte viac relevantné.

37. Zásada najlepšieho záujmu dieťaťa má privilegované postavenie aj v mnohých dokumentoch EÚ o migrácii. V nariadení Dublin III sa táto zásada spomína už v preambule, v ktorej sa uvádzajú aj kritériá, ktorými by sa členské štáty mali riadiť pri posudzovaní najlepšieho záujmu dieťaťa. Zásada najlepšieho záujmu dieťaťa sa uvádza aj v preambule procedurálnej smernice a smernice o prijímaní.

38. Hoci EÚ tradične zachováva určitú opatrnosť v súvislosti s prisudzovaním rozhodujúcej sily Dohovoru, nedávna judikatúra SD EÚ poukazuje na vývoj v tejto otázke (napr. rozsudok Súdného dvora zo dňa 27.06.2006 vo veci C-540/03).

39. Okrem toho, v Dohovore sa signatárskym štátom ukladá povinnosť uznať právo dieťaťa byť vypočuté a zaručiť jeho vykonávanie. Štáty tak môžu buď priamo vykonávať alebo revidovať konkrétne zákony, alebo priamo garantovať výkon tohto práva byť vypočuté. Právo dieťaťa byť vypočuté je tiež úzko spojené so zásadou najlepšieho záujmu dieťaťa, keďže na identifikáciu tejto zásady je potrebné

vypočúť názory jednotlivca. Dôležitou súčasťou práva dieťaťa byť vypočuté je aj povinnosť zmluvného štátu zabezpečiť, aby sa dieťa dozvedelo o svojom práve na účasť a o tom, ako ho má uplatňovať.

40. Obsahom práva dieťaťa byť vypočuté je aktívne zapojenie dieťaťa do rozhodovacieho procesu a umožnenie dieťaťu ovplyvniť príslušnú rozhodovaciu činnosť.

41. Týmto spôsobom, spôsobom primeraným rozumovej a vôľovej vyspelosti dieťaťa, môže dieťa vyjadriť svoj názor na vec, ktorá sa ho týka. Je dôležité zdôrazniť, že ide o možnosť, aby dieťa využilo svoje právo byť vypočuté, a nie o povinnosť. Štát musí dieťaťu poskytnúť aj objektívne, nezaujaté a nestranné informácie. Dieťa tak nemusí mať komplexné znalosti o všetkých aspektoch záležitosti, ktorá sa ho týka.

42. Právo dieťaťa byť vypočuté zahŕňa aj právo byť vypočuté v správnom a súdnom konaní. V danom prípade bol maloletému sťažovateľovi v konaní o azyle ustanovený rozhodnutím Okresného súdu Bratislava I dňa 18.02.2022 za poručníka Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Stropkov, ktorého poverená zamestnankyňa sa jeho výsluchu pred žalovaným osobne zúčastnila, avšak v súdnom konaní maloletý vypočutý nebol, nakoľko jeho zástupca Centrum právnej pomoci v žalobe uviedol, že sťažovateľ súhlasí s rozhodnutím o veci bez nariadenia pojednávania. Súhlas maloletého však nie je obsahom spisu. Dieťa má možnosť rozhodnúť sa, či chce byť vypočuté v konaní byť vypočuté priamo alebo prostredníctvom zástupcu. Vždy, keď je to možné, by však dieťa malo mať možnosť byť vypočuté v konaní priamo.

43. Ku konaniu o medzinárodnej ochrane maloletého bez sprievodu v EÚ považuje Najvyšší správny súd SR na tomto mieste za dôležité uviesť, že azylové *acquis* poskytuje osobitnú ochranu maloletým bez sprievodu. Právo EÚ klasifikuje maloletých bez sprievodu ako osobitne zraniteľné osoby, ktoré si vyžadujú osobitnú pozornosť, a ich špecifická situácia musí byť vždy zohľadnená. Zoznam osôb, ktoré patria do kategórie zraniteľných osôb, je vymedzený v článku 21 smernice o prijímaní, rovnako ako v článku 3 ods. 9 smernice o návrate. Obe smernice potom zaručujú osobitné procesné záruky pre tieto osoby.

44. Medzinárodná ochrana maloletých bez sprievodu je definovaná dvoma hlavnými oblasťami medzinárodného práva - humanitárnym a právom EÚ. Ženevský dohovor poskytuje trvalú ochranu vo forme postavenia utečenca osobám, ktoré čelia opodstatneným obavám z prenasledovania „z dôvodu rasy, náboženstva alebo národnosti, alebo z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej vrstve, alebo dokonca z dôvodu zastávania určitých politických názorov“. Kvalifikačná smernica prijíma rovnakú definíciu utečenca v článku 2 písm. d), hoci na rozdiel od Ženevského dohovoru nestanovuje žiadne časové ani geografické obmedzenia pre priznanie postavenia utečenca.

45. Procedurálna smernica upravuje konanie o medzinárodnej ochrane a prístup k nemu. V článku 6 procedurálnej smernice sa opisujú tri hlavné fázy prístupu v konaní o medzinárodnej ochrane, ktoré predchádzajú jeho začatiu.

46. Žiadosť sa považuje za podanú v okamihu, keď ju príslušné orgány dotknutého členského štátu prijímú alebo o nej dostanú úradný záznam. Členské štáty musia zabezpečiť, aby žiadatelia mali možnosť podať žiadosť o medzinárodnú ochranu čo najskôr. Maloleté osoby bez sprievodu majú možnosť podať žiadosť o medzinárodnú ochranu vo vlastnom mene alebo prostredníctvom zástupcu.

47. Osobitnú pozornosť treba venovať osobnému pohovoru s maloletým bez sprievodu. Ten musí viesť dostatočne kvalifikovaná osoba, pričom sa musia zohľadniť osobitné potreby maloletého. Táto osoba by nemala mať na sebe vojenskú uniformu. Praktické aspekty osobných pohovorov sa riadia rôznymi odporúčaniami vrátane odporúčania UNHCR pre pohovory so žiadateľmi o medzinárodnú

ochranu. Úradník by mal viesť pohovor priateľským štýlom, mal by tiež klásť otázky založené na rozumovej a vôľovej vyspelosti maloletého. Otázky by sa mali klásť čo najjednoduchším spôsobom a maloletému by sa malo zdôrazniť, že neexistuje nesprávna odpoveď. Každopádne je tiež dôležité vytvoriť príjemné prostredie pre osobný pohovor, v ktorom osoba vedúca pohovor nadviaže dôverný vzťah s maloletým žiadateľom o medzinárodnú ochranu. V ideálnom prípade by mal vedúci pohovoru zdieľať so žiadateľom rovnaké kultúrne zázemie a jazyk. Ak tomu tak nie je, v konaní sa ustanoví tlmočník.

48. Obsahom osobného pohovoru by mali byť otázky týkajúce sa životnej situácie žiadateľa. Ten, kto vykonáva pohovor sa teda okrem iného pýta na pôvod maloletej osoby bez sprievodu, rodinné vzťahy alebo cestovné trasy a predovšetkým dôvody žiadosti o azyl.

49. V prípadoch, keď maloletá osoba nemá dostatočnú slobodnú vôľu a rozumovú vyspelosť, musí osoba vedúca pohovor posúdiť najmä objektívne faktory na udelenie medzinárodnej ochrany. Medzi tieto faktory patrí napríklad situácia v krajine pôvodu maloletej osoby, povaha skupiny, s ktorou maloletá osoba prekročila hranice príslušného členského štátu alebo rodinná situácia maloletého. Všetky sa musia posudzovať cez prizmu najlepšieho záujmu dieťaťa.

50. Žalovaný a zhodne s ním aj krajský súd dostatočne nevzali do úvahy osobitosti konania o žiadosti maloletého sťažovateľa. Pohovor zo dňa 04.05.2022 bol vedený spôsobom, ako by vedený s plnoletým žiadateľom. Krajský súd, ako aj žalovaný tiež pochybil aj tým, že sa v tejto súvislosti vôbec neriadili najlepším záujmom maloletého žiadateľa o azyl.

51. Bolo teda na mieste, aby žalovaný skúmal, či skutočne sťažovateľovi v súvislosti s jeho obavami z núteného regrutovania Talibanom aj v nadväznosti na problémy jeho otca s príslušníkmi Talibanu po zmene režimu hrozí nebezpečenstvo prenasledovania.

52. Žalovaný vo veci sťažovateľa usúdil a krajský súd sa s jeho názorom stotožnil, že sťažovateľ v Afganistane objektívne nečelil žiadnemu prenasledovaniu zo strany štátu, politických strán či hnutí alebo organizácií a že svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu odôvodnil všeobecnou zlou bezpečnostnou situáciou v Afganistane. Takýto záver krajského súdu je neutržateľný, pretože ako tvrdil sťažovateľ, Taliban sa zaujímal priamo o neho. Od jeho otca požadoval, aby sa sťažovateľ stal ich bojovníkom, pričom samotný žalovaný v priebehu konania zistil a v odôvodnení napadnutého rozhodnutia uznal, že bolo dokázané, že v dobe úteku sťažovateľa z Afganistanu sa Taliban skutočne uchýľoval k rôznym nekalým praktikám, vrátane vyhrážok a núteného náboru civilných obyvateľov do svojich radov. Skutočnosť, že Taliban neoslovil v súvislosti s verbovaním priamo maloletého sťažovateľa, ale vyhrážky a nátlak vyvíjal primárne na otca sťažovateľa ako jeho rodiča, je irelevantná resp. nijak neznižuje hrozbu voči sťažovateľovi ako dieťaťu, ktorého rodičia nesúhlasia s praktikami a politikou Talibanu a odmietajú svoje dieťa poslať do jeho radov. Maloletým deťom sú zo strany prenasledovateľov prisudzované postoje aj ich rodičov. Navyše v zmysle zákona o azyle je za prenasledovanie považované aj konanie namierené vyslovene voči deťom.

53. Najvyšší správny súd SR pripomína, že pre kvalifikované posúdenie najlepšieho záujmu dieťaťa je zásadné dostatočné množstvo informácií, na základe ktorých budú mať správne orgány prehľad o skutočnej rodinnej situácii cudzinca, najmä ak je samo ešte dieťaťom; správny orgán je povinný zaobstarať si aj k tejto otázke náležité podklady pre svoje rozhodnutia.

54. Najvyšší správny súd SR považuje pritom za dôležité zdôrazniť, že v zmysle ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR (napr. rozsudok zo dňa 13.01.2015, sp. zn. 1Sža 48/2014) „*Dokazovať jednotlivé fakty je povinný primárne žiadateľ, avšak žalovaný je povinný zabezpečiť k danej žiadosti o medzinárodnú ochranu maximálne možné množstvo dôkazov, a to také, ktoré vyvracajú tvrdenia*

žadateľa, ako aj tých, čo ich podporujú. V mnohých prípadoch však musí žalovaný rozhodovať za dôkaznej núdze, t. j. vtedy, keď nie je ani žiadateľ ani žalovaný schopný doložiť či vyvrátiť určitú skutočnosť či tvrdenie žiadnym presvedčivým dôkazom. V takýchto prípadoch zostáva jediným dôkazným prostriedkom výpoveď žiadateľa a kľúčovým faktorom sa stáva posúdenie celkovej vierohodnosti žiadateľa a posúdenie pravdepodobnosti, či k udalosti skutočne došlo podľa výpovede žiadateľa.“

55. Podobne možno poukázať aj na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci MA proti Švajčiarsku (pozri najmä odsek 55). Z uvedeného vyplývajú okrem iného aj určité kvalitatívne požiadavky na odôvodnenie rozhodnutia o udelení medzinárodnej ochrany. V ňom musí žalovaný dostatočne presvedčivým spôsobom vyložiť, prečo určité tvrdenia žiadateľa o medzinárodnú ochranu považuje alebo naopak nepožaduje za pravdivé a ak nemá na to dostatok dôkazov, musí hodnotiť, či sú tvrdenia žiadateľov vierohodné a dôsledky z nich vyplývajúce pravdepodobné. Aj tieto úvahy je však nutné nadviazať na dostatočne zistený skutkový stav veci.

56. Žalovaný totiž svoje hodnotenie danej otázky založil prakticky iba na tom, že hrozby zo strany Talibanu neboli doposiaľ realizované. Také odôvodnenie však nemôže z hľadiska vyššie uvedených požiadaviek obstáť, pretože na otázku pravdepodobného vzniku vážnej ujmy najmä v kontexte toho, že išlo o maloletého žiadateľa o azyl vôbec nezodpovedá.

57. Žalovaný pritom nijako nezohľadnil skutočnosť, že Taliban od otca sťažovateľa požadoval, aby so zásobovaním pre vládne jednotky prestal a poslal svoje deti (vrátane maloletého sťažovateľa) bojovať v radoch tohto militantného hnutia Taliban. Hovoriť v tejto súvislosti o tom, že hrozby zo strany Talibanu voči žalobcom neboli uskutočnené, a žalobcom tak vážna ujma nehrozí, je preto prinajmenšom cynické.

58. Vzhľadom na povahu sťažovateľom tvrdeného nebezpečenstva prenasledovania v posudzovanom prípade bolo úlohou žalovaného, aby na základe zhromaždených podkladov zhodnotil, či nebezpečenstvo prenasledovania hrozí sťažovateľovi do budúcnosti, a nie to, či takej ujme bol už sťažovateľ alebo jeho rodina vystavená; napokon je evidentné, že ak by snád Taliban vyhrážky vskutku realizoval, len ťažko by už taká skutočnosť bola predmetom posudzovania akéhokoľvek správneho konania.

59. Záver žalovaného, podľa ktorého možno vylúčiť prenasledovanie sťažovateľa zo strany Talibanu, pretože Taliban mal a stále má dostatok dobrovoľníkov (regrútov) a nútený nábor využíval iba vo výnimočných prípadoch, keď sa snažil verbovať osoby s vojenským pôvodom, čo však nie je prípad sťažovateľa, potom predstavuje čiru špekuláciu. Naviac je to v rozpore s vyjadrením žalovaného, ktorý podľa informácií o krajine pripustil, že Taliban sa skutočne uchýľoval k rôznym nekalým praktikám, vrátane vyhrážok a núteného náboru civilných obyvateľov do svojich radov. Žalovaný dokonca spochybnil výpoveď sťažovateľa, že sa Taliban vyhrážal jeho rodine, že by nútené verboval členov jeho rodiny. Podľa Najvyššieho správneho súdu SR žalovaný svoje rozhodnutie v danej súvislosti nepodložil dostatočnými (skutkovými) dôvodmi.

60. Z rozhodnutia neplynie, že by žalovaný zisťoval, či k útokom proti rodinným príslušníkom osôb, ktoré odmietli poslúchnuť príkazy Talibanu skutočne dochádza, prípadne či také útoky smerujú voči celým rodinám alebo napríklad len proti mužským príbuzným od alebo do určitého veku [uvedené by mohlo mať význam na vysvetlenie skutočnosti, že sťažovateľova rodina zostala po jeho odchode v krajine pôvodu] a pod.

61. Vzhľadom na uvedené nebola otázka tvrdenej hrozby zo strany Talibanu z dôvodu odmietnutia poslušnosti Talibanu od otca sťažovateľa doteraz v posudzovanej veci uspokojivo riešená. Ide pritom nepochybné o otázku, ktorej starostlivé vyhodnotenie je úplne nevyhnutné z pohľadu

zachovania zásady non-refoulement, t. j. zákazu vrátenia cudzinca do krajiny, v ktorej by jeho život či sloboda boli ohrozené. Pričom na veci nemení nič ani skutočnosť, že sťažovateľ dosiahol v priebehu súdneho konania (dňa 01.05.2023) plnoletosť.

62. V rozsudku vo veci A a S v. Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie C-550/16 zo dňa 12.04.2018 Súdny dvor pokiaľ ide o otázku, aký je v konečnom výsledku okamih, ku ktorému musí byť posudzovaný vek utečenca, aby mohol byť považovaný za maloletú osobu, uviedol, že preskúmal znenie, štruktúru a účel smernice s ohľadom na kontext právnej úpravy, do ktorej smernica patrí, ako aj všeobecné zásady práva Únie a následne kvalifikoval ako „*neplnoletú osobu*“ štátnych príslušníkov krajín mimo EÚ alebo osoby bez štátnej príslušnosti, ktoré boli mladšie ako 18 rokov v čase vstupu na územie členského štátu a podania žiadosti o azyl v tomto štáte. Inými slovami SD EU v uvedenom rozhodnutí uviedol, že pokiaľ v priebehu azylového konania dosiahne maloletý cudzinec plnoletosť, na takto plnoletého cudzinca sa použijú priaznivejšie podmienky a posudzuje sa akoby bol maloletý, pretože si jeho situácia vyžaduje osobitnú pozornosť (z rôznych dôvodov, ktoré ho prinútili utiecť z ich krajiny a ktoré mu bránia viesť v ich krajine normálny rodinný život). Konkrétne maloletí utečenci bez sprievodu majú právo na zlúčenie rodiny.

63. I keď vo veci C-550/16 Súdny dvor posudzoval okamih, ku ktorému musí posudzovaný vek utečenca vo vzťahu k právu na zlúčenie rodiny so záverom, že maloletá osoba bez sprievodu, ktorá sa stane plnoletou v priebehu azylového konania, si zachováva právo na zlúčenie rodiny, podľa Najvyššieho správneho súdu SR uvedené závery sú aplikovateľné aj na teraz riešený prípad, pretože posúdenie okamihu, ku ktorému sa má posudzovať vek žiadateľa o azyl v situácii, keď žiadosť podal ako maloletý je práve vyjadrením najlepšieho záujmu dieťaťa, ktoré sleduje tak Dohovor o právach dieťaťa ako aj kvalifikačná smernica.

64. Pokiaľ teda žalovaný ani krajský súd na uvedené neprihliadli, zaťažili svoje rozhodnutia nedostatkom, ktorý sa prejavil v konečnom dôsledku v nesprávnom právnom posúdení veci. Navyiac medzitým sa Taliban zmocnil celého územia Afganistanu a nedá sa v žiadnom prípade hovoriť o zlepšení bezpečnostnej situácie v Afganistane a nedá sa vylúčiť, že by sťažovateľovi prenasledovanie zo strany Talibanu nemohlo hroziť, hoci jeho rodina sa presťahovala do Kábulu (pozn. Taliban sa zmocnil Kábulu v auguste 2021).

65. V ďalšom konaní sa preto žalovaný zameria na preskúmateľné hodnotenie otázky existencie nebezpečenstva v podobe hrozieb voči sťažovateľovi (ktorého otec ho odmietol regrutovať pre Taliban) a to aj z dôvodu uvedených činností jeho otca (ktorý v minulosti zásoboval vládne vojenské jednotky). Na tento účel, ak to bude možné, doplní spisový materiál o informácie vzťahujúce sa k uvedeným situáciám, ktoré tvrdenie sťažovateľa v danej súvislosti buď podporia alebo vyvrátia. Ak takéto informácie nebudú k dispozícii, žalovaný pristúpi k starostlivému hodnoteniu vierohodnosti týchto tvrdení sťažovateľa a pravdepodobnosti dôsledkov z nich vyplývajúcich, a to v intenciách vyššie citovaného rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1SžA 48/2014. Pri ďalšom rozhodovaní bude žalovaný vychádzať z aktuálnych informácií o krajine pôvodu sťažovateľa so zameraním na situáciu priamo v Kábule.

66. Najvyšší správny súd SR uzatvára, že kasačné námietky sťažovateľa bolo potrebné vyhodnotiť ako dôvodné v tom ohľade, že žalovaný nevychádzal pri posúdení veci z faktu, že išlo o maloletého žiadateľa o azyl a v tomto ohľade aj nedostatočne zisteného skutkového stavu, keď si neobstaral dostatok dôkazov ohľadom vyhrážok Talibanu smerujúcim k otcovi sťažovateľa pre závery, ktoré sú neudržateľné aj pre namietaný rozpor s medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky najmä vo vzťahu k namietanej zásade najlepšieho záujmu dieťaťa. Krajský súd mal, ak sám nepristúpil na doplnenie dokazovania, hoci to bolo na mieste, pre tieto dôvodne vytýkané vady rozhodnutie

žalovaného zrušiť, ak tak neurobil, a namiesto toho žalobu zamietol, nemôže ani jeho rozhodnutie obstať.

67. Tieto kategorické závery krajského súdu rovnako tak predtým žalovaného sú však v rozpore s právnou úpravou medzinárodnej ochrany a už ustálenou judikatúrou správnych súdov a úplne opomína špecifiká, ktorými sa konanie o udelení medzinárodnej ochrany vyznačuje.

68. Tejto problematike už bola v minulosti venovaná v rozhodovacej činnosti NS SR nemalá pozornosť a existuje k nej preto bohatá a ustálená judikatúra. Najvyšší súd SR už v rozsudku NS SR sp. zn. 1SžA/53/2014 zo dňa 10.02.2015 akcentoval, že: „*ak žiadateľ o udelenie azylu uvedie v priebehu správneho konania skutočnosti, ktoré by mohli nasvedčovať záveru, že opustil krajinu pôvodu pre niektorý z dôvodov uvedených v § 8 ZoA, je povinnosťou správneho orgánu viesť zisťovanie skutkového stavu takým spôsobom, aby boli odstránené nejasnosti o žiadateľových skutočných dôvodoch odchodu z krajiny pôvodu.*“

69. V rozsudku NS SR sp. zn. 1SžA/10/2013 zo dňa 9.4.2013 ďalej rozviedol, že: „*nie je povinnosťou žiadateľa o azyl, aby prenasledovanie svojej osoby preukazoval inými dôkaznými prostriedkami ako vlastnou vierohodnou výpoveďou. Je naopak povinnosťou správneho orgánu, aby v pochybnostiach zhromaždil všetky dostupné dôkazy, ktoré vierohodnosť výpovedí žiadateľa o azyl vyvracajú alebo sponchybnujú*“. Ak sa teda žiadateľ o medzinárodnú ochranu po celú dobu konania vo veci medzinárodnej ochrany drží jednej dejovej línie a jeho výpovede možno aj napriek drobným nezrovnalostiam označiť za konzistentné a za súladné s dostupnými informáciami o krajine pôvodu, je potrebné z jeho výpovede vychádzať.

70. Špecifikom azylového konania je tiež zásada, že v prípade pochybností sa postupuje v prospech žiadateľa o medzinárodnú ochranu. Ak sú dané skutočnosti, na základe ktorých možno predpokladať, že na porušenie základných ľudských práv a slobôd žiadateľa o azyl došlo, alebo mohlo by s ohľadom na postavenie žiadateľa v spoločnosti, s prihliadnutím na jeho presvedčenie, názory, správanie dôjsť, a správny orgán nemá dostatok dôkazov o tom, že tomu tak nebolo alebo nemohlo by v budúcnosti byť, potom tieto skutočnosti musí správny orgán v situácii dôkaznej núdze zohľadniť, a to v prospech žiadateľa o azyl.

71. V neposlednom rade je potrebné zdôrazniť, že na posúdenie vierohodnosti jednotlivých čiastkových tvrdení žiadateľa o azyl, správny orgán rozhodujúci v konaní o udelení medzinárodnej ochrany teda zo svojho posudzovania nemôže sťažovateľom tvrdenej skutočnosti vylúčiť len preto, že existuje alternatívne vysvetlenie, ktoré je rovnako pravdepodobné ako to, ktoré predkladá sťažovateľ.

72. Neudržateľné sú aj závery žalovaného (podporené následne tiež krajským súdom), že sa sťažovateľ v Afganistane doteraz nestretol so žiadnym násilným konaním, a preto nespĺňa podmienky na udelenie medzinárodnej ochrany.

73. Konanie o medzinárodnej ochrane je špecifické prospektívnym rozhodovaním, čo znamená, že sa posudzuje riziko hroziace sťažovateľovi v budúcnosti. Samotná skutočnosť, že sťažovateľ doteraz nebol podrobený násiliu v Afganistane neznamená, že mu takéto nebezpečenstvo nehrozí.

74. Možno teda uzavrieť, že kasačné námietky, ktorými sťažovateľ vytýkal krajskému súdu ako aj žalovanému chybné právne posúdenie veci, vyhodnotil Najvyšší správny súd ako dôvodné. Sťažovateľovi je potom možné prisvedčiť aj v tom ohľade, že žalovaný nevyložil azylový príbeh sťažovateľa v kontexte správ o situácii v krajine pôvodu, čím zaťažil svoj postup chybou nezákonnosti. Kasačný súd na základe vyššie uvedených úvah konštatuje, že krajský súd dospel k nesprávnemu záveru, keď žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného považoval za súladné so zákonom a správnu žalobu

zamietol. Nakoľko samotné preskúvané rozhodnutie v spojení s konaním, ktoré mu predchádzalo, trpí vadami, ktoré ho činia nezákonným, kasačný súd nezrušil napadnutý rozsudok, ale považoval za potrebné rozhodnúť v zmysle § 462 ods. 2 v spojení s § 457 ods. 1 S.s.p. tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozsudku.

68/2023 ZNSS

Kľúčové slová: zaistenie; predĺženie zaistenia

Prejudikatúra: 2 Sak 5/2022; 2 Sak 3/2023

Vzťah k právnej úprave: § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov

Právna veta

Orgán verejnej správy v rozhodnutí o predĺžení zaistenia štátneho príslušníka tretej krajiny podľa § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je povinný odôvodniť, že s náležitou starostlivosťou podniká kroky smerujúce k zabezpečeniu náhradného cestovného dokladu pre štátneho príslušníka tretej krajiny a teda naplneniu účelu jeho predĺženého zaistenia. Inak je ďalšie zotrvanie štátneho príslušníka tretej krajiny v zaistení v rozpore s čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru a správny súd je oprávnený nariadiť jeho bezodkladné prepustenie.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 8/2023 z 31. júla 2023: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Rozhodnutím č. PPZ-HCP-BA5-1126025/2023-AV zo dňa 13.05.2023 Mobilná jednotka PZ Bratislava (ďalej len „žalovaný“) rozhodla o predĺžení zaistenia žalobcu podľa 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „ZoPC“) a jeho ponechaní v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Medveďov. Podľa 88 ods. 4 ZoPC žalovaný stanovil dĺžku doby zaistenia na čas nevyhnutne potrebný, najviac do 13.07.2023.

4. Nakoľko nebol výkon vyhostenia žalobcu realizovaný v rámci pôvodnej lehoty zaistenia, t. j. do 13.05.2023, žalovaný podľa 88 ods. 4 ZoPC predĺžil zaistenia do 13.07.2023 a to z dôvodu, že žalovanému bola dňa 11.05.2023 zaslaná informácia k vykonaným úkonom za účelom realizácie administratívneho vyhostenia. Účastník konania síce bol zaevidovaný do systému RCMS za účelom jeho identifikácie a následného vystavenia náhradného cestovného dokladu, pričom doba zaistenia t. j. do 13.05.2023 nie je dostačujúca, nakoľko proces vystavenia môže trvať 2 - 3 mesiace. Predĺženie zaistenia je nevyhnutné na zabezpečenie náhradného cestovného dokladu a realizáciu vyhostenia na územie Pakistanskej islamskej republiky.

Konanie pred správnym súdom

7. Správny súd dospel k záveru o potrebe zamietnuť správnu žalobu podľa § 229 SSP z dôvodu, že napadnuté rozhodnutie ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo je v súlade so zákonom o pobyte cudzincov, ako aj so Správnym poriadkom. (...)

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie kasačných námietok

18. Meritom prejednávanej veci vzhľadom na uplatnené kasačné námietky sťažovateľa, z ktorých považoval kasačný súd za kľúčové, bolo posúdenie, či boli splnené zákonné podmienky pre rozhodnutie o predĺžení lehoty zaistenia sťažovateľa, keď sťažovateľ namietal, že žalovaný v odôvodnení napádaného rozhodnutia bližším spôsobom nijako nešpecifikuje, aké ďalšie úkony vykonal, resp. ešte plánujú policajné útvary vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa, aby tak zabezpečili výkon administratívneho vyhostenia sťažovateľa a súčasne správneho súdu vytkol, že sa napadnutým rozsudkom od sťažovateľom citovanej rozhodovacej praxe kasačného súdu neodôvodnene odklonil a tým pochybil.

21. Vzhľadom na to, že žalovaný v dôvodoch svojho rozhodnutia o predĺžení zaistenia len stručne uvádza, že sťažovateľ bol zaevidovaný do systému RCMS za účelom jeho identifikácie a následného vystavenia náhradného cestovného dokladu, pričom doba zaistenia t. j. do 13.05.2023 nie je dostačujúca, nakoľko proces vystavenia môže trvať 2 - 3 mesiace a predĺženie zaistenia je nevyhnutné na zabezpečenie náhradného cestovného dokladu a realizáciu vyhostenia na územie Pakistankej islamskej republiky, námietka sťažovateľa, že žalovaný v dôvodoch napádaného rozhodnutia bližším spôsobom nijako nešpecifikuje, aké ďalšie úkony ešte plánujú policajné útvary vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa, aby tak zabezpečili výkon administratívneho vyhostenia sťažovateľa, bola kasačným súdom vyhodnotená za dôvodnú.

22. Z pohľadu požiadaviek na riadne odôvodnené a presvedčivé rozhodnutie správneho orgánu o tak citlivej záležitosti akou je predĺženie stavu pozbavenia osobnej slobody cudzinca je na mieste vyžadovať od správneho orgánu, aby jeho rozhodnutie bolo zrozumiteľné nielen pre orgán, ktorý ho vydal ale hlavne pre účastníka konania najmä, ak sa vec týka pozbavenia osobnej slobody, resp. predĺženia takého stavu (pozri rozsudok publikovaný v Zbierke NS SR R 33/2006, podľa ktorého rozhodnutie správneho orgánu je nepreskúmateľné a treba ho zrušiť aj vtedy, ak správny orgán svoje rozhodnutie neodôvodnil vôbec, hoci dôvody jeho rozhodnutia možno vyvodiť z obsahu administratívneho spisu. Skutočnosť, že rozhodnutie je zrozumiteľné pre orgán, ktorý ho vydal, nepostačuje, lebo rozhodnutie musí byť zrozumiteľné aj pre ostatných účastníkov konania, najmä ak sa ním účastníkovi ukladá konkrétna povinnosť).

23. Na tomto mieste považuje kasačný súd za dôležité zdôrazniť, že samotný pojem zaistenie zákon o pobyte cudzincov nedefinuje. Najvyšší súd Slovenskej republiky v ustálenej judikatúre, (napr. v rozsudku z 30. marca 2016 sp. zn. 10Sza 8/2016, z 13. augusta 2014, sp. zn. 1Sza 23/2014, tiež v rozsudku zo 6. februára 2015, sp. zn. 1Sza 5/2015) tento pojem definuje nasledovne: *„Zaistenie cudzinca znamená obmedzenie alebo v závislosti na povahe, dĺžke, dôsledkoch a spôsobe zaistenia dokonca zbavenie jeho slobody. Ide teda o veľmi citelný zásah do jedného z najvýznamnejších práv jednotlivca. Takýto zásah môže byť prípustný len za prísne vymedzených podmienok definovaných nielen zákonom o pobyte cudzincov alebo predovšetkým ústavným poriadkom Slovenskej republiky. Podľa čl. 8 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd je osobná sloboda zaručená. Podľa čl. 8 ods. 2 Listiny nesmie byť nikto zbavený svojej slobody inak než z dôvodov a spôsobom, ktorý stanoví zákon.“* Podľa čl. 5 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd každý má právo na slobodu a osobnú bezpečnosť. Nikto nesmie byť zbavený slobody okrem nasledujúcich prípadov, pokiaľ sa tak stane v súlade s konaním stanoveným zákonom... [písm. f)] zákonné zatknutie alebo iné pozbavenie slobody osoby, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie, alebo osoby, proti ktorej prebieha konanie o vyhostenie alebo vydanie (tiež čl. 9 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach a čl. 6 Charty základných práv Európskej únie).

24. Zo všetkých zmienovaných právnych dokumentov podľa kasačného súdu vyplýva zákaz svojvoľného zbavenia či obmedzenia osobnej slobody, resp. predĺženia takéhoto stavu.

25. Za daných okolností, keď správny orgán v dôvodoch rozhodnutia neuviedol aké konkrétne kroky vykonal, resp. mieni vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa vo vzťahu k zastupiteľskému úradu jeho domovskej krajiny a nie je ani zrejmé, prečo zastupiteľský úrad, hoci disponuje informáciami o overenej totožnosti sťažovateľa mu doposiaľ nevydal náhradný cestovný doklad, bolo nutné uvedené skutočnosti v konaní o predĺžení doby zaistenia sťažovateľa zohľadniť, objasniť. Prípadná nečinnosť žalovaného, či zastupiteľského úradu nemôžu byť na ťarchu sťažovateľa, ktorý navyše spolupracuje pri vydávaní náhradného cestovného dokladu, a to aj v kontexte požiadavky vyplývajúcej z citovaného nálezu ústavného súdu, podľa ktorého konanie o vyhostení musí byť vedené s riadnou starostlivosťou.

26. V zmysle uvedeného preto námietku sťažovateľa, že žalovaný v dôvodoch rozhodnutia neuviedol aké konkrétne kroky vykonal, resp. mieni vykonať za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa vo vzťahu k zastupiteľskému úradu jeho domovskej krajiny, vyhodnotil za dôvodnú.

27. Prípady pozbavenia osobnej slobody v zásade vyžadujú, aby bola periodicky kontrolovaná ospravedliteľnosť ich ďalšieho trvania. Účelom čl. 5 ods. 4 Dohovoru je umožniť osobe pozbavenej slobody domáhať sa toho, aby súd preskúmal, či toto pozbavenie slobody je zákonné. Vzhľadom na to, že naplnenie podmienok ustanovených zákonom sa v čase vyvíja (najmä pokiaľ ide o existenciu relevantných a dostatočných dôvodov pozbavenia slobody), mala by mať zaistená osoba možnosť domáhať sa takej kontroly opakovane v určitých primeraných intervaloch. Podľa Európskeho súdu pre ľudské práva čl. 5 ods. 4 Dohovoru zakotvuje procesnú záruku najmä proti pokračovaniu pozbavenia slobody, ktoré - hoci bolo pôvodne nariadené zákonným spôsobom - sa potom mohlo stať nezákonným a stratiť akékoľvek opodstatnenie. Požiadavky na urýchlené rozhodovanie o pozbavení slobody a na periodickú súdnu kontrolu v primeraných intervaloch majú svoje opodstatnenie v tom, že zabezpečujú, aby zadržaná osoba nemusela byť vystavená nebezpečenstvu, že zostane zadržovaná aj dlho po tom, ako jej pozbavenie slobody prestalo byť ospravedliteľné (Shishkov proti Bulharsku z 09.01.2003, § 88).

28. Podobne možno smerom k vymedzeným požiadavkám z čl. 5 ods. 1 a 4 Dohovoru poukázať na ďalšie rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva, napríklad na Saadi proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok Veľkej komory, 29.01.2008, č. 13229/03 (najmä § 45), Amuur proti Francúzsku, rozsudok, 25.06.1996, č. 19776/92 (najmä § 43), Abdolkhani a Karimnia proti Turecku, rozsudok, 22.09.2009, č. 30471/08, či Z.N.S. proti Turecku, rozsudok, 19.01.2010, č. 21896/08 (najmä § 56 a § 63). Podľa čl. 5 ods. 1 písm. f/ Dohovoru, ktorý má v zmysle čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pre zákonmi Slovenskej republiky, možno osobu pozbaviť osobnej slobody na základe postupu ustanoveného zákonom vtedy, ak ide o zákonné zatknutie, či iné pozbavenie osobnej slobody, aby sa zabránilo jej nepovolenému vstupu na územie štátu alebo osoby, proti ktorej sa vedie konanie o vypovedaní alebo vydaní.

29. V zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, aby mohlo byť pozbavenie osobnej slobody zákonné, musí byť efektívne a účelné. Teda, aby bolo pozbavenie osobnej slobody oprávnené, rozhodnutie musí byť vydané zákonom stanoveným postupom a musí byť efektívne a účelné, pričom všetky podmienky musia byť splnené súčasne. Pri absencii niektorej z nich nemožno hovoriť o oprávnenom pozbavení osobnej slobody cudzinca.

K námietke odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu

30. Za dôvodnú vyhodnotil kasačný súd aj námietku sťažovateľa, že správny súd sa odklonil od ustálenej judikatúry kasačného súdu.

31. V tejto súvislosti dáva kasačný súd do pozornosti rozsudok Najvyššieho súdu SR z 11. novembra 2015, sp. zn. 10SZa 17/2015, z ktorého vyplýva, že pokiaľ zastupiteľský úrad napriek vykonaným úkonom potrebným na výkon trestu vyhostenia nevydá v lehote zaistenia cudzincovi náhradný cestovný doklad a správny orgán za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu rozhodne o predĺžení doby zaistenia, pričom táto doba neprekročí po sčítaní doby zaistenia zákonom povolenú maximálnu dobu zaistenia, odporca s poukazom na okolnosti prípadu, ktoré spočívajú v uprednostnení záujmu spoločnosti na ochrane verejného poriadku a bezpečnosti pred záujmami a právom jednotlivca na osobnú slobodu, a tieto okolnosti uprednostní pri kolízii dvoch práv a náležite ich odôvodní, rozhodnutie správneho orgánu o predĺžení doby zaistenia je potrebné považovať za vydané v súlade so zákonom.

32. Citovaný rozsudok NS SR kladie dôraz na vykonanie úkonov potrebných na výkon administratívneho vyhostenia, resp. trestu vyhostenia, ktoré zaťažuje správny orgán v lehote zaistenia cudzinca za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu. Preto, pokiaľ správny orgán nepreukáže aké konkrétne úkony v dobe zaistenia vykonal za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu cudzincovi, nemožno predĺženie zaistenia považovať za zákonné.

33. V spomínanom rozsudku NS SR síce nevyhodnotil za dôvodné námietky sťažovateľa ohľadom nezákonnosti predĺženia zaistenia, avšak z dôvodu, že správny orgán v dôvodoch rozhodnutia uviedol a podrobne popísal, aké konkrétne úkony vykonal za účelom zabezpečenia náhradného cestovného dokladu pre cudzinca (išlo o preukázanie písomných žiadostí zastupiteľskému úradu, dokonca opakovaných návštev na Zastupiteľskom úrade za účelom osobného pohovoru cudzinca s pracovníkmi Zastupiteľského úradu).

34. Na rozdiel od spomínaného prípadu v rozsudku NS SR sp. zn. 10SZa 17/2015, keď cudzinec nespolupracoval so správnym orgánom ani Zastupiteľským úradom a navyše v doplnených osobných dotazníkoch uvádzal úplne odlišné informácie ohľadom svojej totožnosti, v teraz prejednávanom prípade sťažovateľ spolupracoval so správnym orgánom a neskrýval sa pod inou identitou.

35. Uvedené rozhodnutie NS SR (sp. zn. 10SZa 17/2015) je zásadné z hľadiska určenia kritérií, ktoré musia byť splnené, aby mohlo byť držanie cudzinca v zaistení po uplynutí lehoty zaistenia na základe rozhodnutia o predĺžení zaistenia považované za zákonné.

36. Z rozhodnutia žalovaného a jeho dôvodov je zrejmé, že kritériá stanovené rozsudkom NS SR z 11. novembra 2015, sp. zn. 10SZa 17/2015 vzhľadom na absenciu popisu úkonov, ktoré správny orgán vykonal za účelom vystavenia náhradného cestovného dokladu, splnené neboli.

37. Kasačný súd preskúmaním rozsudku správneho súdu, ako i súdneho a administratívneho spisu dospel k záveru, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, keď žalobu zamietol a nenariadil bezodkladné prepustenie sťažovateľa zo zaistenia. Žalovaný v konaní nepreukázal, že podniká aktívne kroky, ktoré by smerovali k zabezpečeniu náhradného cestovného dokladu pre sťažovateľa, a teda naplneniu účelu jeho predĺženého zaistenia, čím nenaplnil požiadavku konania s náležitou starostlivosťou.

38. S poukazom na uvedené má kasačný súd za to, že v prejednávanom prípade žalovaný nepreukázal, že existuje zákonný dôvod na predĺženie jeho zaistenia, čím nie je splnený predpoklad zákonnosti jeho zaistenia a ďalšie zotrvanie v zaistení je tak v rozpore s čl. 5 ods. 1 písm. f) Dohovoru.

39. Podľa čl. 15 ods. 4 návratovej smernice sa dotknutá osoba bezodkladne prepustí, ak už z právnych alebo iných dôvodov neexistuje odôvodnený predpoklad na odsun alebo už neplatia podmienky ustanovené v odseku 1. Kasačný súd poukazuje na názor SD EÚ, podľa ktorého sa normotvorca Únie neobmedzil na stanovenie spoločných hmotnoprávnych noriem, ale zaviedol aj spoločné procesné normy, ktorých cieľom je zabezpečiť, aby v každom členskom štáte existoval režim, ktorý umožňuje príslušnému súdnemu orgánu, aby po preskúmaní *ex offico* prepustil dotknutú osobu hneď po tom, čo sa ukáže, že jej zaistenie nebolo alebo už nie je zákonné C-704/20 - Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid (Examen d'office de la rétention) para 86).

40. Kasačný súd berúc do úvahy závažný zásah do osobnej slobody sťažovateľa, ktoré predstavuje jeho predĺžené zaistenie, s poukazom na záver, že zaistenie sťažovateľa je v rozpore s ústavným poriadkom, Dohovorom a právom EÚ, rozhodol kasačný súd v zmysle čl. 15 ods. 4 návratovej smernice tak, že zmenil rozsudok krajského súdu a nariadil bezodkladné prepustenie sťažovateľa zo zaistenia. Právomoc rozhodnúť o prepustení sťažovateľa zo zaistenia z dôvodu rozporu s právom EÚ, odvodil kasačný súd zo zásady prednosti práva Únie, ako aj práva na účinnú súdnu ochranu zaručené článkom 47 Charty základných práv Európskej únie.

41. K ďalšiemu osudu sťažovateľa, kasačný súd poukazuje na článok 6 ods. 4 návratovej smernice, ktorý členským štátom umožňuje z humanitárnych dôvodov, dôvodov hodných osobitného zreteľa alebo iných dôvodov udeliť štátnemu príslušníkovi tretej krajiny, ktorý sa neoprávnene zdržiava na ich území, samostatné povolenie na pobyt alebo iné oprávnenie poskytujúce právo na pobyt. V tomto prípade sa nevydáva rozhodnutie o návrate. Ak sa rozhodnutie o návrate už vydalo, zruší sa alebo sa pozastaví jeho účinnosť na dobu trvania platnosti povolenia na pobyt alebo iného oprávnenia, ktorým sa udeľuje právo na pobyt. Rovnako odôvodnenie 12 tejto smernice stanovuje, že členské štáty by mali riešiť situáciu neoprávnene sa zdržiavajúcich štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí ešte nemôžu byť odsunutí, písomným potvrdením o ich situácii. Členské štáty majú podľa SD EÚ široké právomoci, pokiaľ ide o formu a úpravu tohto písomného potvrdenia (C-146/14 PPU - Mahdi).

Kľúčové slová: zaistenie; žaloba o prepustenie zo zaistenia

Prejudikatúra: 2 Sak 7/2023

Vzťah k právnej úprave: § 221 ods. 2 Správneho súdneho poriadku; § 88 ods. 1 písm. b), § 88 ods. 4 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov

Právna veta

- I.** V konaní o žalobe o prepustenie zo zaistenia správne súdy nepreskúmajú zákonnosť rozhodnutia o zaistení, resp. o predĺžení zaistenia, ale hodnotia postup polície v konaní o administratívnom vyhostení a najmä skúmajú, či dôvody zaistenia v čase rozhodovania správneho súdu o žalobe o prepustenie zo zaistenia trvajú. Za tým účelom je nutné verifikovať, aké konkrétne kroky smerujúce k vyhosteniu správny orgán do rozhodnutia správneho súdu o žalobe o prepustenie zo zaistenia urobil a z akého dôvodu nebolo možné vyhostenie realizovať.
- II.** Povinnosťou správneho súdu je verifikovať kroky smerujúce k vyhosteniu nie len výzvou na preukázanie takýchto úkonov, ale aj overiť, či sa vôbec štátny príslušník tretej krajiny nachádza v zaistení a z akého dôvodu a či sa štátny príslušník tretej krajiny domáhal súdneho prieskumu takéhoto rozhodnutia o predĺžení zaistenia a ako sa správny súd vysporiadal s jeho námietkami a či sa tieto nezhodujú s námietkami uplatnenými v žalobe o prepustenie.
- III.** Pokiaľ sa totiž námietky štátneho príslušníka tretej krajiny uplatnené v žalobe o prepustenie zhodujú s jeho námietkami uplatnenými v žalobe proti rozhodnutiu o predĺžení zaistenia, správny súd nemôže dospieť pri posudzovaní účelnosti a efektívnosti jeho zaistenia a v tej súvislosti pri posudzovaní účelnosti krokov správneho orgánu, ktoré vedú k realizácii jeho administratívneho vyhostenia k iným záverom ako učinil správny súd v súdnom prieskume rozhodnutia o predĺžení zaistenia, pretože rozsah posúdenia predmetnej okolností je v oboch typoch žalôb nastavený na tých istých parametroch.
- IV.** Pokiaľ správny súd zistí, že konanie o administratívnom vyhostení bolo vedené s náležitou starostlivosťou, aktívne a svedomito, a teda činnosti smerujúce k administratívne vyhosteniu cudzinca by mohli zakladať dôvodný predpoklad, že účel zaistenia bude možné dosiahnuť, držanie štátneho príslušníka tretej krajiny v zaistení je dôvodné a nie je tu dôvod na prepustenie žalobcu zo zaistenia.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 9/2023 zo 4. augusta 2023: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Priebeh a výsledky administratívneho konania

1. Žalovaný rozhodnutím č. PPZ-HCP-BB5-29-015/2023-AV, zo dňa 12.01.2023 (ďalej aj preskúmané rozhodnutie alebo napadnuté rozhodnutie) podľa § 88 ods. 1 písmeno b) zákona č. 404/2011 Z. z. rozhodol o zaistení žalobcu na účel administratívneho vyhostenia dňom 12.01.2023 na čas nevyhnutne potrebný, najviac do 12.04.2023. Zároveň žalovaný týmto rozhodnutím rozhodol o umiestnení žalobcu do Útvary policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce.

2. V dôvodoch rozhodnutia žalovaný uviedol, že žalobca bol dňa 11.1.2023 kontrolovaný hliadkou Obvodného oddelenia PZ Veľký Krtíš. Hliadka spozorovala skupinu šiestich osôb, z ktorých nikto vrátane žalobcu nevedel hodnoverne preukázať svoju totožnosť. Po predvedení na správny orgán bola so žalobcom spísaná zápisnica o podaní vysvetlenia, v ktorej žalobca uviedol, že je príslušníkom tretej krajiny- Iraku. Lustráciou bolo zistené, že nemá na území SR povolený žiaden pobyt, na území SR nebol žiadateľom o azyl. Lustráciou v informačnom systéme EURODAC bolo zistené, že v Grécku dňa 02.11.2017 požiadal o azyl. Lustráciou bola zistená pozitívna lustrácia SIS II, ktorú vytvorilo dňa 17.08.2021 Nemecko s dôvodom odopretia vstupu alebo pobytu v schengenskom priestore občanom tretích krajín, kde bol uvedený druh trestného činu: „*Trestná činnosť súvisiaca s terorizmom*“.

3. Vzhľadom k tomu, že rozhodnutím Oddelenia cudzineckej polície PZ Banská Bystrica Č.: PPZ-HCPBB5-29-014/2023-AV zo dňa 12.01.2023 bol žalobca administratívne vyhostený z územia SR a bol mu uložený zákaz vstupu na územie SR a na územia všetkých členských štátov na dobu 1 roka, pričom správny orgán odkladný účinok odvolania voči rozhodnutiu vylúčil, na území SR sa zdržiaval neoprávnené, nemá doklady totožnosti, nedisponuje finančnými prostriedkami, predstavuje vážnu hrozbu pre bezpečnosť štátu, žalovaný rozhodol o jeho zaistení a dobu zaistenia určil do doby zrealizovania výkonu administratívneho vyhostenia, maximálne do 12.04.2023 s cieľom zabezpečiť žalobcovi náhradný cestovný doklad.

Konanie na krajskom súde

4. Žalobca podal dňa 24.03.2023 na Krajský súd v Košiciach správnu žalobu vo veci zaistenia podľa § 221 ods. 2 S. s. p., ktorou sa domáhal prepustenia zo zaistenia (...)

6. Krajský súd v Košiciach (ďalej len správny súd) rozsudkom č. k. 3Sak/9/2023- 43 zo dňa 3. apríla 2023 správnu žalobu žalobcu podľa § 229 SSP ako nedôvodnú zamietol.

7. Najvyšší správny súd SR rozsudkom sp. zn. 2Sak/72023 zo dňa 1. júna 2023 zrušil rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V dôvodoch rozsudku uviedol, že úlohou krajského súdu v danej veci teda nebol prieskum zákonnosti rozhodnutia žalovaného o zaistení, ale posúdenie sťažovateľovho žalobného návrhu na prepustenie zo zaistenia. ... Bolo preto potrebné na základe dokazovania vykonaného krajským súdom zistiť, či a aké úkony a vo vzťahu ku ktorej krajine boli ku dňu rozhodovania krajského súdu za účelom realizácie administratívneho vyhostenia sťažovateľa už vykonané, resp. ako hodnotí otázku prípadnej prekážky vyhostenia vo vzťahu ku krajine, ktorá by prichádzala do úvahy na vyhostenie (keďže v rozhodnutí o vyhostení takáto krajina identifikovaná nebola), tak aby ďalšie trvanie zaistenia bolo legitímne zdôvodnené.

8. Správny súd po zrušení a vrátení predmetnej veci na ďalšie konanie napadnutým rozsudkom nariadil žalovanému bezodkladne prepustiť žalobcu zo zaistenia.

9. V dôvodoch rozhodnutia správny súd uviedol, že z vyjadrenia žalovaného k žalobe, ako aj z jeho vyjadrenia ku kasačnej sťažnosti vyplýva, že žalovaný považuje žalobcu podľa ustanovenia § 2 ods. 8 ZoPC za nežiaducu osobu vzhľadom na záznam do informačného systému SIS II dňa 05.03.2020 vložilo Taliansko a dňa 18.08.2021 Nemecko a teda bolo na neho vydané upozornenie na účely odopretia vstupu. V týchto vyjadreniach zároveň žalovaný poukázal na to, že:

- prípravy na odsun sa vykonávajú s náležitou starostlivosťou, no bez spolupráce žalobcu,
- dňa 18.01.2023 bol vykonaný vstupný pohovor so žalobcom za účelom zistenia jeho totožnosti, žalobca uviedol, že sa nechce vrátiť do krajiny pôvodu, o azyl na našom území požiadať nechce,
- dňa 16.01.2023 bol požiadaný KEÚ PZ o lustráciu daktyloskopického materiálu v systéme AFIS členských krajín EÚ a o zaslanie karty,
- dňa 19.01.2023 bol požiadaný NÚ Interpol Bratislava o preverenie, či sa žalobca nedopustil trestnej činnosti alebo či nie je hľadanou osobou,
- dňa 17.01.2023 požiadal ÚPZC Medveďov o vydanie náhradného dokladu a bola oslovená o prevzatie Turecká republika, ktorá prevzatie zamietla,
- dňa 24.02.2023 bola do zariadenie doručená informácia o tom, že funkcionári ÚPZC Medveďov a Úradu hraničnej a cudzineckej polície PZ BA vykonali osobne konzulárnu návštevu Zastupiteľského úradu Iraku vo Viedni za účelom odovzdania žiadosti o vystavenie dokladu pre žalobcu, po objasnení konzul prejavil ochotu vystaviť doklad po stotožnení osoby, avšak potrebuje vykonať pohovor so žalobcom,
- dňa 01.03.2023 návratový špecialista agentúry Frontex potvrdil, že sa zúčastnil video hovoru konzulárneho oddelenia irackého veľvyslanectva vo Viedni o potvrdení totožnosti a národnosti zadržaného žalobcu. Konzul potvrdil iracké občianstvo žalobcu a vyhlásil, že zariadeniu v Medveďove budú čo najskôr zaslané informácie o postupe pri vydávaní nového dokladu totožnosti žalobcu,
- dňa 09.03.2023 bolo veľvyslanectvo opätovne verbálnou nótou vyzvané na vystavenie predmetného dokladu,
- dňa 28.04.2023 návratový špecialista agentúry Frontex sa zúčastnil opätovne hovoru, kde pracovníci konzulárneho oddelenia irackého veľvyslanectva vo Viedni potvrdili, že v Bagdade stále prebiehajú lustráciu na osobu žalobcu a Slovensko bude informované okamžite po preverení.

10. Správny sud uviedol, že ďalšie úkony, ktoré by boli účelné a smerovali by k vyhosteniu žalobcu do konkrétnej krajiny však žalovaný v konaní po podaní kasačnej sťažnosti nepreukázal a taktiež ani súdu neuviedol, do ktorej krajiny mieni žalobcu vyhostiť.

11. Správny súd po posúdení skutočností vyplývajúcich z administratívneho spisu mal za to, že žalovaný v konaní ku dňu vyhlásenia rozsudku nepreukázal žiadne také úkony, ktoré by odôvodňovali ďalšie držanie žalobcu v zaistení. Súdom zistený skutkový stav teda dáva podklad pre záver o tom, že ďalšie držania žalobcu v zaistení nie je dôvodné a je tu dôvod na prepustenie žalobcu zo zaistenia. Vzhľadom na uvedené preto správny súd rozhodol o prepustení žalobcu zo zaistenia.

Konanie na kasačnom súde

12. Proti rozsudku správneho súdu podal sťažovateľ (žalovaný) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) S. s. p., t. j. krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

13. Sťažovateľ v nasledujúcich sťažnostných bodoch v súlade s § 445 ods. 1 písm. c) S. s. p. najmä uviedol že:

- sa nestotožňuje s tým, že by bolo zaistenie žalobcu samoúčelné, vykazujúce znaky pasivity sťažovateľa. Sťažovateľ počas celej doby zaistenia vykonával aktívne kroky smerujúce k odsunu žalobcu, čo samotný správny súd popísal genézou jednotlivých krokov sťažovateľa v bode 35 rozsudku. Už dňa 24.02.2023 vykonal sťažovateľ prostredníctvom funkcionárov

Úradu hraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru Bratislava osobnú konzulárnu: návštevu Zastupiteľského úradu vo Viedni za účelom odovzdania žiadosti o vystavenie dokladu pre žalobcu. Samotný konzul prejavil ochotu vystaviť doklad po stotožnení osoby,

- podstatným faktom popierajúcim pasivitu sťažovateľa je skutočnosť, že dňa 10.07.2023 bol žalobcovi vystavený náhradný cestovný doklad. Scan dokladu zaslal sťažovateľ v prílohe spoločne s verbálnou nótou Zastupiteľského úradu Iraku vo Viedni. Na základe vydaného dokladu pre žalobcu je podľa sťažovateľa reálny predpoklad jeho vyhostenia,
- správneho súdu vytkol, že nariadil prepustenie žalobcu zo zaistenia len na základe hypotézy o pasivite sťažovateľa, čo vyššie uvedené skutočnosti jednoznačne vyvracajú a zakladajú podľa sťažovateľa dôvod na trvanie zaistenia žalobcu,
- na základe uvedeného sťažovateľ navrhol napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť správneho súdu na ďalšie konanie.

14. Žalobca vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že považuje napadnuté rozhodnutie správneho súdu za zákonné a vecne správne. (...) Na základe uvedeného žalobca kasačnému súdu navrhol, aby podanú kasačnú sťažnosť zamietol.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Konanie pred kasačným súdom

17. V predmetnej veci bolo potrebné predostrieť, že predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok správneho súdu, ktorý nariadil prepustenie žalobcu zo zaistenia z dôvodu, že okrem úkonov špecifikovaných v bode 34 rozsudku správneho súdu, ďalšie úkony, ktoré by boli účelné a smerovali by k vyhosteniu žalobcu do konkrétnej krajiny, žalovaný v konaní po podaní kasačnej sťažnosti nepreukázal. Taktiež podľa správneho súdu neuviedol, do ktorej krajiny mieni žalobcu vyhostiť. Zistený skutkový stav podľa správneho súdu dáva podklad pre záver o tom, že ďalšie držania žalobcu v zaistení nie je dôvodné a je tu dôvod na prepustenie žalobcu zo zaistenia. S týmto právnym názorom správneho súdu sa žalovaný nestotožnil a namietal, že sťažovateľ počas celej doby zaistenia vykonával aktívne kroky smerujúce k odsunu žalobcu, najmä úkony za účelom odovzdania žiadosti o vystavenie dokladu pre žalobcu, výsledkom čoho bolo, že dňa 10.07.2023 bol žalobcovi vystavený náhradný cestovný doklad, na základe ktorého je podľa sťažovateľa reálny predpoklad jeho vyhostenia.

18. Úlohou Najvyššieho správneho súdu SR bolo teda posúdiť dôvodnosť kasačných námietok žalovaného a z pohľadu uplatnených námietok posúdiť vecnú správnosť napadnutého rozsudku o prepustení žalobcu zo zaistenia.

19. Ako už uviedol Najvyšší správny súd SR v zrušujúcom rozsudku sp. zn. 2Sak/3/20223 zo dňa 1. júna 2023 pre rozhodnutie súdu o správnej žalobe podľa § 221 ods. 2 Správneho súdneho poriadku nie je podstatným to, či rozhodnutie o zaistení bolo vydané v súlade so zákonom, ale skutočnosť, či jeho účelnosť a efektívnosť je možné konštatovať v čase rozhodovania správneho súdu.

20. Úlohou správneho súdu v danej veci bolo posúdenie sťažovateľovho žalobného návrhu na prepustenie zo zaistenia. Týmto je vymedzené postavenie a úloha správneho súdu posudzujúceho veci z hľadiska existencie podmienok pre prípadné nariadenie prepustenia sťažovateľa zo zaistenia v čase jeho rozhodovania o správnej žalobe.

21. Správny súd síce v zmysle právneho názoru vysloveného v zrušujúcom rozsudku rozhodnutie vyzval žalovaného, aby súdu v lehote do 27.06.2023 oznámil, kedy a aké úkony vykonal ku dňu

nariadenia termínu pojednávania (k 28.07.2023) za účelom realizácie administratívneho vysotenia žalobcu, na čo žalovaný nereagoval, ale správny súd pochybil, keď vôbec nezisťoval či a na základe akého titulu (rozhodnutia) je žalobca v čase jeho rozhodovania o žalobe o prepustenie zo zaistení (ku dňu 28.06.2023) v zaistení a či sa žalobca domáhal preskúmania takéhoto rozhodnutia a s akým výsledkom.

22. Z obsahu súdneho spisu, ktorého súčasťou je aj administratívny spis žalovaného vyplýva, že správny súd v čase rozhodovania o žalobe o prepustenie zo zaistenia disponoval iba rozhodnutím o zaistení žalobcu zo dňa 12.01.2023, ktorým bol žalobca zaistený za účelom správneho vyhostenia podľa § 88 ods. 1 písmeno b) ZoPC najviac do 12.04.2023.

23. Správny súd v čase rozhodovania o žalobe o prepustenie zo zaistenia (28.06.2023) nezisťoval, či je žalobca v zaistení po pôvodne stanovenej dobe zaistenia (do 12.04.2023) na základe akého titulu (rozhodnutia) a či takéto rozhodnutie nebolo napadnuté žalobou a s akým výsledkom.

24. Dopytom na žalovaného zo dňa 01.08.2023 a 02.08.2023 Najvyšší správny súd SR zistil, že rozhodnutím Č.: PPZ-CP-BB5-29-036/2023-AV zo dňa 08.04.2023 žalovaný rozhodol o predĺžení zaistenia žalobcu do 12.07.2023.

25. V dôvodoch rozhodnutia žalovaný uviedol, že v priebehu konania o predĺžení zaistenia bol žalobca oboznámený, že v konaní o vyhostení prebiehajú také opatrenia a úkony, ktoré poukazujú na to, že účel zaistenia naďalej trvá a je predpoklad, že výkon vyhostenia bude možné realizovať. Žalobca v ÚPC Sečovce dňa 08.04.2023 do zápisnice uviedol, že vie aké sú zistenia správneho orgánu a čo tvorí právny podklad pre rozhodnutie o predĺžení zaistenia na účel výkonu vyhostenia. Žalobca do zápisnice uviedol, že nebol nápomocný pri vybavovaní náhradného cestovného dokladu, z dôvodu, že sa chce dostať do Nemecka a tam požiadať o azyl.

26. Teda v čase, keď správny súd rozhodoval o žalobe o prepustenie zo zaistenia a prepustenie zo zaistenia nariadil, nemal overené, či sa žalobca v zaistení reálne nachádza a ani nedisponoval rozhodnutím o predĺžení zaistenia zo dňa 08.04.2023, ktorým bolo predĺžené zaistenia žalobcu do 12.07.2023. Pokiaľ by dopytom u žalovaného dôvod zaistenia po uplynutí doby zaistenia zisťoval, ako tak učinil Najvyšší správny súd SR, zistil by nie len právny dôvod zaistenia, ale aj dôvody predĺženia zaistenia, a mohol by tak posúdiť rozhodujúcu skutočnosť, a tou bola skutočnosť, či účelnosť a efektívnosť zaistenia žalobcu bolo možné konštatovať v čase rozhodovania správneho súdu o žalobe o prepustenie zo zaistenia. Tú bolo možné overiť prostredníctvom úkonov, ktoré vykonal žalovaný za účelom realizácie administratívneho vysotenia žalobcu.

27. Správny súd tak ani neskúmal, či rozhodnutie o predĺžení zaistenia do 12.07.2023 bolo podrobené súdnym prieskumom. V prípade, že by tak učinil, zistil by, že žalobca podal proti rozhodnutiu Č.: PPZ-CP-BB5-29-036/2023-AV zo dňa 8.04.2023 o predĺžení zaistenia žalobcu do 12.07.2023 správnu žalobu, o ktorej rozhodol Krajský súd v Košiciach č. k. 3Sa/11/2023-32 z 24.05.2023 tak, že žalobu zamietol a následne Najvyšší správny súd SR rozsudkom sp. zn. 1Sak/11/2023 zo dňa 21.07.2023 kasačnú sťažnosť žalobcu proti rozsudku krajského súdu zamietol.

28. Predmetom konania o správnej žalobe o prepustenie zo zaistenia síce nie je prieskum rozhodnutia o zaistení, resp. predĺžení zaistenia, avšak nemôže zostať bez povšimnutia, že správny súd v konaní o prieskum zákonnosti rozhodnutia o predĺžení zaistenia a kasačný súd v konaní o kasačnej sťažnosti proti rozsudku správneho súdu sa účelnosťou a efektívnosťou zaistenia v zmysle totožných námietok ako v konaní o prepustení zo zaistenia sa zaoberali a dospeli k záveru, že žalobcovi sa uplatnenými námietkami nepodarilo spochybniť zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného o predĺžení jeho zaistenia, pretože tieto neboli spôsobilé preukázať, že v jeho prípade existujú prekážky

vyhostenia, rovnako tak nepreukázal, že dôvody zaistenia, ktorým je výkon rozhodnutia o administratívnom vyhostení, neexistujú a nebolo možné ani spochybníť existenciu prebiehajúceho procesu vyhostenia. Najvyšší správny súd SR v predmetnom rozsudku (sp. zn. 1Sak/11/2023 zo dňa 21.07.2023) vyhodnotil za nedôvodnú aj námietku žalobcu týkajúcu sa jeho nevyhostiteľnosti z dôvodu bezpečnostnej situácie v Iraku a z toho plynúceho porušenia čl. 3 a z dôvodu neúčelnosti jeho zaistenia namietaného porušenia čl. 5 písm. f) Dohovoru, keď uviedol, že argumentácia žalobcu je založená iba na všeobecných konštatovaniach, pričom žalobca neuviedol jediný konkrétny dôvod, ktorý by zakladal prekážku jeho vyhostenia v zmysle § 81 ZoPC.

29. Tým, že správny súd nezisťoval, či a z akého dôvodu sa žalobca v čase rozhodovania o žalobe o prepustenie nachádza v zaistení a či námietky žalobcu v žalobe o prepustenie neboli totožné s námietkami, ktorými žalobca brojil proti rozhodnutiu o predĺžení zaistenia, a ako sa s nimi vysporiadal správny súd, resp. súd kasačný, zaťažil svoje konanie a právne posúdenie vadou, ktorú videl žalovaný v nesprávnom právnom posúdení.

30. Na základe uvedeného nebolo možné iné ako konštatovanie, než že správny súd sa právnym názorom Najvyššieho správneho súdu SR vysloveným v rozsudku sp. zn. 2Sak/3/20223 zo dňa 1. júna 2023 neriadil.

31. Úlohou správneho súdu v zmysle právneho názoru vysloveného v citovanom rozhodnutí Najvyššieho súdu SR bolo posúdiť skutočnosť, či účelnosť a efektívnosť zaistenia žalobcu je možné konštatovať v čase rozhodovania správneho súdu. Túto nemohol správny súd posúdiť bez zohľadnenia dôvodov predĺženého zaistenia a bez poznania odpovede správneho a kasačného súdu na totožné námietky uplatnené žalobcom v rámci súdneho prieskumu rozhodnutia o predĺžení zaistenia.

32. V konaní o žalobe o prepustenie zo zaistenia správne súdy síce nepreskúmavajú zákonnosť rozhodnutia zaistenia, resp. o predĺžení zaistenia, ale hodnotia postup polície v konaní o správnom vyhostení a skúmajú, či dôvody zaistenia v čase rozhodovania správneho súdu o žalobe o prepustenie zo zaistenia trvajú. Za tým účelom je nutné verifikovať, aké konkrétne kroky smerujúce k vyhosteniu správny orgán doteraz urobil a z akého dôvodu nebolo doteraz možné vyhostenie realizovať.

33. Preto musí správny orgán preukázať najmä skutočnosti, ktoré vyšli najavo v priebehu jeho činnosti smerujúce k vyhosteniu cudzinca a ktoré by mohli zakladať dôvodný predpoklad, že účel zaistenia bude možné dosiahnuť.

34. Na tomto mieste považuje Najvyšší správny súd SR za dôležité zdôrazniť, že harmonogram konkrétnych krokov, ktoré správny orgán v konaní o správnom vyhostení cudzinca robí, je na úvahe správneho orgánu, avšak aby zaistenie cudzinca bolo oprávnené, musí byť konanie o vyhostení vedené s náležitou starostlivosťou, aktívne a svedomito.

35. Za situácie, keď správny súd mohol aktivitu žalovaného v súvislosti s posúdením efektívnosti krokov smerujúcich k výkonu administratívneho vyhostenia žalobcu posúdiť zo samotného rozhodnutia o predĺžení zaistenia, bolo povinnosťou súdu túto verifikovať nie len výzvou na preukázanie takýchto úkonov, ale aj overiť, či sa vôbec žalobca nachádza v zaistení a z akého dôvodu a či sa žalobca domáhal súdneho prieskumu takéhoto rozhodnutia a ako sa súd vysporiadal s námietkami žalobcu a či sa tieto nezhodujú s námietkami uplatnenými v žalobe o prepustenie.

36. Pokiaľ sa totiž námietky žalobcu uplatnené v žalobe o prepustenie zhodujú s námietkami žalobcu uplatnenými v žalobe proti rozhodnutiu o predĺžení zaistenia, správny súd nemôže dospieť pri posudzovaní účelnosti a efektívnosti jeho zaistenia a v tej súvislosti posudzovaní účelnosti krokov správneho orgánov, ktoré vedú k realizácii jeho administratívneho vyhostenia k iným záverom ako učinil

správny súd v súdnom prieskumu rozhodnutia o predĺžení zaistenia, pretože rozsah posúdenia predmetnej okolností je v oboch typoch žalôb nastavený na tých istých parametroch.

37. Preto správnym súdom zistený skutkový stav a z toho plynúce právne závery nemohli obstáť, pretože Najvyšší správny súd SR na základe zistených skutočností dospel k záveru opačnému, a to, že aktivita žalovaného pri realizácii úkonov smerujúcich k vyhosteniu žalobcu je evidentná. Preto za daného stavu neobstojí názor správneho súdu, že ďalšie držania žalobcu v zaistení nie je dôvodné a je tu dôvod na prepustenie žalobcu zo zaistenia.

38. Námietku sťažovateľa, že správny súd nesprávne právne posúdil vec vyhodnotil Najvyšší správny súd SR z uvedených dôvodov za dôvodnú.

39. Najvyšší správny súd SR dodáva, že dopytom na žalovaného zo dňa 01.08.2023 ďalej zistil, že rozhodnutím Č.:PPZ-HCP-B65-29-065/2023-AV zo dňa 12.7.2023 bolo predĺžené zaistenia žalobcu na dobu jedného mesiaca do 12.08.2023. Túto skutočnosť však správny súd zohľadniť nemohol, pretože v čase svojho rozhodnutia o tejto skutočnosti vedieť nemohol, nakoľko rozhodoval o žalobe o prepustenie dňa 28.06.2023.

40. S poukazom na uvedené Najvyšší správny súd SR dospel k záveru o dôvodnosti kasačnej sťažnosti, preto rozsudok správneho súdu podľa § 462 ods. 1 S. s. p. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

41. Vzhľadom k tomu, že zo znenia ustanovenia § 462 ods.2 S. s. p vyplýva, že kasačný súd rozhodnutie správneho súdu zmení tak, že žalobu zamietne iba v prípade, že dospeje k záveru, že napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy je v súlade so zákonom, pričom o takýto prípad sa nejednalo, nemohol najvyšší správny súd rozsudok správneho súdu zmeniť tak, že žalobu zamietne. V danom prípade totiž nebolo predmetom súdneho konania prieskum rozhodnutia, ale žaloba o prepustenie, preto zamietnutie žaloby v zmysle vysloveného právneho názoru v tomto rozsudku prináleží správne súdu.

70/2023 ZNSS

Kľúčové slová: poľovníctvo; vylúčenie člena poľovníckeho združenia; právomoc súdu; civilné konanie

Prejudikatúra: 1 KO 35/2018; 1 KO 4/2020; PL. ÚS 19/2014

Vzťah k právnej úprave: § 2 ods. 1 a ods. 2, § 3 ods. 1 písm. b), § 4 písm. d), § 6 ods. 1, § 7 písm. d) Správneho súdneho poriadku; § 32 ods. 1 a ods. 2, § 71 ods. 2, § 80 ods. 9 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve; § 1 ods. 2 Správneho poriadku

Právna veta

Uznesenie členskej schôdze poľovníckeho združenia o vylúčení člena z poľovníckeho združenia je síce svojou povahou rozhodnutím o právach a povinnostiach člena združenia (fyzickej osoby), nie je však rozhodnutím, ktoré by bolo vydané vo verejnom záujme, respektíve v dôsledku výkonu verejnej moci ako takej. Vzťah poľovníckeho združenia a jeho člena je vzťahom súkromnoprávnym, o ktorom sa koná a rozhoduje v civilnom sporovom konaní, preto nespadá do oblasti verejnej správy.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Svk 48/2022 zo dňa 27. júla 2023: predsedníčka senátu JUDr. Viola Takáčová, PhD., členovia senátu JUDr. Michal Matulník, PhD. a JUDr. Martin Tiso (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

I.

1. Krajský súd v Trenčíne (ďalej len „*krajský súd*“) postupom podľa § 191 ods. 1 písm. d/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „*SSP*“) zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného - Uznesenie členskej schôdze Slovenského poľovníckeho zväzu, Poľovníckeho združenia „*Žľab*“ Drietoma z 27. februára 2022, Číslo: 1/2022, ktorým žalovaný zamietol žalobcom podané odvolanie a potvrdil disciplinárne rozhodnutie z 05. decembra 2021, Č. j. 1/2021 o vylúčení žalobcu zo Slovenského poľovníckeho zväzu, Poľovníckeho združenia „*Žľab*“ Drietoma a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

2. Krajský súd predovšetkým skúmal svoju právomoc (vecnú príslušnosť) vo veci rozhodnúť, pričom mal za to, že je v jeho právomoci prejednať žalovanú vec. Stotožnil sa s argumentáciou žalobcu, že výkon práva poľovníctva je regulovaný samostatným zákonom a je potrebné ho považovať za záujmovú samosprávu, ktorá sa vykonáva na záujmovom princípe a s presahom do verejnej správy, ktorá odôvodňuje aplikáciu § 4 písm. d/ SSP. Krajský súd mal za to, že oblasť poľovníctva (vrátane disciplinárneho trestania) zasahuje do širokej škály verejných vzťahov, a preto je poľovníctvo samostatne upravené zákonom č. 274/2009 Z. z. Uviedol, že povahou rozhodnutia v disciplinárnom konaní sa zaoberal už Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „*najvyšší súd*“), ktorý v uznesení zo 04. júna 2014, sp. zn. 4Nds/2/2014 konštatoval cit.: „(...) *Disciplinárny poriadok slúži, prostredníctvom úpravy trestania previnení proti interným predpisom SPZ, t. j. aj proti jeho stanovám, okrem iného aj na zabezpečenie dodržiavania zákona o poľovníctve, nakoľko stanovy SPZ musia byť s ním v súlade a podliehajú schváleniu štátnym orgánom na úseku správy poľovníctva. Ako represívna norma, resp. kódex uvedenej záujmovej korporácie, slúžiaca na administratívne trestanie uzavretého okruhu osôb,*

založenom na ich príslušnosti k záujmovej korporácii v súvislosti so štátom regulovaným výkonom práva poľovníctva, je svojou povahou administratívna norma. Je nepochybné, že návrhom napadnuté rozhodnutia odporcu, t. j. rozhodnutia vydané v rámci dvojinstančného disciplinárneho konania, majú charakter individuálneho správneho aktu, ktorý svojím enunciatom zásadne zasahuje do práv a povinností navrhovateľa vo vzťahu k jeho právu výkonu poľovníctva v rámci poľovníckeho združenia ako záujmovej korporácie.“ Krajský súd sa s uvedeným právnym názorom plne stotožnil a pri posudzovaní právomoci z uvedeného názoru aj vychádzal.

3. Krajský súd konštatoval, že trestanie (správne) je vážnym zásahom do práv dotknutej osoby a každý proces trestania a uloženia trestu v právnom štáte je založený na iných princípoch ako občianskoprávne vzťahy. Súčasne je toho názoru, že výkon práva poľovníctva je prísne regulovaný právnymi predpismi a nejedná sa o bežný občianskoprávny vzťah. Regulácia výkonu práva poľovníctva má presahy (prieniky) s verejnou správou, hoci ide o reguláciu záujmovej samosprávy. Tento prienik je aj v oblasti trestania členov poľovného združenia. Základným princípom trestania (aj správneho) je, že sa dokazuje vina obvinenému, a na tomto princípe je postavené aj trestanie záujmovou samosprávou (poľovným združením) svojho člena. Následne aj prieskum takéhoto rozhodnutia je postavený na prieskume rozhodnutia, či boli splnené podmienky na jeho vydanie, či je preskúmateľné, keďže uvedené rozhodnutia zásadným spôsobom zasahujú do základných práv občanov. Na rozdiel od uvedeného postupu v občianskoprávnom vzťahu a spore musí každý žalobca preukázať svoj nárok (že má pravdu), čo podlieha zásadne inému procesnému postupu zo strany súdu. Preto aj právna úprava občianskoprávných sporov je upravená zákonom č. 160/2015 Z. z. - Civilným sporovým poriadkom a prieskum správnych žalôb zákonom č. 162/2015 Z. z., pričom oba uvedené predpisy upravujú priebeh súdneho konania zásadne odlišným spôsobom. Ak by krajský súd prijal výklad žalovaného o príslušnosti občianskoprávneho súdu, tak by žalobca musel pred týmto súdom dokázať svoju nevinu, keďže to by bola jeho povinnosť v rámci preukázania dôvodnosti žaloby v občianskoprávnom konaní podľa zákona č. 160/2015 Z. z. Krajský súd mal za to, že uvedený postup by poprel základné zásady ochrany občana v právnom štáte a došlo by k *denegatio iustitiae* v podobe odopretia práva na prístup k súdu.

4. Následne po ustálení svojej právomoci vo veci konat' krajský súd pristúpil k meritórnemu prejednaniu správnej žaloby so záverom, že rozhodnutie žalovaného je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, keď napadnuté rozhodnutie po formálnej stránke nezodpovedalo ustanoveniu § 13 ods. 3 Stanov Slovenského poľovníckeho zväzu, absentovali v ňom úvahy, ktoré viedli žalovaného k jeho rozhodnutiu, žiadnym spôsobom sa žalovaný nevysporiadal s námietkami žalobcu podanými v odvolaní s tým, že nestačí uviesť, že prvostupňový orgán podrobne zdôvodnil napadnuté rozhodnutie, prípadne, že stav vyplýva zo zápisníc, ako aj záznamov.

5. Žalovanému uložil povinnosť zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania v rozsahu 100 %.

II.

6. Proti tomuto rozsudku podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

7. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že na rozhodnutie vo veci nebola daná právomoc súdu v správnom súdnictve (§ 440 ods. 1 písm. a/ SSP), rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP) a tiež, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h/ SSP).

8. Žalovaný v prvom rade považoval za potrebné sa vyjadriť k otázke právomoci správneho súdu riešiť spory medzi členmi poľovníckeho združenia a vo vnútri poľovníckeho združenia. Poukázal na to, že v danom prípade sa nejednalo o spor v rámci práv a povinností členov Slovenského poľovníckeho

zväzu alebo Slovenskej poľovníckej komory a ani sa neriešili práva a povinnosti občana v štátnej správe na úseku poľovníctva. Naopak, riešil sa vzťah žalobcu ako člena súkromnej organizácie - poľovného združenia k tomuto združeniu. Rozhodnutím žalovaného tak nemohlo byť dotknuté postavenie žalobcu v rámci Slovenského poľovníckeho zväzu ani k výkonu jeho práva poľovníctva ako takého, a teda nebolo dotknuté právo žalobcu v oblasti verejnej správy, čím je vylúčené, aby bola založená právomoc správneho súdu podľa § 4 SSP. Žalovaný ako poľovnícke združenie v zmysle § 26 Stanov Slovenského poľovníckeho zväzu je organizačnou zložkou s právnou subjektivitou pôsobiaca na území poľovného revíru, ktorý má v užívaní. Preto nie je orgánom štátnej správy na úseku poľovníctva a nie je ani Slovenským poľovníckym zväzom. Právne postavenie tak vyplýva z § 32 ods. 2 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 274/2009 Z. z.“) a nadväzne na to v Stanovách Slovenského poľovníckeho zväzu (ďalej len „Stanovy SPZ“). V zmysle § 29 ods. 3 Stanov SPZ, členstvo v poľovníckom združení zaniká vylúčením z poľovníckeho združenia, o ktorom rozhoduje v 1. stupni výbor poľovníckeho združenia a v odvolacom konaní členská schôdza poľovníckeho združenia, pričom žalobca bol upozornený, že týmto vylúčením z poľovníckeho združenia mu nezaniká členstvo v Slovenskom poľovníckom zväze. Vo vzťahu k právomoci prejednávať tieto prípady správnym súdom, žalovaný poukázal na rozhodnutia najvyššieho súdu z 20. marca 2012, sp. zn. 6Nds/3/2012, zo 04. júna 2014, sp. zn. 4Nds/2/2014 a tiež rozhodnutie publikované v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu ako judikát R 19/2018, z ktorého vyplynulo, že „na určenie neplatnosti uznesení členskej schôdzy poľovníckeho združenia sa koná a rozhoduje v civilnom sporovom konaní, na ktoré je v 1. inštancii vecne príslušný okresný súd“.

9. V ďalšej časti kasačnej sťažnosti popísal postup, ktorý viedol až k prijatiu uznesenia členskej schôdzy, v rámci ktorej bol žalobca vylúčený z poľovníckeho združenia. Dodal, že rozhodnutie členskej schôdzy o vylúčení žalobcu z poľovníckeho združenia spĺňa všetky náležitosti vyžadované Stanovami SPZ, ako aj Disciplinárnym poriadkom Slovenského poľovníckeho zväzu.

10. Záverom navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

11. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti žalovaného vyjadril podaním zo 07. decembra 2021 s tým, že sa stotožnil so závermi, ku ktorým dospel krajský súd; námietky žalovaného uplatnené v kasačnej sťažnosti považoval za nedôvodné. Vo vzťahu k právomoci správneho súdu na prejednanie danej veci poukázal na rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 2Sdo/4/2012, sp. zn. 4Nds/2/2012, sp. zn. 6Nds/1/2014 a sp. zn. 4Sžo/15/2016. V ďalšom sa tiež stotožnil so záverom krajského súdu, že napadnuté rozhodnutie je neprekúmateľné pre nedostatok dôvodov a nedostatok základných náležitostí.

12. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalovaného ako nedôvodnú zamietol.

IV.

13. Vyjadrenie žalobcu ku kasačnej sťažnosti bolo doručené žalovanému dňa 14. decembra 2022 na vedomie.

Z odôvodnenia rozhodnutia

V.

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „*najvyšší správny súd*“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie predchádzajúce jeho vydaniu a postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovaného je dôvodná.

15. Podľa § 2 ods. 1 SSP, v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právom alebo právom chránených záujmov fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

16. Podľa § 2 ods. 2 SSP, každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

17. 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.

18. Podľa § 4 písm. d/ SSP, orgánmi verejnej správy sa na účely tohto zákona rozumejú právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy.

19. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

20. Podľa § 7 písm. d/ SSP, správne súdy nepreskúmajú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, v ktorých je daná právomoc súdu v civilnom procese.

21. Podľa § 32 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z., na účely tohto zákona sa poľovníckou organizáciou rozumie právnická osoba zriadená podľa tohto zákona, ktorá je organizáciou, ktorá nie je založená na účel dosiahnutia zisku, ktorá združuje občanov Slovenskej republiky, ktorí sú držiteľmi poľovných lístkov, a iné fyzické osoby na účel ochrany a presadzovania oprávnených záujmov svojich členov na úseku poľovníctva, má sídlo na území Slovenskej republiky; je zapísaná v centrálnom registri, ktorý vedie ministerstvo, riadi svoju činnosť stanovami, ktoré musia byť v súlade s týmto zákonom a ostatnými, všeobecne záväznými právnymi predpismi.

22. Podľa § 32 ods. 2 zákona č. 274/2009 Z. z., poľovnícka organizácia môže mať svoje organizačné zložky, ktoré majú právnu subjektivitu v rozsahu určenom v stanovách poľovníckej organizácie.

23. Podľa § 71 ods. 2 zákona č. 274/2009 Z. z., orgánmi štátnej správy na úseku poľovníctva sú:

- a/ ministerstvo,
- b/ okresný úrad v sídle kraja,
- c/ okresný úrad.

24. Podľa § 80 ods. 9 zákona č. 274/2009 Z. z., občianske združenie registrované na výkon práva poľovníctva podľa osobitného predpisu je poľovníckou organizáciou podľa tohto zákona.

25. Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „*Správny poriadok*“), správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

26. Od 01. júna 2023 nadobudol účinnosť zákon č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (reforma súdnictva), ktorým boli zriadené Správny súd v Banskej Bystrici, Správny súd v Bratislave a Správny súd v Košiciach (ďalej len „*správne súdy*“). V zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 151/2022 Z. z., správne súdy začnú svoju činnosť 01. júna 2023. Výkon súdnictva prechádza od 01. júna 2023 z krajských súdov na správne súdy vo všetkých veciach, v ktorých je od 01. júna daná právomoc správnych súdov.

27. Predmetom kasačného konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým súd zrušil uznesenie členskej schôdze Slovenského poľovníckeho zväzu, Poľovníckeho združenia „*Žľab*“ Drietoma (ďalej len „*Poľovnícke združenie*“) z 27. februára 2022, Číslo: 1/2022, ktorým bol žalobca s konečnou platnosťou vylúčený z Poľovníckeho združenia z dôvodu konania proti záujmom poľovníckeho združenia a porušenia interných predpisov a vec mu vrátil na ďalšie konanie z dôvodu jeho nepreskúmateľnosti pre nedostatok dôvodov. V danom prípade, spornou otázkou zostalo, či správne súdu z ustanovení SSP vyplýva právomoc preskúmať rozhodnutia (uznesenia členskej schôdze poľovníckeho združenia) všeobecne, čo sa týka postavenia poľovníckych združení, respektíve konkrétne v prejednávanom prípade možnosť preskúmať rozhodnutie vo veci vylúčenia člena poľovníckeho združenia, a teda, či je daná v tejto veci právomoc správneho súdu, alebo naopak je daná právomoc civilného súdu. Z tohto dôvodu najvyšší správny súd zameral svoju pozornosť na zodpovedanie tejto otázky, ktorú v danom prípade považoval za kľúčovú.

28. Na začiatok najvyšší správny súd uvádza, že do prijatia zákona č. 274/2009 Z. z., t. j. do 31. augusta 2009, bolo poľovnícke združenie občianskym združením, registrovaným na výkon práva poľovníctva, na ktoré sa vzťahovali ustanovenia zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení účinným do 31. augusta 2009 (pozri § 1 ods. 3 menovaného zákona v uvedenom znení). Následne dňa 01. septembra 2009 došlo k prijatiu zákona č. 274/2009 Z. z., ktorá skutočnosť sa previla aj v novelizácii ustanovenia § 1 ods. 3 zákona č. 83/1990 Zb., na základe ktorej sa na združovanie občanov za účelom výkonu práva poľovníctva už zákon č. 83/1990 Zb. nevzťahoval. Inak povedané, počnúc nadobudnutím účinnosti zákona č. 274/2009 Z. z. došlo k vyňatiu poľovníckych združení spod pôsobnosti zákona č. 83/1990 Zb. a k ich „*autonómnemu zastrešeniu*“ pod samostatný zákon č. 274/2009 Z. z., ktorý komplexne rieši otázky vecne týkajúce sa oblasti výkonu poľovníctva.

29. Poľovnícke združenie, o aké sa jedná v tu prejednáwanej veci, je poľovníckou organizáciou podľa § 32 v spojení s § 80 ods. 9 zákona č. 274/2009 Z. z. Poľovnícke združenie ako organizačná zložka Slovenského poľovníckeho zväzu je prostredníctvom Slovenského poľovníckeho zväzu členom Slovenskej poľovníckej komory s tým, že ako člen Slovenskej poľovníckej komory sa podieľa na chove zveri, starostlivosti o zver a jej životné prostredie vrátane jej lovu. Má vlastné stanovy upravujúce jeho názov, poslanie, pôsobnosť, cieľ a rozsah, organizačnú štruktúru, členstvo, práva a povinnosti členov, orgány (členská schôdza, výbor, dozorná rada), členskú disciplínu, hospodárenie, zánik. Stanovy poľovníckeho združenia následne dopĺňa Domáci poriadok, ktorý bližšie definuje práva a povinnosti členov, systém prác a riadenia činnosti poľovníckeho združenia tak, aby výkon práva poľovníctva a jeho

organizácia boli v súlade so zákonmi, predpismi, záujmami a cieľmi poľovníctva a spoločnosti. V oblasti disciplinárnej sa poľovnícke združenie riadi Disciplinárnym poriadkom Slovenského poľovníckeho zväzu.

30. Poľovnícke združenie nie je orgánom štátnej správy ani orgánom územnej samosprávy. Rovnako podľa názoru súdu nie je orgánom záujmovej samosprávy, na rozdiel od Slovenskej poľovníckej komory, ktorú možno považovať za verejnoprávnu korporáciu a nositeľa záujmovej samosprávy. Tá predstavuje jednu z foriem výkonu verejnej moci. V slovenskom právnom poriadku to formálne dokazuje napríklad aj § 1 ods. 2 Správneho poriadku, podľa ktorého správnym orgánom je štátny orgán, orgán územnej samosprávy, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej zákon zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Takéto postavenie Správny poriadok nepriznáva orgánom občianskych či iných združení. Samospráva (či už územná, alebo aj záujmová) je totiž verejnou správou uskutočňovanou inými verejnoprávnymi subjektmi než štátom (pozri napr. Skulová, S. Základy správnej vedy. Brno : Masarykova univerzita, 2014. s. 52). Záujmovú samosprávu je potrebné považovať za prvok demokratickej formy vlády, pretože rovnako ako právny štát, s ktorým sa spája ústavná ochrana mnohých princípov, tak aj demokratický štát implikuje súbor princípov, foriem a metód uplatňovania verejnej moci a jednou z nich je záujmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybné aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku (nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 16. marca 2016, sp. zn. PL. ÚS 19/2014).

31. Poľovnícke združenie je právnickou osobou zriadenou podľa zákona č. 274/2009 Z. z., ktorá nie je založená na účel dosiahnutia zisku, združujúcou občanov Slovenskej republiky, ktorí sú držiteľmi poľovníčích lístkov, a iné fyzické osoby na účel ochrany a presadzovania oprávnených záujmov svojich členov na úseku poľovníctva, má sídlo na území Slovenskej republiky; je zapísaná v centrálnom registri, ktorý vedie ministerstvo, riadi svoju činnosť stanovami, ktoré musia byť v súlade s týmto zákonom a ostatnými, všeobecne záväznými právnymi predpismi. Podľa SSP sa za orgány verejnej správy považujú aj právnické osoby a fyzické osoby, ktorým osobitný predpis zveril rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy (§ 4 písm. d/ SSP). Rozhodnutia poľovníckeho združenia by podliehali súdnemu prieskumu v správnom súdnictve v prípade, ak by sa týkali oblasti verejnej správy a zákon (nie predpis nižšej právnej sily, alebo interný akt) by im v tomto smere zveril právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. Aj keď pojem „verejnej správy“ nie je možné dostatočne pozitívne vymedziť, možno ho charakterizovať tak, že sa jedná o realizáciu verejnej moci, ktorá má sledovať určitý verejný cieľ alebo záujem alebo realizáciu zákona, ktorá je vykonaná osobami, ktoré nie sú osobami nezávislými (od štátu). Možno pod ňou rozumieť správu verejných záležitostí, realizovanú ako prejav výkonnej moci v štáte, je správou vo verejnom záujme a subjekty, ktoré ju vykonávajú, ju realizujú ako zákonom uloženú povinnosť, a to z titulu svojho postavenia ako verejno-právnych subjektov. Verejnú správu v zmysle organizačnom predstavujú nielen subjekty ich primárneho výkonu, t. j. štát prostredníctvom vlastných orgánov, ale tiež prostredníctvom verejnoprávnych subjektov ako predstaviteľov a nositeľov verejnej moci. Podľa § 6 ods. 1 SSP správne súdy v správnom súdnictve preskúmavajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. S poukazom na podstatu prejednávanej veci je nesporné, že rozhodnutie, o aké ide v tu prejednávanej veci, je síce rozhodnutím o právach a povinnostiach člena združenia ako fyzickej osoby, ale nie je rozhodnutím vydaným vo verejnom záujme (v oblasti verejnej správy); jedná sa o rozhodnutie vydané výlučne v rámci vnútornej autonómie poľovníckeho združenia. V prejednávanej veci sa žalobca dopustil porušenia Stanov a Domáceho poriadku poľovníckeho

združenia, t. j. predpisov vykazujúcich výlučne súkromnoprávny charakter, keďže boli vydané poľovníckym združením, ktoré má povahu právnickej osoby. Ani zákon č. 274/2009 Z. z., ani žiaden iný zákon poľovníckym združeniam nezveril rozhodovaciu právomoc o právach a povinnostiach ich členov práve z dôvodu, že tieto sú internou, súkromnoprávnou záležitosťou združenia. Zákon č. 274/2009 Z. z. neupravuje priamo vzťahy medzi členmi poľovníckej organizácie - poľovníckeho združenia, iba všeobecne ustanovuje, že poľovnícka organizácia riadi svoju činnosť stanovami (§ 32 ods. 1 písm. d/).

32. Podporne možno poukázať na uznesenie najvyššieho súdu z 08. novembra 2018, sp. zn. 1KO/35/2018, v ktorom súd uviedol cit.: „(...) Najvyšší súd Slovenskej republiky už podľa prechádzajúcej právnej úpravy (Občiansky súdny poriadok) účinnnej do 30. júna 2016 sa ustálil v názore, že orgány poľovníckeho združenia ako súkromnoprávne osoby rozhodujú na základe Stanov združenia v záujmovej oblasti svojich členov, teda iba v oblasti súkromnej, nie v oblasti verejnej a že na konanie nie sú splnené podmienky pre súdny prieskum ich rozhodnutia podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, upravujúcej správne súdnictvo. Ich rozhodnutia nie sú realizáciou verejnej moci, ani nesledujú žiaden verejný cieľ alebo záujem, ani nerealizujú zákon, ale interný predpis združenia, ktorým sú Stanovy. Zákon č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve, ani žiadny iný zákon poľovníckym združeniam nezveril rozhodovaciu právomoc o právach a povinnostiach ich členov práve z dôvodu, že tieto sú internou, súkromnoprávnou záležitosťou združenia. Preto ich rozhodnutia nemôžu podliehať súdnemu prieskumu v správnom súdnictve v zmysle § 244 ods.2 O.s.p. Takémuto prieskumu by podliehali len v prípade, ak by sa týkali oblasti verejnej správy a zákon (nie predpis nižšej právnej sily, alebo ich interný akt) by im v tomto smere zveril právomoc rozhodovať o právach a povinnostiach fyzických alebo právnických osôb.“ V obdobnom zmysle rozhodol najvyšší súd tiež vo veci vedenej pod sp. zn. 1KO/4/2020.

33. Záverom najvyšší správny súd poukazuje tiež na právny názor vyslovený Ústavným súdom Slovenskej republiky v náleze zo 16. marca 2016, sp. zn. PL. ÚS 19/2014 týkajúci sa postavenia poľovníckych organizácií, v rámci ktorého poukázal na predchádzajúcu judikatúru najvyššieho súdu a uviedol, že cit.: „(...) Druhou obdobne problematickou črtou praktického chápania postavenia poľovníckych organizácií je judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) zjavne vychádzajúca z právneho názoru, podľa ktorého sú poľovnícke organizácie subjektmi záujmovej samosprávy, a teda sú nadané výsadami verejnej moci. Spočiatku síce najvyšší súd vo väzbe na § 32 zákona o poľovníctve správne judikoval, že „v prípade rozhodnutia orgánov poľovníckeho združenia o vylúčení niektorého z členov združenia... takéto rozhodnutie je síce rozhodnutím o právach a povinnostiach člena združenia ako fyzickej osoby, ale nie je rozhodnutím vydaným v oblasti verejnej správy. Orgány poľovníckeho združenia... rozhodujú na základe stanov združenia v záujmovej oblasti svojich členov, teda iba v oblasti súkromnej, nie v oblasti verejnej. Ich rozhodnutia nie sú realizáciou verejnej moci, ani nesledujú žiaden verejný cieľ alebo záujem, ani nerealizujú zákon, ale interný predpis združenia, ktorým sú Stanovy.“ (uznesenie najvyššieho súdu z 20. marca 2012 vo veci sp. zn. 6 Nds 3/2012). Neskôr však najvyšší súd svoj postoj zmenil, a to počnúc rozsudkom z 22. augusta 2012 vo veci sp. zn. 2 Sdo 4/2012, v ktorom na podklade podrobnej rekapitulácie právnej úpravy poľovníctva vykazujúcej črtu verejného záujmu jednoznačne zaujal názor, podľa ktorého „podľa zákona č. 274/2009 Z. z. sa poľovnícke združenie považuje za orgán záujmovej samosprávy na úseku správy poľovníctva“. Citovaný názor bol neskôr zopakovaný napríklad v uznesení sp. zn. 6 Nds 1/2014 z 10. apríla 2014. Ústavný súd k ustáľujúcej sa judikatúre najvyššieho súdu uvádza, že v právnom štáte je absolútne vylúčené priznať akejkoľvek právnickej osobe verejno-mocenské oprávnenia bez explicitnej opory v zákone. Zákon o poľovníctve žiadne prerogátiva verejnej moci poľovníckym organizáciám nepriznáva. Eventuálne rozhodnutie stanovami určeného orgánu poľovníckej organizácie o vylúčení svojho člena

nie je výkonom verejnej moci (ani verejnej správy), pretože ide o rozhodnutie súkromno-právneho subjektu (poľovníckej organizácie ako právnickej osoby) o svojom členovi, a teda o súkromno-právnych pomeroch tohto člena. Na tom nič nemení skutočnosť, že zákon o združovaní sa na združovanie občanov na výkon práva poľovníctva nevzťahuje, čo je z hľadiska združovacej podstaty poľovníckych organizácií iba formálna záležitosť. Nič na tom nemení dokonca ani skutočnosť, že výkon práva poľovníctva vykazuje evidentný verejnoprávny rozmer. V slovenskom právnom prostredí existuje množstvo občianskych združení a iných subjektov tzv. tretieho sektora, ktorých nezisková aktivita je vecne orientovaná na sféru priraditeľnú k verejnému záujmu (oblasť starostlivosti o sociálne odkázaných, oblasť zdravotníctva, sféra starostlivosti a ochrany o životné prostredie, o kultúrne pamiatky a pod.). U žiadneho z týchto subjektov to však ipso facto nemá za následok jeho právnu kvalifikovateľnosť ako subjektu záujmovej samosprávy podieľajúceho sa na výkone verejnej moci. Samotná orientácia aktivity príslušného subjektu na spoločenské vzťahy zahŕňajúce evidentný prvok verejného záujmu nepostačuje pre záver o danosti verejnomočenského postavenia tohto subjektu. K popísanej orientácii nevyhnutne musí pristúpiť aj explicitné zákonné zakotvenie pôsobnosti a právomoci, v súhrne teda kompetencie ako nevyhnutnej podmienky verejno-močenského postavenia. V právnom štáte je totiž iba zákonodarca oprávnený takéto postavenie priznať.“ Uvedený záver potvrdil Ústavný súd Slovenskej republiky aj v relatívne aktuálnom uznesení z 08. decembra 2022, sp. zn. III. ÚS 684/2022.

34. Možno teda uzavrieť, že uznesenie členskej schôdze poľovníckeho združenia o vylúčení člena z poľovníckeho združenia je síce svojou povahou rozhodnutím o právach a povinnostiach člena združenia (fyzickej osoby), nie je však rozhodnutím, ktoré by bolo vydané vo verejnom záujme, respektíve v dôsledku výkonu verejnej moci ako takej. Vzťah poľovníckeho združenia a jeho člena je vzťahom súkromnoprávnym, o ktorom sa koná a rozhoduje v civilnom sporovom konaní, preto nespadá do oblasti verejnej správy.

35. Vzhľadom na zistenú procesnú vadu - nedostatok právomoci správneho súdu - najvyšší správny súd sa bližšie nezaoberal ďalšími námietkami uplatnenými žalovaným v kasačnej sťažnosti.

36. Vychádzajúc tak z vyššie uvedeného, a najmä na skutočnosť o nedostatku právomoci správneho súdu v predmetnej veci konať a rozhodnúť, najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť žalovaného vyhodnotil ako dôvodnú, a preto podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil rozsudok krajského súdu a vec vrátil Správneému súdu v Banskej Bystrici na ďalšie konanie (pozri bod 26 tohto rozsudku). Správny súd v Banskej Bystrici rozhodne aj o náhrade trov kasačného konania v zmysle § 467 ods. 3 SSP.

71/2023 ZNSS

Kľúčové slová: ochrana životného prostredia; kolaudačné konanie; zainteresovaná verejnosť

Prejudikatúra: II. ÚS 142/2015; III. ÚS 274/2018; III. ÚS 416/2018; I. ÚS 529/2019; I. ÚS 380/2019; Pro-Braine a i., C-121/11; Brussels Hoofdstedelijk Gewest a i., C-275/09

Vzťah k právnej úprave: §78 ods. 1, § 140c ods. 10 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon); § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o EIA);, § 99 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Účasť verejnosti na rozhodovaní v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie je potrebné spájať len s tými povolovacími konaniami, ktorých výsledkom je povolenie na realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny (navrhovaná činnosť). Kolaudačné rozhodnutie, ktorým sa povoľuje užívanie stavby na určený účel, bez ďalšieho nie je rozhodnutím, ktorým sa povoľuje realizácia prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Svk 21/2021 z 30. novembra 2022: predsedníčka senátu Mgr. Kristína Babiaková (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Katarína Benczová a JUDr. Zuzana Šabová, PhD.]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania

1. Mesto Nitra (ďalej len „*prvostupňový orgán*“) vydalo dňa 18. apríla 2018 povolenie na predčasné užívanie stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby do 31. mája 2019 stavby „*Príprava strategického parku Nitra*“ v rozsahu: SO 111 účelová komunikácia medzi križovatkami „*K*“ - „*I*“, SO 112 účelová komunikácia medzi križovatkami „*I*“ - „*TIP*“, SO 113 účelová komunikácia medzi „*TIP*“ a križovatkou „*A*“, SO 120 účelová komunikácia medzi križovatkami „*J*“ a „*L*“, SO 121 účelová komunikácia od križovatky „*H*“ po strategický park, SO 126 okružná križovatka „*TIP (P)*“, SO 207 most na komunikácii „*K-I*“ nad potokom Jelšina, SO 208 tesniaca vaňa pod ŽSR, SO 255 oporný múr v km 1,5 medzi križovatkami „*K-I*“, SO 305 PHS pri ÚK medzi križovatkami „*K*“ a „*I*“ od km 1,525 po KÚ, SO 306 PHS pri ÚK medzi križovatkou „*I*“ - a „*TIP*“, SO 307 PHS pri ÚK od TIP po km 1,425 MK „*TIP*“ a „*A*“ na parcelách v k. ú. X., S., Č. M. L..

2. Proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu podala odvolanie spoločnosť Nitra Invest, s.r.o. podaním zo dňa 4. mája 2018 a žalobca podaním zo dňa 2. mája 2018.

3. O podaných odvolaniach rozhodol Okresný úrad Nitra, odbor cestnej dopravy a pozemných komunikácií (ďalej ako „*žalovaný*“) podľa § 3 ods. 5 písm. c) zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon) v spojení so zákonom č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov a v súlade s § 32, § 46 a § 58 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní rozhodnutím zo dňa 27. augusta 2018 tak, že odvolanie spoločnosti Nitra Invest, s.r.o.

a žalobcu zamietol a potvrdil rozhodnutie prvostupňového orgánu (ďalej aj ako „*napadnuté rozhodnutie*“ alebo „*rozhodnutie žalovaného*“).

4. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí uviedol, že žalobca nebol účastníkom predmetného konania a stavebný úrad nemal povinnosť sa s jeho námietkami vysporiadať. Poukázal na okruh účastníkov kolaudačného konania podľa ustanovenie § 78 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (ďalej ako „*stavebný zákon*“). V súlade s § 140c ods. 8 stavebného zákona preskúmal odvolanie žalobcu, a to v rozsahu, v akom namietal nesúlad povolenia na užívanie s obsahom rozhodnutia podľa osobitného predpisu.

Priebeh konania pred správny súdom

5. Žalobca podal proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, ktorou žiadal, aby Krajský súd v Nitre (ďalej len „*správny súd*“) rozhodnutie žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

6. Žalobca namietal vecnú príslušnosť mesta Nitra rozhodovať v predmetnej veci, nerešpektovanie § 9 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 453/2009 Z. z., ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona a porušenie § 66 ods. 4 písm. d) stavebného zákona. Poukázal na to, že prebieha súdne konanie o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí vydaných podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*zákon o EIA*“), tiež na to, že žalovaný mal preskúmať rozhodnutie prvostupňového orgánu v celom rozsahu a vziať na zreteľ všetky nesprávnosti tohto rozhodnutia, teda nie len tie, ktoré žalobca v odvolaní namietal a na skutočnosť, že samotný strategický park nebol posudzovaný z hľadiska vplyvov na životné prostredie. Namietal, že povolenie na predčasné užívanie stavby sa doručovalo 45 subjektom, pričom tam nie sú uvedení účastníci konania zo zisťovacieho konania, hoci sú správny orgánu známi.

7. Žalovaný vo vyjadrení uviedol, že v odvolacom konaní nevyšli najavo žiadne skutočnosti, ktoré by nasvedčovali tvrdeniu žalobcu o tom, že v stavebnom konaní a vo vydanom povolení na užívanie boli porušené ním citované právne normy. K námietkam žalobcu, že povolenie na užívanie nebolo doručené účastníkom konania zo zisťovacieho konania a že o tomto konaní nebol informovaný, uviedol, že povolenie na užívanie bolo zverejnené na vývesných tabuliach obcí, v katastrálnych územiach, ktorých sa stavba nachádza ako i na internetových stránkach podľa § 140c ods. 8 stavebného zákona. S poukazom na § 78 ods. 1 stavebného zákona mal za to, že žalobca nebol účastníkom konania a stavebný úrad a ani žalovaný nemal povinnosť sa s akýmkoľvek jeho námietkami vysporiadať. Žalovaný preto v súlade s § 140c ods. 8 stavebného zákona preskúmal odvolanie žalobcu a to v rozsahu, v akom žalobca namietal nesúlad povolenia na užívanie s obsahom rozhodnutia podľa osobitného predpisu. Navrhol, aby súd podanú žalobu zamietol ako nedôvodnú.

Rozhodnutie správneho súdu

8. Správny súd rozsudkom č. k. 11S/234/2018 - 477 zo dňa 2. decembra 2020 podľa § 191 ods. 1 písm. g) SSP napádané rozhodnutia zrušil a vec vrátil prvostupňovému správny orgánu na ďalšie konanie, a to z dôvodu, že v priebehu administratívneho konania došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej.

9. S poukazom na žalobcom formulované dôvody žaloby a obsah predloženého administratívneho spisu, správny súd uviedol, že v súlade s § 77 stavebného zákona kolaudačné konanie vykonáva stavebný úrad, ktorý vydal stavebné povolenie, teda Mesto Nitra. Mesto Nitra rozhoduje ako špeciálny

stavebný úrad podľa § 120 stavebného zákona a podľa § 3a ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách (cestný zákon), ktorý určuje pôsobnosť štátnej cestnej správy tak, že pre stavby miestnych a účelových pozemných komunikácií určuje pôsobnosť príslušných obcí.

10. Správny súd pri posudzovaní námietok žalobcu vychádzal z toho, že žalobca podal žalobu ako zainteresovaná verejnosť podľa § 178 ods. 3 SSP. Rozhodol, že žalobca, ktorý bol účastníkom zisťovacieho konania navrhovanej činnosti „Automotive Nitra project“, čo v konaní nebolo sporné, mal byť účastníkom všetkých povoľovacích konaní *ex lege* podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA, a teda i konania o povolení časovo obmedzeného predčasného užívania časti stavby. Dospel k záveru, že na posúdenie účasti žalobcu v kolaudačnom konaní bolo potrebné postupovať podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona, ktorý je v stavebnom konaní zákonom špeciálnym vo vzťahu k všeobecnému predpisu o správnom konaní - správnom poriadku. Doplnil však, že pokiaľ správne orgány pri zisťovaní okruhu účastníkov kolaudačného konania vychádzali striktne len z § 78 ods. 1 stavebného zákona, ich postup nemožno považovať za súladný so zákonom, keďže z § 24 ods. 2 zákona o EIA vyplýva, že účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povoľovacích konaní, teda i kolaudačného konania. Uzavrel, že napriek tomu, že pri vydaní stavebného povolenia správne orgány so žalobcom ako s účastníkom konania konali, v kolaudačnom konaní vymedzili účastníctvo len v súlade s § 78 ods. 1 stavebného zákona a neprihliadli na to, že účastníkmi konania aj v tomto povoľovacom konaní sú *ex lege* účastníci zisťovacieho konania, ktoré tomuto povoľovaciemu konaniu predchádzalo v súlade so zákonom o EIA.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

11. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalovaný (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a navrhol, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

12. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti namietal, že žalobcu nebolo možné považovať za účastníka kolaudačného konania. Uviedol, že stavebný zákon definuje účastníkov kolaudačného konania tzv. pozitívnou enumeráciou, uvedením konkrétnych subjektov, ktorým postavenie účastníka v konaní priznáva, pričom v uvedenom ustanovení nie je uvedené, že by účastníkom kolaudačného konania boli osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu, tak ako je to v územnom alebo v stavebnom konaní. Výklad správneho súdu považuje za vybočenie zo štandardného výkladu, keďže uvedené ustanovenie § 78 ods. 1 stavebného zákona neuvádza, že účastníkmi kolaudačného konania sú i ďalšie osoby, ktorým toto postavenie vyplýva z osobitného predpisu. Uvádza, že ak by mal zákonodarca záujem, aby účastníkmi kolaudačného konania boli osoby, ktoré boli účastníkmi zisťovacieho konania, tak by uvedenú skutočnosť deklaroval v predmetnom ustanovení. Tiež nesúhlasil s postupom správneho súdu, že rozhodoval o žalobe, keď preskúmaval časovo obmedzené povolenie, ktoré stratilo účinnosť dňa 31. mája 2019 a už nebolo spôsobilým predmetom prieskumu v správnom súdnictve podľa § 6 ods. 1 v spojení s § 3 ods. 1 písm. b) SSP. Bol toho názoru, že správny súd mal konanie zastaviť podľa § 99 ods. 1 písm. g) SSP.

13. Kasačnú sťažnosť podal aj príbratý účastník konania MH Invest, s.r.o., ktorý však v stanovenej lehote nezaplatil súdny poplatok. Z toho dôvodu správny súd uznesením č. k. 11S/234/2018 - 626 zo dňa 19. júla 2021 konanie o jeho kasačnej sťažnosti zastavil.

14. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalobca, ktorý poukázal na to, že z textu kasačnej sťažnosti, ani z príloh nevyplýva, že prednosta okresného úradu splnomocnil Z.. N. G. na podanie kasačnej sťažnosti. Tiež rozsiahlo popísal jeho pochybnosti o nezaujatosti prednostu pri rozhodovaní o tomto projekte. Uviedol, že predmetné konanie je vedené vo vzťahu k stavbe, ktorá bola predmetom procesu

EIA, ktorého sa procesne zúčastnil, čiže je jednoznačne účastníkom všetkých následných povoľovacích konaní, to znamená aj kolaudačného.

15. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj pribratý účastník konania 4), ktorý poukázal na to, že správny súd pribratým účastníkom konania nepriznal náhradu trov konania s odôvodnením, že výzvu doručení účastníkom konania a ich právnym zástupcom na vyjadrenie sa k žalobe, nepovažoval za uloženie povinnosti. Krajský súd podľa jeho názoru neodôvodnil, prečo nepovažoval za uloženie povinnosti právne zastúpenému pribratému účastníkovi konania predvolanie na pojednávanie dňa 25. novembra 2020, na ktoré ho predvolal dňa 11. júna 2020 s poučením, že ho považuje za potrebné vypočuť a s upozornením, že ak sa bez ospravedlnenia nedostaví, môže ho správny súd predviesť a uložiť mu náhradu trov predvedenia a poriadkovú pokutu 500 eur. Stotožnil sa s právnym názorom sťažovateľa. 16. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj pribratý účastník konania 5), ktorý sa stotožnil s argumentáciou uvedenou v kasačnej sťažnosti.

16. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj pribratý účastník konania 5), ktorý sa stotožnil s argumentáciou uvedenou v kasačnej sťažnosti.

17. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti pribratý účastník konania 1) uviedol, že neboli splnené podmienky pre súdny prieskum napadnutých rozhodnutí a krajský súd mal v zmysle § 99 písm. g) SSP konanie zastaviť z dôvodu, že odpadol dôvod na pokračovanie v konaní. Keďže napadnuté rozhodnutie bolo časovo obmedzené do 31. mája 2019, už nemôže vzniknúť situácia, kedy by v čase vykonania súdneho prieskumu takéto rozhodnutie napĺňalo legálnu definíciu rozhodnutia tak, ako je táto ustanovená v § 3 ods. 1 písm. b) SSP, teda kedy by správnou žalobou napadnuté rozhodnutia mohli (v čase vykonania súdneho prieskumu) zakladať, meniť alebo rušiť práva a povinnosti fyzických či právnických osôb. Poukázal na ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu, podľa ktorej napr. z uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 24. januára 2018, sp. zn. 10Sžk/11/2016 vyplýva, že *„zákonným predpokladom podania správnej žaloby v správnom súdnictve je skutočnosť, že žalobca bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím, ktoré je nezákonné. Správny súd musí poukázanie ukrátenia práv žalobcu nezákonným rozhodnutím skúmať ex offio. Kasačný súd má za to, že žalobca nepreukázal ukrátenie na svojich právach, ktoré mu vzniklo rozhodnutím o povolení výnimky podľa § 40 ods. 2 a ods. 3, písm. b) a c) ZOPK, keďže v danom prípade, v priebehu súdneho konania napadnuté rozhodnutia stratili platnosť a žalobcovia účasť v tomto štádiu konania nemohla spôsobiť ukrátenie jeho práv, t. j. realizácia jeho práv bola teda výlučne formálneho charakteru, avšak reálne nemohla zabezpečiť výhodnejší, resp. priaznivejší výsledok.“*

18. Vo vyjadrení tiež uviedol, že žalobca nikdy nebol, nemal byť a ani byť nemohol účastníkom kolaudačného konania a stotožnil sa s právnym názorom sťažovateľa. Poukázal na to, že aplikácia ustanovenia § 24 ods. 2 zákona o EIA je v zmysle jeho znenia (obsahu) limitovaná výlučne na následné, po konaní podľa tretej časti Zákona o EIA nasledujúce *„povoľovacie konania k navrhovanej činnosti alebo jej zmene“*. Nevzťahuje sa preto na akékoľvek následné povoľovacie konanie, ako to nesprávne v rozpore s predmetným zákonným ustanovením tvrdí krajský súd v odôvodnení napadnutého rozsudku, ale výlučne na povoľovacie konanie k navrhovanej činnosti alebo jej zmene. Kolaudačné konanie, tzn. konanie o vydanie povolenia na trvalé alebo dočasné užívanie stavby alebo jej zmeny, pritom nie je povoľovacím konaním k navrhovanej činnosti alebo jej zmeny, t. j. nie je konaním, ktoré má na mysli ustanovenie § 24 ods. 2 zákona o EIA.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie kasačného súdu

19. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (...) preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

20. Kasačný súd bol na základe podanej kasačnej sťažnosti sťažovateľom vyzvaný za zaujatie právneho názoru k otázke (i) povinnosti správneho súdu zastaviť v prejednávanej veci konanie podľa § 99 ods. 1 písm. g) SSP a (ii) práva žalobcu ako zainteresovanej verejnosti byť účastníkom kolaudačného konania podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA.

21. Pri riešení nastolených otázok kasačný súd zohľadňoval aj rozhodovaciu činnosť Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Keďže odo dňa 1. augusta 2021 došlo k prechodu kompetencií zo správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (...) vychádzajúc z účelu zabezpečenia kontinuity rozhodovacej činnosti, z právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní založených aj na ustálenej rozhodovacej činnosti najvyšších súdnych autorít (§ 5 ods. 1 SSP v spojení s čl. 2 ods. 1 až 3 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov) sa kasačný súd naďalej považuje za viazaný doterajšou rozhodovacou činnosťou správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, vrátane jeho veľkého senátu.

K povinnosti správneho súdu zastaviť konanie

22. V prejednávanej veci mal kasačný súd z administratívneho a súdneho spisu za preukázané, že predmetom preskúmania zákonnosti správneho súdu bolo povolenie prvostupňového orgánu zo dňa 18. apríla 2018 na predčasné užívanie stavby pred odovzdaním a prevzatím všetkých dodávok stavby do 31. mája 2019 a následné rozhodnutie žalovaného o odvolaní. Počas súdneho konania na správnom súde preskúmané rozhodnutie dňa 31. mája 2019 stratilo účinnosť.

23. Podľa ustanovenia § 99 písm. g) SSP „*Správny súd konanie uznesením zastaví, ak g) odpadol dôvod na pokračovanie v konaní a nejde o prípady ustanovené v písmenách c) a d)*...“

24. Ustanovenie § 99 písm. g) SSP predstavuje osobitný dôvod zastavenia správneho súdneho konania bez meritórneho posúdenia správnej žaloby, ktorý je podmienený odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní. Na rozdiel od situácií upravených v § 99 písm. c) a d) SSP, ako vyplýva už zo samotného znenia predmetného ustanovenia, pod odpadnutím dôvodu na pokračovanie v konaní nemožno považovať zrušenie napádaného rozhodnutia na základe uplatneného protestu či uplatneného mimoriadneho opravného prostriedku. Pôjde o odlišné situácie, najmä o prípady faktického zániku účinkov či už žalobou napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré môžu byť spojené buď s faktickým postupom žalovaného orgánu verejnej správy, s vydaním rozhodnutia podľa osobitných predpisov či s uplynutím času v prípade časovo limitovaných rozhodnutí a opatrení orgánov verejného správy. Dôvod zastavenia správneho súdneho konania podľa § 99 písm. g) SSP vychádza zo samotnej podstaty správneho súdnictva, ktorého rozhodovanie nemá plniť primárne akademické účely, ale má praktický zmysel - poskytovať efektívnu ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb, ktoré boli porušené alebo priamo dotknuté zákonom vymedzenou činnosťou verejnej správy, pred nezákonným výkonom verejnej moci (§ 2 ods. 2 SSP).

25. Rovnako ako všetky iné ustanovenia, aj § 99 písm. g) SSP podlieha ústavnokonformnému výkladu (*mutatis mutandis* rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 142/2015 zo dňa 10. marca 2015, publikované v ZNaÚÚS pod č. 58/2015). Zo všetkých jeho výkladových alternatív je preto potrebné preferovať tú, ktorá najväčšmi vyhovuje hodnotám a princípom zakotveným v Ústave. Osobitnú rolu tu zohráva práve maxima obsiahnutá v čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy. Inými slovami, uplatňovanie § 99 písm. g) SSP nesmie viesť k odopretiu spravodlivosti a najmä k odopretiu prístupu k

súdu takým fyzickým a právnickým osobám, ktoré boli ukrátené na svojich právach (osobitne na základných právach a slobodách) postupom orgánov verejnej moci.

26. Práve z tohto dôvodu nemožno zastaviť správny súdny prieskum takého rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré už zasiahlo do právnej sféry dotknutých subjektov (zasiahlo do ich subjektívnych práv a povinností, resp. ak tieto práva už boli realizované), i keď počas súdneho prieskumu jeho účinky zanikli. Je tomu tak preto, že obsah súdnej ochrany v správnom konaní sa po uplynutí účinkov žalovaného rozhodnutia dostáva do sekundárnej podoby, ktorej podstatou je vytvorenie základu pre prípadný nárok na náhradu škody (obdobne tiež rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 274/2018 zo dňa 13. novembra 2018, sp. zn. III. ÚS 416/2018 zo dňa 16. januára 2019 a iné). Náhrada škody, ktorá vznikla nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy a ktorej uplatnenie je podmienené konštatovaním nezákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy (§ 3 ods. 1 písm. a) v spojení s § 6 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov), je pritom rovnako základným právom fyzických a právnických osôb (čl. 46 ods. 3 Ústavy).

27. Zastaviť správne súdne konanie s odkazom na § 99 písm. g) SSP nemožno ani vtedy, ak je na pokračovaní súdneho prieskumu daný verejný záujem explicitne garantovaný/chránený právom, i keď účinky napadnutého rozhodnutia správneho orgánu počas súdneho prieskumu pominuli (rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 529/2019 zo dňa 19. januára 2021, sp. zn. I. ÚS 380/2019 zo dňa 13. júla 2021 a iné).

28. V preskúmvanej veci ide nepochybne o situáciu, kedy na základe povolenia na predčasné užívanie stavby došlo aj k realizácii práv týmto rozhodnutím povolených (práva užívať stavbu), a teda došlo aj k prípadnému zásahu do žalobcom namietaného práva na životné prostredie. Ústavný súd v takomto prípade práve u zainteresovanej verejnosti jasne v náleze č. k. III. ÚS 418/2018-41 zo dňa 29. januára 2019 uviedol, že „*ak už dané subjektívne práva boli uplatnené, nemožno ani v dôsledku uplynutia času bez ďalšieho zastaviť správne súdne konanie a odmietnuť súdnu ochranu, pretože jej primárny obsah založený na možnosti zrušenia nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia sa tým dostáva do sekundárnej podoby, ktorej podstatou je vytvorenie základu pre náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov.*“ Ak má zainteresovaná verejnosť podozrenie, že štát resp. jeho orgány v konkrétnom prípade postupujú v rozpore s ústavnými požiadavkami podľa čl. 44 ods. 4 Ústavy SR, má v zmysle ustanovení SSP možnosť obrátiť sa na nezávislý súd, ktorý predmetné konanie podrobí súdnemu prieskumu. Žalobca ako zainteresovaná verejnosť sa v okolnostiach prejednávanej veci domáhal ochrany práva na priaznivé životné prostredie, teda zastupoval verejný záujem. Verejný záujem na preskúmaní negatívneho zásahu do životného prostredia existuje a pretrváva v okolnostiach danej veci aj po časovom uplynutí povolenia. Kasačný súd v súvislosti s touto námietkou žalovaného preto uvádza, že správny súd konal v súlade so zákonom, ako aj s už ustálenou rozhodovacou činnosťou ústavného ako aj kasačného súdu, keď konanie v tejto veci bez ďalšieho nezastavil.

29. Ak žalovaný v kasačnej sťažnosti poukazuje na rozhodnutie najvyššieho súdu zo dňa 24. januára 2018, sp. zn. 10Sžk/11/2016, išlo práve o také rozhodnutie, ktorého závery boli následne vyššie citovanými rozhodnutiami ústavného súdu zrušené ako neústavné a došlo v tejto otázke k ustáleniu judikatúry tak ako je uvedené v bodoch 24 - 28 tohto rozhodnutia.

Zainteresovaná verejnosť ako účastník kolaudačného konania

30. Správny súd v napadnutom rozsudku dospel k záveru, že správne orgány postupovali v rozpore so zákonom, ak pri zisťovaní okruhu účastníkov kolaudačného konania vychádzali striktne len

z § 78 ods. 1 stavebného zákona, keďže z § 24 ods. 2 zákona o EIA vyplýva, že účastníci zisťovacieho konania sú účastníkmi všetkých následných povolovacích konaní, teda i kolaudačného konania.

31. Podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti a následne postavenie účastníka v povolovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu. (pozn. kasačného súdu: pojem „dotknutá verejnosť“ je totožný s pojmom „zainteresovaná verejnosť“)

32. Podľa § 78 ods. 1 stavebného zákona účastníkmi kolaudačného konania sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená. Podľa § 78 ods. 2 stavebného zákona ak stavebný úrad zlúči s kolaudačným konaním konanie o zmene stavby pred dokončením, sú účastníkmi konania aj tí účastníci stavebného konania, ktorých by sa zmena mohla dotýkať.

33. Ako vyplýva z citovaných ustanovení, zákon o EIA stanovuje, že zainteresovaná/dotknutá verejnosť, ktorá bola účastníkom konania podľa zákona o EIA (postup podľa odseku 3 alebo odseku 4), je následne ex offio účastníkom v povolovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene. Jedným zo zákonov, ktorý upravuje následné povoloacie konania, je aj stavebný zákon. Stavebný zákon zainteresovanej verejnosti výslovne priznáva postavenie účastníka konania v územnom konaní (§ 34 ods. 1 stavebného zákona) ako aj v stavebnom konaní (§ 59 ods. 1 stavebného zákona). Na rozdiel od územného a stavebného konania, stavebný zákon v kolaudačnom konaní zainteresovanej verejnosti postavenie účastníka konania nepriznáva, keď v § 78 ods. 1 uvádza, že účastníkmi kolaudačného konania sú stavebník, vlastník stavby, ak nie je stavebníkom a vlastník pozemku, na ktorom je stavba umiestnená (účastníctvo by bolo možné prípadne podľa § 78 ods. 2 stavebného zákona, ale v prejednávacom prípade nebolo preukázané a ani tvrdené, že išlo o zmenu stavby). Dochádza tak k významovému stretu dvoch zákonov, pričom úlohou správneho súdu v danom prípade bolo vyložiť oba tieto zákony v súlade s požiadavkami na výklad práva uvedenými v čl. 3 a 4 Civilného sporového poriadku v spojení s § 5 ods. 1 SSP za použitia jednotlivých výkladových metód a odôvodniť svoj záver.

34. Správny súd v napadnutom rozsudku bez bližšieho odôvodnenia prijal jednoznačný záver, že za „povoloacie konanie“ v zmysle zákona o EIA je potrebné považovať aj konanie kolaudačné, a preto sa ustanovenie § 24 ods. 2 zákona EIA použije prednostne pred ustanovením § 78 ods. 1 stavebného zákona.

35. Pre posúdenie správnosti tohto záveru kasačný súd ustálil východiská, z ktorých ustanovenie § 24 ods. 2 zákona o EIA vychádza. Základ účasti verejnosti na rozhodovacích procesoch týkajúcich sa životného prostredia je daný v Dohovore o prístupe k informáciám, účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia (ďalej len „Aarhuský dohovor“) ako aj v Smernici č. 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (ďalej len „Smernica EIA“). Aarhuský dohovor (čl. 6 a čl. 9) a smernica o EIA (čl. 11) stanovujú, že v administratívnych konaniach, v ktorých prebieha povoľovanie činností, musí byť zainteresovanej verejnosti umožnené byť účastníkom konaní o povolení týchto činností a následne im musí byť umožnené aj právo podať žalobu na súd proti týmto rozhodnutiam.

36. Aarhuský dohovor a tiež Smernica o EIA práva verejnosti na účasť v administratívnom alebo súdnom konaní viažu na „povolenie činností/projektov“. Smernica o EIA, ktorá je implementovaná do slovenského právneho poriadku, „povolenie“ definuje ako rozhodnutie príslušného orgánu alebo orgánov, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať projekt (čl. 1 ods. 2 písm. c) Smernice EIA) a pojem „projekt“ definuje ako realizáciu stavieb alebo iných zariadení alebo plánov, iné zásahy do prírodného

prostredia a krajiny, vrátane ťažby nerastných surovín (čl. 1 ods. 2 písm. a) Smernice EIA). Uvedené definície Súdnym dvorom Európskej únie (ďalej ako „SD EÚ“) vo svojej rozhodovacej činnosti konkretizuje tak, že napr. predĺženie existujúceho povolenia na prevádzku letiska nie je možné bez realizácie stavieb alebo zásahov meniacich fyzickú realitu dotknutej krajiny kvalifikovať ako „projekt“ v zmysle článku 1 ods. 2 Smernice EIA (rozhodnutie SD EÚ C-275/09, Brussels Hoofdstedelijk Gewest and others, bod 24) alebo, že pokračovanie v prevádzke existujúcej skládky je „povolením“ v zmysle článku 1 ods. 2 smernice EIA len vtedy, ak toto rozhodnutie povoľuje zmenu alebo rozšírenie zariadenia alebo miesta prostredníctvom prác či zásahov meniacich ich fyzický stav, ktoré môžu mať podstatný nepriaznivý vplyv na životné prostredie (rozhodnutie SD EÚ C-121/11, Pro-Braine and Others, bod 31).

37. Rovnako zákon o EIA v § 3 písm. j) povolenie definuje ako rozhodnutie povoľujúceho orgánu vydané v povoľovacom konaní, ktoré oprávňuje navrhovateľa realizovať navrhovanú činnosť alebo zmenu povolennej navrhovanej činnosti. Ako „činnosť“ definuje zákona o EIA, v zhode so Smernicou EIA, realizáciu stavieb, iných zariadení, realizačný zámer alebo iný zásah do prírodného prostredia alebo do krajiny meniaci fyzické aspekty lokality vrátane ťažby nerastnej suroviny (§ 3 písm. f) zákona o EIA).

38. V zmysle citovaných ustanovení Aarhuského dohovoru, Smernice EIA, zákona o EIA a rozhodovacej praxe SD EÚ kasačný súd ustálil, že účasť verejnosti na rozhodovaní a jej prístup k súdu je potrebné spájať len s tými povoľovacími konaniami, ktorých výsledkom je povolenie na realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny (navrhovaná činnosť). Inak povedané, ak napr. stavba elektrárne podlieha posudzovaniu na základe zákona o EIA, povoľovacími procesmi, ktoré na ňu nadväzujú, budú len tie konania, ktoré oprávňujú túto stavbu realizovať a nie iné konania, ktoré by mohli súvisieť s prevádzkou samotnej elektrárne, ktoré už ale nie sú fyzickou realizáciou stavby a nezasahujú do stavby či krajiny.

39. Použijúc takto zadefinované východiská kasačný súd posúdil, akú povahu má kolaudačné rozhodnutie alebo povolenie na predčasné užívanie stavby (spoločné ustanovenia § 76 až 84 stavebného zákona, ďalej spolu ako „kolaudačné rozhodnutie/konanie“). Podľa kasačného súdu kolaudačné rozhodnutie, ktorým sa povoľuje užívanie stavby na určený účel, bez ďalšieho nie je povolením, ktorým sa povoľuje realizácia prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny. Naopak, rozhodnutie o umiestnení stavby ako aj stavebné povolenie, ktoré kolaudačnému konaniu predchádzajú, takýmito povoleniami sú, keďže stanovujú podmienky pre realizáciu prác. Ak je súčasťou kolaudačného konania aj konanie o zmene stavby pred dokončením, teda konanie, ktoré oprávňuje k realizácii prác, v takom prípade je aj kolaudačné konanie potrebné považovať za povoľovacie konanie v zmysle zákona o EIA (v súlade s § 78 ods. 2 stavebného zákona).

40. Ak teda podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA má dotknutá verejnosť postavenie účastníka v povoľovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, kasačný súd je toho názoru, že ide len o také povoľovacie konania, ktoré spĺňajú definíciu „činnosti“ podľa Aarhuského dohovoru, Smernice EIA ako aj zákona o EIA. Keďže kolaudačné konanie bez ďalšieho nie je konaním, ktorého výsledkom je vydanie povolenia na „činnosť“ - realizáciu prác či zásahov meniacich fyzický stav stavieb alebo dotknutej krajiny, zainteresovanej verejnosti bez ďalšieho podľa zákona o EIA nevzniká postavenie účastníka kolaudačného konania. Záver správneho súdu o postavení žalobcu (zainteresovanej verejnosti) ako účastníka kolaudačného konania podľa § 24 ods. 2 zákona o EIA bez posúdenia ďalších skutočností preto vyhodnotil kasačný súd ako nesprávny.

41. Uvedený záver nič však nemení na tom, že v zmysle § 140c ods. 8 stavebného zákona, podľa ktorého proti kolaudačnému rozhodnutiu, ktorému predchádzalo konanie podľa zákona o EIA, má právo podať odvolanie aj ten, kto nebol účastníkom konania, ale len v rozsahu, v akom sa namieta nesúlad

povolenia s obsahom rozhodnutia podľa zákona o EIA. Podaním odvolania podľa odseku 8 sa ten, kto ho podal, stáva účastníkom konania (§ 140c ods. 10 stavebného zákona). Z uvedeného vyplýva, že žalobca v postavení zainteresovanej verejnosti síce nemusel mať postavenie účastníka kolaudačného konania, ale podaním odvolania mu toto postavenie vzniklo a následne bol aj oprávnený podať správnu žalobu proti rozhodnutiu o odvolaní v pozícii zainteresovanej verejnosti (§ 42 a § 178 SSP).

42. Kasačný súd sa zaoberal aj námietkou žalobcu, že sťažovateľ nebol riadne zastúpený svojou zamestnankyňou pri podávaní kasačnej sťažnosti, ktorú vyhodnotil ako nedôvodnú, keďže na č. l. 578 súdneho spisu sa nachádza splnomocnenie pre JUDr. Silviu Bellerovú na spísanie kasačnej sťažnosti.

Záver

43. Kasačný súd, poukazujúc na vyššie uvedené konštatuje, že kasačná sťažnosť žalovaného bola dôvodná a napádaný rozsudok správneho súdu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Preto napádaný rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP. Úlohou správneho súdu v ďalšom konaní bude posúdiť, či povolením na predčasné užívanie stavby nedošlo aj k povoľovaniu samotnej realizácie stavby, teda k povoľovaniu činnosti tak ako je definovaná v bodoch 34 až 41 tohto rozsudku, čo by mohlo odôvodňovať postavenie žalobcu ako účastníka kolaudačného konania. V opačnom prípade správny súd meritorne, v kontexte žalobcových námietok, preskúma rozhodnutia napadnuté správnu žalobou.

Kľúčové slová: posudzovanie vplyvov na životné prostredie; zainteresovaná verejnosť

Vzťah k právnej úprave: § 5, § 42 Správneho súdneho poriadku; § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie; čl. 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie)

Právna veta

- I. Ustanovenie § 182 ods. 1 písm. e) SSP, vykladané vo svetle čl. 11 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie) a judikatúry Súdneho dvora Európskej únie, neobmedzuje zainteresovanú verejnosť, aby v správnej žalobe proti rozhodnutiu podľa § 29 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie uplatnila dôvody, ktoré neuviedla v správnom konaní pred vydaním takéhoto rozhodnutia.**
- II. Ak správny súd na takýto žalobný bod neprihliadne len preto, že nebol uplatnený už v správnom konaní, porušuje tým právo žalobcu na spravodlivý proces v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sžk 11/2021 z 27. februára 2023; predseda senátu Michal Novotný (sudca spravodajca), členovia senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Jana Martinčeková]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že 26. apríla 2004 vydal žalovaný záverečné stanovisko (podľa zákona č. 127/1994 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov účinného do 31. januára 2006) k navrhovanej činnosti „Zóna Pribinova - nábrežie“, ktorej realizácia mala byť rozdelená na dve etapy.

2. Právny predchodca ďalšieho účastníka v 1. rade - PROPERTY Danube, s.r.o., predložil žalovanému 26. apríla 2017 oznámenie o zmene uvedenej navrhovanej činnosti v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov. Zmena sa týkala druhej etapy výstavby komplexu (Polyfunkčný súbor Eurovea 2), ktorý bol posúdený záverečným stanoviskom z 26. apríla 2004. (...)

3. Žalovaný oboznámil s oznámením dotknuté orgány a zverejnil ho na webovom sídle „enviportal.sk“. Žalobca, právny predchodca ďalšieho účastníka v 2. rade - spoločnosť Twin City a.s., ako aj ďalší účastníci v 3. až 9. rade doručili k tomuto oznámeniu včas svoje pripomienky, ku ktorým sa vyjadrila spoločnosť PROPERTY Danube, s.r.o. Na základe toho žalovaný rozhodnutím z 22. augusta 2017, č. 524/2017-1.7/dj-R, podľa § 29 ods. 11 zákona č. 24/2006 Z. z., rozhodol, že oznámená zmena sa nebude posudzovať podľa citovaného zákona, a to za dodržania určitých podmienok, ktoré vo výroku vymedzil (...). V odôvodnení rozhodnutia žalovaný zhrnul jednotlivé uplatnené námietky, vyjadrenie

PROPERTY Danube, s.r.o., k nim, a na záver sa stotožnil s celkovým environmentálnym zhodnotením, že vplyvy na životné prostredie a zdravie obyvateľstva možno hodnotiť ako v zásade rovnaké pri predkladanej zmene navrhovanej činnosti ako v pôvodne posudzovanom riešení. (...)

4. Proti tomuto rozhodnutiu podali rozklady žalobca, spoločnosť Twin City, a.s., ako právny predchodca ďalšieho účastníka v 2. rade, ako aj ďalší účastníci v 3., 7. a 9. rade. Žalovaný oznámil žalobcovi, že jeho rozklad považuje za oneskorený, no rozkladová komisia ho aj tak preskúma. Žalobca s týmto záverom nesúhlasil, pretože rozklad odoslal včas prostredníctvom Ústredného portálu verejnej správy a za jeho nefunkčnosť nemôže zodpovedať. Vedúci žalovaného - minister tu preskúmaným rozhodnutím z 5. februára 2018 zamietol ostatné rozklady (okrem rozkladu žalobcu) a potvrdil rozhodnutie z 22. augusta 2017. Stotožnil sa s názorom, že navrhovaná zmena nie je povinným predmetom posudzovania podľa § 18 ods. 1 písm. d) zákona č. 24/2006 Z. z. Zisťovacím konaním sa malo zistiť, či navrhovaná zmena môže mať nepriaznivý vplyv na životné prostredie, ktorý by opodstatňoval ďalšie posudzovanie jej vplyvov. Na základe predloženého oznámenia o zmene a záverov odborných štúdií, ktoré k nemu boli pripojené (...) dospel minister k záveru, že takéto vplyvy nehrozia. Zisťovacie konanie nie je územným konaním podľa zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, takže sa v ňom neskúma vlastný súlad zmeny navrhovanej činnosti s územnoplánovacou dokumentáciou. V prerokúvanej veci však tento súlad beztak potvrdil Magistrát hlavného mesta SR Bratislavy vo svojom stanovisku. (...)

6. Správnu žalobu žalobcu nakoniec správny súd zamietol tu napadnutým rozsudkom č. k. 5 S 55/2018-605. Stotožnil sa síce s názorom žalobcu, že jeho rozklad proti prvostupňovému rozhodnutiu bol podaný včas, (...). Zároveň však dospel k záveru, že žalovaný sa vecne vyrovnal s námietkami žalobcu v rozklade, pretože sa zaoberal obsahovo obdobnými námietkami iných účastníkov, a preto nesprávne vyhodnotenie včasnosti rozkladu nerobí rozhodnutie nezákonným. Správny súd neprihliadol na výhradu žalobcu, že údaj o celkovej výmere podlahových plôch v oznámení o zmene nezodpovedá údajom v podkladoch pre stavebné povolenie, pretože takúto výhradu neuviedol najneskôr v rozklade. Nestotožnil sa ani s názorom, že zmena navrhovanej činnosti mala byť posudzovaná ako nová navrhovaná činnosť. (...) Správny súd sa stotožnil s názorom žalovaného, že pôvodné záverečné stanovisko z roku 2004 nestratilo platnosť, ako aj so stanoviskom, že zmena navrhovanej činnosti je v súlade s územnoplánovacou dokumentáciou.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie veci kasačným súdom

16. Žalobca v prerokúvanej veci vystupoval ako dotknutá verejnosť v zisťovacom konaní podľa § 29 zákona č. 24/2006 Z. z., v ktorom sa posudzovalo, či zmena navrhovanej činnosti „Zóna Pribinova - nábrežie“, v časti Polyfunkčný objekt Eurovea 2, bude predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie. Jeho postavenie dotknutej verejnosti v konaní nebolo sporné, napokon tak s ním konal aj žalovaný. (...)

17. Podľa § 42 ods. 1 písm. a) SSP mal žalobca ako zástupca zainteresovanej verejnosti v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. aj právo podať správnu žalobu podľa § 6 ods. 2 písm. a) SSP, teda všeobecnú správnu žalobu. Z ustanovení § 177 ods. 1 a § 178 ods. 3 SSP možno vyvodiť, že zainteresovaná verejnosť sa správnu žalobou môže domáhať ochrany verejného záujmu v oblasti životného prostredia proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Podľa § 182 ods. 1 písm. e) SSP musela jeho správna žaloba obsahovať dôvody, z ktorých musí byť zrejmé, z akých konkrétnych skutkových a právnych dôvodov žalobca považuje napadnuté výroky rozhodnutia za nezákonné

(žalobné body). Citované ustanovenia, ale ani iné ustanovenia Správneho súdneho poriadku výslovne neustanovujú, že by žalobca v správnej žalobe proti rozhodnutiu nemohol ako žalobné body namietat také skutočnosti, ktoré nenamietol počas predchádzajúceho administratívne konanie. Napokon, ani správny súd vo svojom rozsudku necituje žiadne ustanovenie právneho predpisu, z ktorého by takéto obmedzenie vyplývalo. Rovnako neodkazuje na žiaden prejav ustálenej praxe najvyšších súdnych autorít (čl. 2 ods. 2 CSP v spojení s § 5 ods. 1 SSP), ktorým by svoj názor podoprel.

18. Ustanovenie § 42 SSP slúži okrem iného aj na implementáciu smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných a súkromných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie). Podľa čl. 11 ods. 1 písm. a) tejto smernice členské štáty zaistia, aby v súlade s príslušným vnútroštátnym právnym systémom, dotknutá verejnosť, ktorá má dostatočný záujem, mala prístup k opravným prostriedkom pred súdom s cieľom napadnúť vecnú a procesnú zákonnosť akéhokoľvek rozhodnutia, skutku alebo nečinnosti, ktoré sú predmetom ustanovení tejto smernice. Podľa čl. 11 ods. 4 smernice tieto ustanovenia nevyklúčujú možnosť predbežného preskúmania správnym orgánom a nie je nimi dotknutá požiadavka uplatnenia správnych opravných prostriedkov pred súdnymi opravnými prostriedkami. Súdnym dvorom Európskej únie už vo svojej judikatúre rozhodol, že toto ustanovenie neumožňuje obmedziť dôvody, ktoré môže žalobca uviesť na podporu svojho opravného prostriedku pred súdom. Takéto obmedzenie dôvodov totiž nevyplýva z čl. 11 smernice a táto úvaha zodpovedá aj cieľu sledovanému týmto ustanovením, ktorým je zaistiť široký prístup k spravodlivosti vo veciach životného prostredia. Preto vnútroštátna úprava, ktorá obmedzuje aktívnu legitímáciu a rozsah súdneho preskúmania na námietky, ktoré už boli vznesené počas správneho konania, odporuje týmto ustanoveniam smernice (porov. rozsudok z 15. októbra 2015, C137/14, Komisia/Nemecko, ods. 76 až 78).

19. Podľa ustálenej judikatúry Súdnym dvorom vnútroštátne súdy, ktoré uplatňujú vnútroštátne právo, sú povinné vykladať ho v čo najväčšej miere s ohľadom na znenie a účel predmetnej smernice tak, aby sa dosiahol ňou sledovaný výsledok, a teda konať v súlade s článkom 288 tretím odsekom Zmluvy o fungovaní EÚ [porov. z posledného obdobia rozsudok z 26. januára 2023, C-205/21, Ministerstvo za vnútroštnú prácu (registrácia biometrických a genetických údajov políciou), ods. 71]. Z uvedenej povinnosti vyplýva dokonca aj povinnosť neaplikovať v prípade potreby ustanovenia vnútroštátneho práva, ktoré odporujú smernici. O to viac potom vnútroštátne súdy nesmú voliť taký výklad vnútroštátneho práva, ktorý by nezaručoval smernici plnú účinnosť. V prerokúvanej veci tak záver správneho súdu, že nebude prihliadať na jednu z námietok žalobcu, pretože ju neuplatnil počas konania pred žalovaným, odporuje citovaným ustanoveniam smernice tak, ako ich vyložil Súdnym dvorom vo svojom rozsudku. Takému výkladu zo strany správneho súdu však bránilo už citované ustanovenie čl. 288 tretí odsek ZFEÚ.

20. Súčasťou práva na spravodlivý súdny proces podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je aj právo na riadne odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré sa vyrovnáva so všetkými podstatnými námietkami účastníka konania. Táto zásada je vyjadrená v § 139 ods. 2 SSP, podľa ktorého správny súd v rozsudku uvedie aj posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov. V prerokúvanej veci správny súd nepostupoval v súlade so zákonom a právom Európskej únie, ak neprihliadol na tvrdenie žalobcu o rozpore medzi výmerou podlahových plôch v oznámení o zmene a podkladoch k územnému konaniu, kde podľa žalobcu je výmera podlahových plôch väčšia. Kvôli tomu sa nezaoberal ani tým, či tento rozpor vo výmerách skutočne existuje a či a aký môže mať vplyv na správnosť a použiteľnosť ďalších podkladov, ktorými správny súd odôvodnil správnosť preskúmaného rozhodnutia (najmä záväzného stanoviska magistrátu). Konzekventne potom správny súd neposúdil ani to, či a aký môže mať takéto zvýšenie vplyv na celkové posúdenie zmeny navrhovanej činnosti z pohľadu § 29 a prílohy č. 10 zákona č. 24/2006 Z. z. Z ustanovenia § 29 ods. 3 cit. zák. totiž

vyplýva, že žalovaný má v zisťovacom konaní primerane použiť kritériá uvedené práve v prílohe č. 10. Súlad navrhovanej činnosti s platnou územnoplánovacou dokumentáciou je tak len jedným z kritérií, ktoré sa majú zohľadňovať, pričom žalovaný musí posúdiť ich vzájomné ovplyvňovanie a kumulatívny efekt. Úlohou správneho súdu potom je - v rozsahu žalobných bodov - preskúmať, ako žalovaný tieto navzájom sa ovplyvňujúce kritériá vyhodnotil. Ak správny súd jednu zo žalobných námietok vôbec nezohľadnil, hoci tak urobiť mal, nemôže byť preskúmateľné ani jeho celkové posúdenie.

Záver

21. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že správny súd svojím postupom porušil právo žalobcu na spravodlivý proces, ak neprihliadol na jeho podstatnú námietku a neposudzoval preskúmané rozhodnutie aj s ohľadom na ňu. Kasačná sťažnosť je tak v zmysle uplatneného sťažnostného bodu podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP dôvodná, v dôsledku čoho kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

73/2023 ZNSS

Kľúčové slová: posudzovanie vplyvov na životné prostredie; žaloba opomenutého účastníka

Prejudikatúra: 1 SŽ-o-NS 134/2004; 10 Sžk 23/2021; North East Pylon Pressure Campaigning a Sheehy, C-470/16; Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, C-115/09; Djurgården-Lilla Värtans Miljöskyddsörening, C-263/08

Vzťah k právnej úprave: čl. 44 ods. 1, čl. 51 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; § 179 ods. 1 Správneho súdneho poriadku; § 3 písm. r) a písm. s), § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie; § 14 ods. 1 Správneho poriadku; § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí

Právna veta

Ak navrhovaná činnosť v zmysle zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie sa dotýka práva určitej osoby na priaznivé životné prostredie podľa čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, neznamená, že táto osoba je priamo na základe § 14 ods. 1 Správneho poriadku účastníkom konania o posudzovaní tejto navrhovanej činnosti. Podľa § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. je táto osoba len súčasťou „dotknutej verejnosti“ a účastníkom tohto konania sa stane až tým, že podľa § 24 ods. 2 tohto zákona prejaví o konanie záujem. Ustanovenia § 3 písm. s) a § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. v tomto zmysle predstavujú *leges speciales* oproti § 14 ods. 1 Správneho poriadku.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Svk 7/2021 z 30. júna 2023: predseda senátu Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca), sudcovia JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Michal Matulník, PhD.]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovaného, ako aj zo súdneho spisu vyplýva, že žalobcovia sú vlastníkami pozemku parc. reg. C č. 4470 v k. ú. W. N., ako aj chaty súp. č. XXX na ňom. Nehnutelnosti sú súčasťou chatovej osady Jánošíkovo, ktorá je na pravom brehu rieky Váh a tvorí ju niekoľko chát. Osada leží južne od samotnej obce Nezbudská Lúčka, je od nej oddelená a medzi nimi nevedie pozemná komunikácia po pravom brehu Váhu. Z osady Jánošíkovo vedie pozemná komunikácia len na juh do obce Lipovec. Odtiaľ je možné prejsť po moste do Vrútok, odtiaľ po ľavom brehu Váhu až do Strečna, kde je zasa možné prejsť po moste do centra obce Nezbudská Lúčka. Toto najkratšie spojenie medzi osadou a obcou po pozemných komunikáciách meria podľa verejne dostupných údajov približne 16 km.

2. Žilinský samosprávny kraj ako navrhovateľ v decembri 2015 predložil žalovanému projekt pripravovanej cyklotrasy „Žilina - Vrútky - Martin, úsek Strečno - Lipovec, Vrútky - Martin“, ktorá mala prechádzať popri rieke Váh. Táto cyklotrasa mala prechádzať aj okolo chatovej osady Jánošíkovo. Žalovaný rozhodnutím z 23. februára 2016 vyslovil, že navrhovaná cyklotrasa je predmetom posudzovania vplyvu na životné prostredie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na

životné prostredie v znení neskorších predpisov. Dňa 18. apríla 2016 žalovaný po prerokovaní s navrhovateľom, Ministerstvom dopravy a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, Ministerstvom životného prostredia Slovenskej republiky, obcami Strečno, Nezbudská Lúčka a Lipovec, mestami Vrútky a Martin, Štátnou ochranou prírody Slovenskej republiky a Občianskym združením Nádej pre Sad Janka Kráľa vypracoval rozsah hodnotenia tejto navrhovanej činnosti. (...) Rozsah hodnotenia bol zverejnený na webstránke www.enviroportal.sk, ako aj na stránke žalovaného. K rozsahu hodnotenia podali pripomienky občianske združenie Modrá planéta HEARTH, K.. R. M., Z..., Slovenský cykloklub, štátna ochrana prírody a ministerstvo životného prostredia. (...)

3. Správu o hodnotení navrhovanej činnosti „*Žilina - Vrútky - Martin, úsek Strečno - Lipovec, Vrútky, Vrútky - Martin mimo cestného telesa I/18 (cyklodopravná trasa)*“ navrhovateľ predložil žalovanému 15. októbra 2018. Ten prípisom zo 16. októbra 2018 zaslal dátový nosič s touto správou mestám Žilina, Vrútky a Martin, ako aj obciam Strečno, Nezbudská Lúčka a Lipovec a požiadal ich, aby o správe informovali verejnosť spôsobom v mieste obvyklým a aby toto oznámenie bolo prístupné najmenej 30 dní od zverejnenia tejto informácie. Okrem toho žalovaný o predložení správy informoval aj dotknuté orgány a doterajšiu zainteresovanú verejnosť (občianske združenia Nádej pre Sad Janka Kráľa, Modrá planéta-HEARTH, Slovenský cykloklub a K.. M., Z...). Nato navrhovateľ 22. októbra 2018 v spolupráci s uvedenými obcami zvolal verejné prerokovanie (...) pozvánku zaslal aj uvedeným obciam (okrem mesta Martin) so žiadosťou, aby o nej upovedomili verejnosť spôsobom v mieste obvyklým. Na verejnom prerokovaní sa zúčastnili aj zástupcovia obce Nezbudská Lúčka, ako aj obcí Strečno a Lipovec. Všetky tieto obce, podobne ako zástupcovia už uvedenej zainteresovanej verejnosti predložili k správe aj svoje písomné vyjadrenia.

4. Prípisom z 28. novembra 2018 žalovaný určil odborne spôsobilú osobu na spracovanie odborného posudku pre navrhovanú činnosť a 20. mája 2019 mu navrhovateľ predložil odborný posudok, už opravený o predtým vytknuté nedostatky. Prípismi z 27. mája a 26. augusta 2019 žalovaný požiadal ministerstvo životného prostredia o stanovisko k návrhu záverečného stanoviska podľa zákona č. 24/2006 Z. z. Po jeho dôjdení žalovaný 18. decembra 2019 vydal rozhodnutie č. OU-ZA-OSZP2-2019/004276-33/Gr, ktorého obsahom bolo záverečné stanovisko k navrhovanej činnosti. Navrhovaná cyklodopravná trasa má podľa opisu byť „*v katastri W. N... vedená v tesnej blízkosti Národnej prírodnej rezervácie Krivé, ale nevstupuje doň. Chodník následne opustí k. ú. W. N. vstupuje do k. ú. N.. Ďalej je chodník vedený v trase existujúcej spevnenej lesnej cesty. Doprava na tejto komunikácii je minimálna, cesta slúži prevažne ako prístup k osade Jánošíkovo a chatovej oblasti Lipovec...*“. Po zhrnutí procesu posudzovania a komplexnom zhodnotení vplyvu navrhovanej činnosti na životné prostredie žalovaný súhlasil s realizáciou navrhovanej činnosti „*Žilina - Vrútky - Martin, úsek Strečno - Lipovec, Vrútky, Vrútky - Martin mimo cestného telesa I/18 (cyklodopravná trasa)*“ v tzv. variante 2 a zároveň uložil opatrenia, ktoré je potrebné pri realizácii dodržať.

5. Rozhodnutie žalovaného z 18. decembra 2019 bolo zverejnené na webstránke www.enviroportal.sk 20. decembra 2019, zároveň bolo doručené jednotlivým zástupcom zainteresovanej verejnosti uvedeným vyššie. Pretože ani do 26. januára 2020 proti nemu nebolo podané odvolanie, žalovaný vyznačil, že sa stalo právoplatným 27. januára 2020. Žalobcovia svoje odvolanie proti nemu podali až podaním z 20. februára 2020 a predovšetkým v ňom namietli, že mali byť v tomto konaní považovaní za účastníkov, pretože navrhovanou činnosťou môže byť dotknuté ich vlastnícke právo a tiež právo na priaznivé životné prostredie. Namiesto toho sa o rozhodnutí dozvedeli až 4. februára 2020 z Turčianskych novín. Ďalej žalobcovia zdôrazňovali, že cyklotrasa bude mať negatívny dopad na chatovú osadu Jánošíkovo, na rieku Váh a zničí prírodnú scenériu. Žalovaný však listom z 25. februára 2020 žalobcom oznámil, že účasť verejnosti v procese posudzovania vplyvov je zabezpečená tým, že postupne vypracúvané dokumenty sa zverejňujú verejnými vyhláškami. V danej veci proces

prebiehal od 22. apríla 2016 až do 27. januára 2020 a žalobcovia mohli svoje stanovisko dať kedykoľvek v tomto období, no neurobili tak.

6. Nato sa žalobcovia správnu žalobou opomenutých účastníkov podľa § 179 SSP domáhali, aby správny súd uložil žalovanému povinnosť doručiť im rozhodnutie - záverečné stanovisko z 18. decembra 2019. Namietli, že toto rozhodnutie im nebolo doručené, hoci sa s nimi malo konať ako s účastníkmi tohto administratívneho konania. Odkázali na § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z., podľa ktorého má dotknutá verejnosť postavenie účastníka konania, ak jej toto postavenie nevyplýva už z osobitného predpisu, ktorým je § 14 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Záverečným stanoviskom žalovaného bolo dotknuté právo žalobcov ako chatárov na priaznivé životné prostredie v osade Jánošíkovo. Cyklotrasa totiž prechádza chatovou osadou, cez Národný park Malá Fatra a v tesnej blízkosti Národnej prírodnej rezervácie Krivé. Podľa výkladu § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z., ktorý predstavili žalobcovia, toto ustanovenie priznáva postavenie účastníkov v procese posudzovania vplyvov: (1) jednak dotknutej verejnosti, ktorá uplatnila postup podľa § 24 ods. 3 a 4 cit. zák. a u ktorej sa uplatňuje fikcia, že môže byť dotknutá na svojom práve na priaznivé životné prostredie; (2) jednak tým, ktorí môžu byť na svojich právach dotknutí, a sú teda účastníkmi už na základe § 14 ods. 1 Správneho poriadku, aj keď sa o svoje účastníctvo neprihlásili. Žalobcovia majú špeciálny vzťah práve k chatovej osade Jánošíkovo a tak sú dotknutí na svojom práve na priaznivé životné prostredie. Toto práve je zaručené v čl. 44 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ako reálne subjektívne právo, nielen ako deklarácia. Osobitne národné parky sú našim bohatstvom a zasluhujú si zvýšenú ochranu pred akýmkoľvek zásahmi; prejavom záujmu na tejto ochrane je aj subjektívne právo na priaznivé životné prostredie. Osada Jánošíkovo je súčasťou obce Nezbudská Lúčka, ale je od nej oddelená a chatári nemajú možnosť pravidelne kontrolovať úradnú tabuľu. Obec v minulosti zabezpečila ich informovanie o dôležitých rozhodnutiach, v tomto prípade to však opomenula, a žalobcovia sa cyklotrase dozvedeli až z novin. Potreba širokého výkladu pojmu účastníka vyplýva podľa žalobcov aj zo smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/92/EÚ o posudzovaní vplyvov určitých verejných projektov na životné prostredie (kodifikované znenie) v platnom znení a tzv. Aarhuského dohovoru (Dohovor o prístupe k informáciám účasti verejnosti na rozhodovacom procese a prístupe k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia, oznámenie č. 43/2006 Z. z.), ktoré takisto vyžadujú čo najširšie zapojenie a informovanie verejnosti. Správne orgány tak mali žalobcov kontaktovať jednotlivo a nespoliehať sa na doručovanie verejnou vyhláškou. V závere žalobcovia navrhli, aby sa ich žalobe priznal odkladný účinok.

7. Správny súd najskôr uznesením č. k. 31 S 48/2020-114 nepriznal ich správnej žalobe odkladný účinok. Nato tu napadnutým uznesením č. k. 31 S 48/2020-177 správnu žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP. Na odôvodnenie uviedol, že ustanovenia § 3 písm. r) a s) zákona č. 24/2006 Z. z. vymedzujú verejnosť a dotknutú verejnosť, ktorá podľa § 24 ods. 2 cit. zák. môže mať postavenie účastníka, len ak sa prihlási o účasť podľa § 24 ods. 3. Správny súd pripustil možnosť aplikácie ustanovenia § 14 ods. 2 Spr. por. aj v konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z. v tom zmysle, že ak by žalobcovia ešte pred vydaním záverečného stanoviska boli tvrdili, že ich práva môžu byť dotknuté, založilo by to domnienku ich účastníctva. Podľa správneho súdu však žalobcovia nespĺňali prvú definíciu účastníctva podľa § 14 ods. 1 Spr. por., ktorú vykladali príliš extenzívne, lebo samým záverečným stanoviskom sa nerozhodovalo o ich právach alebo povinnostiach. Rovnako nespĺňali ani druhú definíciu účastníctva, pretože záverečné stanovisko sa nemohlo dotýkať ich práv alebo povinností. Nedochoádzalo ním totiž k zmene právneho postavenia žalobcov. Medzi záverečným stanoviskom a právom žalobcov na priaznivé životné prostredie totiž neexistuje dostatočne jasný dotyk. Na tom nič nemení ani záväznosť záverečného stanoviska v ďalších povoľovacích konaniach. Správny súd nepovažoval za možné, aby sa miera dotyku na právach merala citovými a ľudskými väzbami na určité

územie. Keďže žalobcovia neboli účastníkmi konania, ktoré vyústilo do vydania záverečného stanoviska, žalovaný nepochybil, keď im toto stanovisko nedoručil. Tým nebola naplnená podmienka ustanovená v § 179 ods. 1 SSP, aby sa mohli považovať za opomenutých účastníkov. K odkazom žalobcov na Aarhuský dohovor správny súd zrekapituloval, kedy a kde im bola daná možnosť, aby sa dozvedeli o prebiehajúcom procese, a námietky žalobcov proti tomuto nevyhodnotil ako správne. Tie isté závery formuloval aj vo vzťahu k smernici 2011/92/EÚ a k judikatúre Súdneho dvora, na ktorú odkazovali žalobcovia. Táto smernica bola podľa správneho súdu riadne a včas transponovaná, a tak neprichádzal do úvahy jej priamy účinok.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie veci kasačným súdom

13. Predmetom prerokúvanej veci je žaloba tzv. opomenutého účastníka podľa § 179 ods. 1 SSP podľa ktorého môže správnu žalobu podať aj ten, kto tvrdí, že mu rozhodnutie orgánu verejnej správy nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom administratívneho konania malo konať (tzv. opomenutý účastník). Pokiaľ sa správny súd s jeho názorom stotožní, uloží orgánu verejnej správy doručiť mu toto rozhodnutie. Pod pojmom „*opomenutý účastník*“ sa teda rozumie ten, s kým orgán verejnej správy nekonal ako s účastníkom, hoci v zmysle príslušných procesných predpisov s ním ako s účastníkom mal konať. V tu prerokúvanej veci žalobcovia tvrdia, že mali byť účastníkmi v konaní žalovaného o posúdenie vplyvu navrhovanej činnosti „*Žilina - Vrútky - Martin, úsek Strečno - Lipovec, Vrútky, Vrútky - Martin mimo cestného telesa I/18 (cyklodopravná trasa)*“ na životné prostredie. Proces posudzovania vplyvov na životné prostredie upravuje zákon č. 24/2006 Z. z. a podľa jeho § 64 sa na konania podľa tohto zákona (v zásade) vzťahuje Správny poriadok ako všeobecný právny predpis, ktorému však v jednotlivostiach môže predchádzať odlišná úprava v zákone č. 24/2006 Z. z. ako osobitnom predpise. Tento zákon neobsahuje osobitnú úpravu účastníctva v konaniach podľa neho, v dôsledku čoho sa v zásade musí použiť aj ustanovenie § 14 ods. 1 Spr. por.

14. Podľa § 14 ods. 1 Spr. por. časti vety pred bodkočiarkou je účastníkom konania ten, o koho právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach sa má konať (tzv. prvá alternatíva) alebo koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté (druhá alternatíva). Samo posudzovanie vplyvov určitej navrhovanej činnosti sa podľa § 22 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z. začína predložením zámeru, ktorý predkladá navrhovateľ, a podľa § 37 ods. 1 cit. zák. sa končí vydaním záverečného stanoviska, ktoré oprávňuje navrhovateľa podať návrh na začatie príslušného povoľovacieho konania. Pri posudzovaní vplyvov sa tak priamo koná o (subjektívnom) práve navrhovateľa navrhovanej činnosti na to, aby mohol žiadať o jej povolenie v povoľovacích konaniach. Naopak, pri posudzovaní vplyvov sa nerozhoduje o povolení navrhovanej činnosti, teda nerozhoduje sa ani o tom, že by iné osoby bez ďalšieho museli trpieť jej realizáciu. O tom, či sa takáto činnosť aj naozaj zrealizuje, sa rozhoduje až v následných povoľovacích konaniach (porov. zhodne uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 71/2021). Žalobcovia majú pravdu, že záverečné stanovisko je pre tieto konania záväzné (§ 37 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z.), to však znamená len toľko, že v povoľovacom konaní nie je možné povoliť činnosť za podmienok, ktoré by odporovali záverečnému stanovisku. Záväznosť záverečného stanoviska však neznamená, ako to nesprávne naznačujú žalobcovia, že by sa v ňom uvedená činnosť musela zrealizovať bez toho, aby proti nej bolo možné namietať aj z iných hľadísk než len zo samotného hľadiska vplyvov na životné prostredie ako celok (pozri aj ods. 15 a 16 ďalej). Záver správneho súdu, že predmetom samotného záverečného stanoviska nie sú práva, právom chránené záujmy ani povinnosť iných osôb, osobitne nie tých, ktoré sú navrhovanou činnosťou dotknuté, tak zodpovedá zákonu. Tieto osoby tak nemôžu byť účastníkmi

konania podľa prvej alternatívy v § 14 ods. 1 časti vety pred bodkočiarkou Spr. por. Sami žalobcovia napokon vyvodzovali svoje účastníctvo z druhej alternatívy citovaného ustanovenia, tvrdiac, že rozhodnutím v procese posudzovania vplyvov na životné prostredie (vydaním záverečného stanoviska) môžu byť na svojich právach priamo dotknutí.

15. Judikatúra v súvislosti s týmto ustanovením už zdôraznila, že odpoveď na to, na koho sa táto definícia vzťahuje (teda kto bude priamo dotknutý na svojich právach, oprávnených záujmoch a povinnostiach), dávajú predpisy hmotného práva. Až z týchto predpisov vyplýva okruh osôb, ktorú sú alebo sa môžu stať nositeľmi práv a povinností, o ktorých správny orgán rozhoduje (porov. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. I Sž-o-NS 134/2004, Zo súdnej praxe č. 41/2005). Predmetom zákona č. 24/2006 Z. z. je postup odborného a verejného posudzovania predpokladaných vplyvov na životné prostredie [§ 1 ods. 1 písm. a)], ktorými sa rozumie akýkoľvek priamy a nepriamy vplyv na životné prostredia vrátane vplyvu na zdravie ľudí, flóru, faunu, biodiverzitu, pôdu, klímu, ovzdušie, vodu, krajinu, prírodné lokality, hmotný majetok, kultúrne dedičstvo a vzájomné pôsobenie medzi týmito faktormi [§ 3 písm. a)]. Účelom zákona je podľa § 2 najmä včasne a účinne zabezpečiť vysokú úroveň ochrany životného prostredia, zistiť, opísať a vyhodnotiť priame a nepriame vplyvy, objasniť a porovnať výhody a nevýhody návrhu a určiť opatrenia, ktoré zabránia znečisťovaniu, zmiernia ho alebo zabránia poškodzovaniu životného prostredia. Už z citovaných ustanovení tak vyplýva, že predmetom posudzovania sú vplyvy na životné prostredie ako súbor všetkého, čo vytvára prirodzené podmienky existencie organizmov včítane človeka a je predpokladom ich ďalšieho vývoja (porov. § 2 zákona č. 17/1992 Zb. o životnom prostredí v znení neskorších predpisov). Životné prostredie ako súbor týchto faktorov, ktoré vytvárajú podmienky existencie človeka ako živého organizmu, však treba odlišovať od subjektívnych nárokov vlastníka nehnuteľnosti na ochranu pred imisiami, ktorými by bol obťažovaný nad mieru primeranú pomerom (porov. napríklad § 127 Občianskeho zákonníka). Hoci imisie môžu mať tie isté príčiny ako znečisťovanie alebo poškodzovanie životného prostredia, nemožno vplyvy na životné prostredie stotožňovať s vplyvmi na individuálnu nehnuteľnosť vlastníka. Tým sa konanie podľa zákona č. 24/2006 Z. z. odlišuje napríklad od územného konania (§ 39 ods. 1 stavebného zákona) alebo od stavebného konania (§ 62 a 66 stavebného zákona), v ktorých sa skúmajú vplyvy konkrétnej stavby na konkrétne susedné nehnuteľnosti, vrátane možných súkromnoprávných námietok z titulu imisií (porov. k tomu napr. uznesenie tunajšieho súdu sp. zn. 10 Sžk 23/2021, ale aj uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 201/07).

16. Kasačný súd sa tak nestotožňuje s názorom žalobcom, že by sa pri posudzovaní ich možného účastníctva v procese posudzovania vplyvov malo prihliadať na okolnosť, že v blízkosti plánovanej činnosti (cyklodopravná trasa) majú svoju rekreačnú nehnuteľnosť. Vplyv tohto projektu na „*pohodu a kvalitu užívania*“ ich nehnuteľnosti (vrátane práva „*nebyť rušení*“ v užívaní) nemožno stotožňovať s jeho vplyvom na životné prostredie tak, ako je tento vplyv vymedzený v § 3 písm. a) zákona č. 24/2006 Z. z., teda ako vplyv na tam uvedené faktory (zložky) živej a neživej prírody vrátane človeka samého. Žalobcovia však okrem tvrdeného zásahu do pohody a kvality užívania svojej nehnuteľnosti ešte vo všeobecnosti zdôrazňovali, že ustanovenie čl. 44 ods. 1 ústavy im zaručuje aj (subjektívne) právo na priaznivé životné prostredie a aj toto právo môže byť právom, ktorého dotknutie môže v zmysle druhej alternatívy ustanovenia § 14 ods. 1 v časti pred bodkočiarkou Spr. por. zakladať ich účastníctvo v konaní o posudzovanie vplyvov. So žalobcami síce možno súhlasiť, že základné právo na priaznivé životné prostredie zaručené v čl. 44 ods. 1 ústavy patrí „*každému*“, no podľa čl. 51 ods. 1 ústavy sa toto právo možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré ho vykonávajú. Je tak vecou zákonodarcu, aby v konkrétnom prípade ustanovil procesné možnosti a formy, v akých môžu jednotlivci toto ústavné právo realizovať (tak už cit. uznesenie sp. zn. III. ÚS 201/07, ale v tomto zmysle aj uznesenie sp. zn. III. ÚS 505/2015). Z cit. čl. 44 ods. 1 ústavy okrem toho vyplýva pozitívny záväzok štátu chrániť životné

prostredie, ktorý sa prejavuje napríklad priznaním procesných práv združeniam a subjektom chrániacim životné prostredie v prospech verejného záujmu (porov. uznesenie sp. zn. II. ÚS 107/2019). Priamo z čl. 44 ods. 1 ústavy však nemožno vyvodiť, že by vždy a za každých okolností zakladal postavenie účastníka v zmysle Správneho poriadku každému, kto tvrdí, že životné prostredie môže byť dotknuté určitou činnosťou, v každom konaní, ktorého dôsledkom by mohlo byť povolenie alebo schválenie činnosti, ktoré majú alebo môžu mať negatívny vplyv na životné prostredie.

17. Ustanovenie § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. vymedzuje na účely tohto zákona pojem „dotknutá verejnosť“, ktorou sa rozumie verejnosť [fyzická osoba, právnická osoba alebo viac týchto osôb, ich organizácie alebo skupiny, porov. § 3 písm. r)], ktorá je dotknutá alebo pravdepodobne dotknutá konaním týkajúcim sa životného prostredia alebo má záujem na takomto konaní. Z citovaného ustanovenia podľa kasačného súdu celkom zreteľne vyplýva, že tí, ktorých právo na životné prostredie je alebo môže byť dotknuté konaním podľa uvedeného zákona, sa považujú za osobitný subjekt - tzv. dotknutú verejnosť. Okruh týchto subjektov na účely tohto zákona tak zahŕňa práve aj osoby, ktoré sú vlastníkami susedných pozemkov a ktorých sa priamo dotýkajú vplyvy navrhovaných činností (porov. Katrlík, R. Zákon o posudzovaní vplyvov na životné prostredie. Komentár. Wolters Kluwer : Bratislava 2016, s. 34). Ustanovenie § 24 ods. 2 cit. zák., ktorého výkladu sa dotýka aj väčšina kasačnej sťažnosti, potom výslovne ustanovuje, že dotknutá verejnosť má postavenie účastníka v konaniach uvedených v tretej časti (posudzovanie navrhovaných činností, § 18 až 39) a následne postavenie účastníka v povoloťovacom konaní k navrhovanej činnosti alebo jej zmene, ak uplatní postup podľa odseku 3 alebo odseku 4, ak jej účasť v konaní už nevyplýva z osobitného predpisu (odkaz na § 14 Spr. por.). Z citovaného ustanovenia je tak v prvom rade zrejmé, že okruh dotknutej verejnosti v zmysle § 3 písm. s), ktorá sama je vymedzená „dotknutím alebo možným dotknutím“ konaním podľa zákona č. 24/2006 Z. z., ešte nie je totožný s okruhom účastníkov konania o posudzovaní navrhovanej činnosti (podľa tretej časti uvedeného zákona), o aké išlo aj v prerokovanej veci. Naopak, cit. § 24 ods. 2 predpokladá, že takáto dotknutá verejnosť sa stane účastníkom tohto konania až okamihom, kedy postupom podľa odseku 3 alebo 4 prejaví vôľu stať sa ním. Inak povedané, napriek tomu, že dotknutú verejnosť tvoria osoby, ktoré sú dotknuté alebo pravdepodobne môžu byť dotknuté konaním vo veci životného prostredia, citované ustanovenie § 24 ods. 2 výslovne predpokladá, že účastníkom konania o posudzovaní navrhovanej činnosti sa nestanú už tým samým *ex lege*, ale až okamihom prejavenia príslušnej vôle (porov. Katrlík, R. cit. dielo). Z toho logicky vyplýva, že pred takýmto prejavom nie sú účastníkmi tohto konania, a to napriek tomu, že zákon výslovne vychádza z toho, že sú alebo môžu byť dotknutí konaním vo veciach životného prostredia [cit. § 3 písm. s)].

18. Kasačný súd sa tak vo výsledku stotožňuje s názorom správneho súdu, že v konaní podľa tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z. nie je možné aplikovať ustanovenie § 14 ods. 1 Spr. por. tým spôsobom, ako sa toho domáhajú žalobcovia. Hoci toto ustanovenie zakladá postavenie účastníka tomu, koho práva môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté, (možné) dotknutie určitej osoby na práve na priaznivé životné prostredie vedie podľa § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. len k tomu, že takáto osoba sa na účely tohto zákona považuje len za dotknutú verejnosť. Na to, aby sa ako dotknutá verejnosť stala aj účastníkom konania podľa tretej časti tohto zákona (posudzovanie navrhovaných činností), sa takáto osoba - hoci je aj dotknutá na práve na životné prostredie - musí o svoju účasť prihlásiť postupom predpokladaným v § 24 ods. 3 alebo 4 cit. zák. Pokiaľ sa týmto spôsobom neprihlási o účasť, nemožno ju považovať za účastníka takého konania a v dôsledku toho nemôže byť ani opomentým účastníkom, s ktorým príslušný orgán mal konať. Túto právnu úpravu treba považovať za zákon, ktorým sa v zmysle čl. 51 ods. 1 ústavy vykonáva okrem iného aj základné právo na životné prostredie zaručené ustanovením čl. 44 ods. 1 ústavy. To znamená, že ten, kto sa chce domáhať tohto základného práva ako

účastník v konkrétnom konaní podľa zákona č. 24/2006 Z. z., musí sa najskôr o svoje účastníctvo prihlásiť spôsobom ustanoveným v § 24 ods. 3 a 4 tohto zákona, inak sa s ním ako s účastníkom nekoná.

19. Žalobcovia proti tomuto výkladu argumentujú dôvetkom prvej vety § 24 ods. 2 cit. zák. v znení „*ak ich účasť už nevyplýva*“ z § 14 Spr. por. Na tom budujú tézu, že týmto dôvetkom dáva uvedený zákon najavo, že aj v procese posudzovania vplyvov navrhovaných činností môže účastníctvo vzniknúť osobe, ktorá môže byť rozhodnutím priamo dotknutá na svojich právach, osobitne na práve na životné prostredie. Kasačný súd sa však s touto tézou nestotožňuje. Predovšetkým, ak by každý, čie právo na priaznivé životné prostredie môže byť dotknuté záverečným stanoviskom podľa zákona č. 24/2006 Z. z., mal byť účastníkom už podľa druhej alternatívy v ustanovení § 14 ods. 1 časti vety pred bodkočiarkou Spr. por., potom by sa celkom vyprázdnila prvá podskupina dotknutej verejnosti v zmysle § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z. - verejnosť, ktorá je alebo pravdepodobne môže byť dotknutá konaním vo veci životného prostredia, pretože okruhy týchto osôb by boli totožné. Okrem toho, ako už bolo uvedené, predmetom posudzovania podľa tohto zákona je životné prostredie ako súbor všetkých jeho zložiek [§ 3 písm. a) zákona č. 24/2006 Z. z. a § 2 zákona č. 17/1992 Zb.], a preto nie je možné vytvárať ešte osobitné podkategórie osôb, ktoré sú priamo dotknuté na životnom prostredí, a osôb, ktoré sú „*len*“ dotknuté, ako sa o to žalobcovia snažia v časti svojej kasačnej sťažnosti. Zákon totiž nerozlišuje medzi životným prostredím do určitej vzdialenosti od navrhovanej činnosti a životným prostredím od tejto vzdialenosti, rovnako ako nerozlišuje medzi životným prostredím určitej lokality alebo životným prostredím osôb, ktoré majú k tejto lokalite osobitný citový vzťah, a životným prostredím iných ľudí. V prípade životného prostredia ako všetkého, čo obklopuje človeka a vytvára podmienky pre jeho existenciu (vrátane samotného človeka), tak nemožno rozumne rozlišovať „*priamy*“ a „*nepriamy*“ dotyk. Ako už bolo uvedené, pokiaľ žalobcovia takéto rozlišovanie a svoj „*priamy*“ dotyk spájali so svojím vlastníctvom nehnuteľnosti v chatovej osade Jánošíkovo, potom sa v skutočnosti nedovoľávajú svojho práva na priaznivé životné prostredie, ale práva na určitú úroveň (kvalitu) užívania ich nehnuteľnosti ako nároku plynúceho z ich vlastníckeho práva k nej (porov. ustanovenie § 123 v spojení s § 127 Obč. zák.). Ochrana užívacieho práva (práva na určitú úroveň alebo kvalitu užívania) nehnuteľnosti ako súčasť vlastníckeho práva však sama osebe nie je účelom postupov podľa zákona č. 24/2006 Z. z., čo zreteľne vyplýva z jeho vyššie citovaného § 2. Preto neobstojí ani námietka žalobcov, že takýto výklad vytvára nerovnosť medzi ochranou ich vlastníckeho práva a vlastníckym právom navrhovateľa (tu: Žilinského samosprávneho kraja). Podľa zákona č. 24/2006 Z. z. totiž pri posudzovaní vplyvov nehrá žiadnu rolu okolnosť, či navrhovateľ navrhovanou činnosťou realizuje svoje vlastnícke právo alebo nie, a ani príslušný orgán pri posudzovaní neprihliada na to, ako svojím záverečným stanoviskom obmedzuje vlastnícke právo samotného navrhovateľa.

20. Výklad ustanovenia § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. v spojení s § 14 Správneho poriadku a s čl. 44 ods. 1 ústavy, ktorý zastávajú žalobcovia, by navyše v prípade väčších projektov viedol k absurdným dôsledkom. Napríklad výstavba priemyselného komplexu, ktorého dôsledkom by bolo zvýšenie emisií do vôd alebo vzduchu, trebárs na Liptove pri hornom toku Váhu, by mohla priamo ovplyvňovať životné prostredie celej Liptovskej kotliny (a priestoru Vysokých Tatier, vrátane cezhraničných vplyvov), ako aj celého dolného toku Váhu. Popri celom Váhu existuje množstvo zákutí, kde má množstvo ľudí svoje chatky či obľúbené rekreačné miesta, ku ktorým majú obdobné citové či ľudské väzby ako žalobcovia k ich nehnuteľnosti v osade Jánošíkovo. Zvýšením emisií do rieky Váh, prípadne len rizikom takýchto emisií, by sa tieto osoby mali považovať za „*priamo dotknuté*“ na svojom práve na životnom prostredí v zmysle § 14 ods. 1 Spr. por. tak, ako ho vykladajú žalobcovia. To by však znamenalo, že všetky tieto osoby by sa museli považovať za účastníkov konania priamo na základe citovaného ustanovenia a že takých účastníkov by boli v každom takomto konaní tisíce, desaťtisíce, ba eventuálne aj státisíce. Podľa výkladu zastávaného žalobcami by v takom prípade mali orgány verejnej

správy všetkých týchto účastníkov osobne vypátrať a konať s nimi individuálne v zmysle § 24 Spr. por. To by však vo výsledku znamenalo praktickú nemožnosť viesť takéto konanie, alebo ten dôsledok, že správne orgány by so všetkými takými účastníkmi konali len spoločnými komunikačnými aktami (napr. úradné tabule, tlač a pod.), čím by reálna možnosť týchto účastníkov vykonávať svoj vplyv na konanie bola zhodná s možnosťami dotknutej verejnosti v zmysle § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z.

21. Žalobcovia sa ešte snažili argumentovať, že výklad, ktorý osoby dotknuté na práve na priaznivé životné prostredie považuje za súčasť dotknutej verejnosti podľa § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z., vyprázdňuje odkaz na § 14 Spr. por. v ustanovení § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. Ani s tým sa kasačný súd nestotožňuje. Predovšetkým, už vyššie bolo vysvetlené, že práve na základe prvej alternatívy v § 14 ods. 1 časti vety pred bodkočiarkou Spr. por. možno za účastníka konania považovať navrhovateľa navrhovanej činnosti, keďže o jeho právach a povinnostiach sa v procese posudzovania vplyvov nepochybne koná a rozhoduje. Od výsledku tohto konania totiž závisí, či a ako bude vôbec môcť pokračovať v realizácii navrhovanej činnosti. Okrem toho je však zo znenia § 24 ods. 2 cit. zák. zrejmé, že upravuje účastníctvo nielen v konaní podľa tretej časti tohto zákona, ale aj v následných povoľovacích konaniach. Povoľovacím konaním je podľa § 3 písm. h) cit. zák. konanie, v ktorom sa rozhoduje o návrhu na vydanie povolenia vo vzťahu k navrhovanej činnosti alebo jej zmene podľa osobitných predpisov (napríklad územné konanie, stavebné konanie, rôzne povolenia podľa predpisov upravujúcich jednotlivé zložky životného prostredia a pod.). Pre tieto povoľovacie konania tak (rovnako ako pre konania podľa tretej časti zákona č. 24/2006 Z. z.) z ustanovenia § 24 ods. 2 vyplýva, že dotknutá verejnosť v nich má postavenie účastníka konania, ak sa o svoju účasť prihlásila podľa § 24 ods. 3 a 4 cit. zák. Pri doslovnom výklade by však takéto obmedzenie (t. j. potreba prihlásiť sa najskôr do procesu posudzovania vplyvov) mohlo dopadnúť aj na osoby, ktorým by v jednotlivých povoľovacích konaniach prislúchalo účastníctvo už na základe § 14 ods. 1 Spr. por. v spojení s osobitnými zákonmi. Podľa kasačného súdu tak účelom dôvetku v prvej vete § 24 ods. 2 zákona č. 24/2006 Z. z. je, aby toto ustanovenie, ktorého cieľom je v prvom rade rozšíriť možnosť účasti dotknutej verejnosti na základe prejavu jej záujmu o veci životného prostredia, nevedlo k neželanému zúženiu okruhu účastníkov v povoľovacích konaniach, v ktorých sa uplatňuje § 14 ods. 1 Správneho poriadku a v ktorých účastníctvo nie je podmienené takýmto prejavom záujmu.

22. V tu prerokúvanej veci zo zisteného skutkového stavu plynie, že žalobcovia po celý čas až do vydania záverečného stanoviska z 18. decembra 2019 nepodali odôvodnené písomné stanovisko, odôvodnené pripomienky k rozsahu hodnotenia, odôvodnené stanovisko k správe o hodnotení. Až do vydania záverečného stanoviska tak postupom podľa § 24 ods. 3 zákona č. 24/2006 Z. z. neprejavili záujem na navrhovanej činnosti a na konaní o jej povolení, čo v zmysle citovaného § 24 ods. 2 tohto zákona (ako ho vykladá kasačný súd) znamená, že sa až dovtedy nestali účastníkmi konania - posudzovania vplyvu navrhovanej činnosti (cyklocesty popri Váhu). Na základe uvedeného tak možno uzavrieť, že žalovaný nebol do 18. decembra 2019 povinný konať so žalobcami ako účastníkmi konania a nebol ani povinný im oznámiť (doručiť) toto rozhodnutie, keďže takú povinnosť má len voči účastníkom konania (porov. § 51 ods. 1 Spr. por.). Ako už bolo v úvode uvedené, hypotézou právnej normy uvedenej v § 179 ods. 1 SSP je práve opomenutý účastník, teda účastník, s ktorým orgán verejnej správy nekonal, hoci s ním mal konať a mal mu aj oznámiť (doručiť) rozhodnutie. Podľa podaného výkladu tak žalobcov nemožno považovať za opomenutých účastníkov v uvedenom zmysle, čím im chýba aktívna legitímácia na podanie žaloby opomenutého účastníka v citovanom zmysle.

23. Veľkú časť argumentácie žalobcov tvoria odkazy na Aarhuský dohovor a smernicu 2011/92. Podľa čl. 1 Aarhuského dohovoru každá strana (štát, ktorý je zmluvnou stranou) zaručí okrem iného účasť verejnosti na rozhodovacom procese a prístup k spravodlivosti v záležitostiach životného prostredia. V zmysle čl. 6 ods. 2 má zainteresovaná verejnosť [ktorú čl. 2 písm. d) dohovoru vymedzuje

v podstate zhodne ako dotknutú verejnosť podľa § 3 písm. s) zákona č. 24/2006 Z. z.] byť informovaná hneď na začiatku rozhodovacieho procesu týkajúceho sa životného prostredia podľa okolností, a to či už verejným oznamom alebo jednotlivo, o určitých vlastnostiach navrhovanej činnosti. Podľa čl. 6 ods. 3 majú tieto procesy zahŕňať primeraný časový rámec, aby sa verejnosť mohla pripraviť a účinne sa zúčastniť na rozhodovacom procese. V zmysle odseku 4 tohto článku sa má umožniť účasť verejnosti v čase, kedy sú ešte otvorené všetky možnosti a účasť sa môže uskutočniť efektívne. Podľa odseku 5 má strana podnecovať žiadateľov, aby zistili zainteresovanú verejnosť a vstúpili s ňou do rokovaní. Podľa odsekov 7 až 9 majú strany vytvoriť primerané možnosti, aby verejnosť mohla predložiť pripomienky a názory, zabezpečiť, aby pripomienky boli primerane zohľadnené a aby bola zainteresovaná verejnosť informovaná o prijatom rozhodnutí. Podobná úprava je obsiahnutá aj v čl. 6 ods. 2 až 4 smernice 2011/92, ktoré okrem iného naplňajú záväzky Európskej únie z tohto Dohovoru (ods. 18 až 21 preambuly cit. smernice, obdobne napr. rozsudok Súdneho dvora z 25. marca 2018, C470/16, North East Pylon Pressure Campaign a Sheehy, ods. 40, alebo z 12. mája 2011, C-115/09, Bund für Umwelt und Naturschutz Deutschland, Landesverband Nordrhein-Westfalen, ods. 41).

24. Z citovaných ustanovení teda vyplýva, že ich cieľom je zabezpečiť účasť verejnosti na rozhodovacích procesoch. Zo žiadneho z citovaných ustanovení však nevyplýva, že by túto účasť malo alebo muselo byť nutné dosiahnuť len tým, že sa všetkej zainteresovanej/dotknutej verejnosti založí účasťníctvo podľa vnútroštátneho procesného práva v procese posudzovania vplyvov. Naopak, zo znenia čl. 6 ods. 3, 4 a 7 až 9 Aarhuského dohovoru a aj čl. 6 ods. 4 smernice 2011/92/ES celkom zreteľne vyplýva, že úlohou štátov je vytvoriť priestor na to, aby sa verejnosť mohla zúčastniť procesu posudzovania vplyvov, nevyplýva z neho však povinnosť považovať ju *ex lege* za účastníka konania so všetkými procesnými právami hneď od počiatku tohto procesu. Uvedené požiadavky naplňa zákon č. 24/2006 Z. z. v § 24 ustanovením konkrétnych predpokladov a postupov, ako sa verejnosť môže do konania prihlásiť a kedy sa stane účastníkom konania. Ani z citovaného ustanovenia zákona, ani z Aarhuského dohovoru alebo smernice 2011/92/EÚ zároveň nemožno vyvodiť, že ak by aj verejnosť nebola riadne informovaná o možnostiach účasti v procese, že by sa tento nedostatok mal zhojiť tým, že sa jej spätne a od počiatku prizná postavenie účastníka konania podľa vnútroštátneho práva. Inak povedané, podľa kasačného súdu tak z citovaných ustanovení Aarhuského dohovoru a smernice 2011/92/EÚ nemožno vyvodzovať závery pre výklad špecifickej otázky slovenského právneho poriadku, či dotknutá verejnosť má postavenie účastníka konania podľa druhej alternatívy v ustanovení § 14 ods. 1 časti vety pred bodkočiarkou Spr. por. a či sa teda môže domáhať ochrany opomenutého účastníka postupom podľa § 179 SSP.

25. Tým samozrejme kasačný súd nespochybňuje závery rozsudku Súdneho dvora vo veci C-280/18, podľa ktorého sa má čl. 6 cit. smernice vykladať tak, že bráni (zjednodušene povedané) informovaniu o navrhovanej činnosti na odľahlom a ťažko dostupnom mieste od miesta, kde sa táto činnosť má realizovať. Následne sa čl. 9 a 11 majú vykladať tak, že v takomto prípade nemožno voči členom dotknutej verejnosti namietat zmeškanie lehoty na podanie opravného prostriedku proti záverečnému stanovisku. Podľa § 24 ods. 4 zákona č. 24/2006 Z. z. má však (dotknutá) verejnosť právo podať odvolanie proti záverečnému stanovisku aj vtedy, ak nebola účastníkom konania o jeho vydanie. Za deň doručenia sa v takom prípade považuje pätnásť deň zverejnenia záverečného stanoviska príslušným orgánom podľa § 37 ods. 7 cit. zák., teda na webovom sídle ministerstva životného prostredia. Podaním odvolania zároveň verejnosť prejavuje záujem na konaní, čo v zmysle § 24 ods. 2 cit. zák. zakladá jej účasťníctvo so všetkými ďalšími právami. Z citovaných ustanovení je tak zrejmé, že právo dotknutej verejnosti podľa odvolanie proti záverečnému stanovisku nie je podmienené tým, že sa stala účastníkom konania pred jeho vydaním, čo koniec koncov potvrdzuje aj judikatúra Súdneho dvora

(v tomto zmysle napr. rozsudok z 15. októbra 2009, C-263/08, Djurgarden-Lilla Värtans Miljöskyddsörening).

26. Podľa kasačného súdu závery rozsudku Súdneho dvora vo veci C-280/18 v podmienkach zákona č. 24/2006 Z. z. znamenajú, že prípadné nedostatky v informovaní dotknutej verejnosti v procese posudzovania vplyvov sa môžu zohľadniť pri posudzovaní včasnosti odvolania dotknutej verejnosti v zmysle citovaného § 24 ods. 4. Ak sa teda zistí, že príslušný orgán nezabezpečil informovanie verejnosti v zhode s požiadavkami čl. 6 smernice 2011/92/EÚ, potom to môže znamenať, že lehota podľa § 24 ods. 4 na podanie odvolania buď vôbec nezačala plynúť, alebo toto nedostatočné informovanie môže byť dôvodom odpustenia jej zmeškania podľa § 28 Správneho poriadku. Okrem toho by tieto okolnosti bolo možné zohľadniť pri posúdení otázky, či takéto nedostatky celkom nevyhlúčili dotknutú verejnosť z možnosti podať opravný prostriedok proti záverečnému stanovisku v procese podľa zákona č. 24/2006 Z. z. a či teda nejde o výnimku z požiadavky vyčerpania opravného prostriedku zainteresovanou verejnosťou v zmysle § 7 písm. a) SSP, čo by jej otvorilo priamu cestu k správneho žalobe zainteresovanej verejnosti [§ 61 písm. c) SSP] proti záverečnému stanovisku aj bez odvolania v správnom konaní. Tieto právne otázky však možno riešiť len v konaní, v ktorom žalobcovia ako zainteresovaná verejnosť napadnú či už samotné záverečné stanovisko z 18. decembra 2019, alebo prípadné rozhodnutie (opatrenie) o vybavení ich odvolania proti nemu. V ňom by sa potom muselo riešiť aj to, či je vôbec prípad žalobcov (chatová osada vzdialená od centra obce, do ktorej územia patrí, približne 16 kilometrov a dostupná po verejných cestách cez viaceré obce, kde bola informácia o posudzovanej činnosti vyvesená počas viac než dvoch rokov) porovnateľný s vecou, ktorú Súdny dvor posudzoval v rozsudku C-280/18 (sebestačný ostrov vzdialený od iného ostrova, kde bola vyvesená informácia, niekoľko hodín plavby loďou s nezanedbateľnou cenou lodného lístka). V tu prerokúvanej veci však predmetom konania nie je ani jeden zo skôr uvedených správnych aktov žalovaného, resp. ministerstva životného prostredia, a keďže pre posúdenie účasti v konaní v zmysle § 14 ods. 1 Správneho poriadku nemajú tieto právne otázky význam, nie je potrebné sa tu nimi podrobnejšie zaoberať.

Záver

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

74/2023 ZNSS

Kľúčové slová: správne trestanie; použitie zásad trestného konania; poučenie o práve odoprieť výpoveď

Prejudikatúra: R 19/2020; 25/2022 ZNSS (5 Asan 12/2020); 1 Asan 23/2020

Vzťah k právnej úprave: čl. 47 ods. 3, čl. 50 Ústavy Slovenskej republiky; čl. 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd; § 195 písm. c) Správneho súdneho poriadku; § 2, § 34 Trestného poriadku

Právna veta

- I. Právo odoprieť výpoveď (ako súčasť práva na obhajobu podľa § 2 ods. 9 Trestného poriadku) tvorí súčasť základných zásad trestného konania v zmysle § 195 písm. c) SSP, ktoré treba aplikovať minimálne v tých veciach správneho trestania, ktoré spĺňajú znaky trestného obvinenia v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. S ohľadom na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva toto právo patrí obvinenému už od okamihu, kedy voči nemu existuje dostatočné podozrenie, a to bez ohľadu na to, či sa v danom okamihu (správne) trestné konanie nachádza vo formalizovanej fáze alebo nie.**

- II. Pri preskúvaní rozhodnutia orgánu verejnej správy o uložení sankcie tak správny súd musí – bez ohľadu na žalobné body, ktorými v tomto smere nie je viazaný (porov. § 134 ods. 2 SSP) – preskúmať, či žalobca, ktorý bol rozhodnutím postihnutý, sa k veci vyjadroval (vypovedal) v situácii, v ktorej mu patrilo právo odoprieť výpoveď, a či bol o tomto svojom práve poučený. Ak žalobca mal toto právo, no nebol o ňom riadne poučený, potom musí správny súd preskúmať, či informácie, ktoré orgán verejnej správy získal z takejto výpovede (takýchto vyjadrení), predstavovali rozhodujúci podklad pre uloženie sankcie žalobcovi alebo či jeho zodpovednosť je bezpečne preukázaná aj inými dôkazmi, ktoré orgán verejnej správy vykonal.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 49/2021 z 31. mája 2023: predseda senátu Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca), členovia senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová a JUDr. Jana Martinčeková]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že inšpektori práce Inšpektorátu práce v Žiline vykonali 24. októbra 2019 inšpekciu na stavenisku stavby - Rekonštrukcia interiéru priestorov Penziónu Javorník, Makov 226. Na tomto stavenisku dve fyzické osoby - žalobca, ktorý podnikal na základe živnostenského oprávnenia, a I. R. vykonávali stavebné práce. Inšpektori práce spísali o ich vysvetleniach zápisnice, ktoré obom predložili na podpis. Žalobca v zápisnici uviedol, že práce vykonáva na základe zmluvy o dielo s S. W., spolu s ním ich tam vykonáva aj ďalšia osoba a dva dni aj svedok R., ktorého zavolať na výpomoc, lebo im vypadol jeden človek. Svedok R. v zápisnici uviedol, že sa na prácach ústne dohodol s „majiteľom“ penziónu S. W.. Ďalej sa inšpektori práce oboznámili so

zmluvou o dielo č. 03/2019 zo 14. septembra 2019, na základe ktorej sa žalobca ako zhotoviteľ zaviazal zhotoviť pre spoločnosť REAL PLUS s.r.o., IČO: 36 934 637 (konateľ S. W.), vymedzené práce na rekonštrukcii interiéru priestorov uvedeného penziónu. Rovnako sa oboznámili s evidenciou pracovného času, podľa ktorej od 22. do 24. októbra 2019 pracoval na stavenisku okrem žalobcu aj „I.“.

2. Na základe telefonickej informácie inšpektorky práce spoločnosť REAL PLUS s.r.o. listom z 28. októbra 2019 predložila inšpektorátu práce svoje stanovisko. V ňom priznala zmluvu o dielo č. 03/2019, podľa ktorej však zodpovednosť za bezpečnosť a ochranu zdravia pri práci mal žalobca, a poprela, že by dohodla práce so svedkom R., pretože toho podľa nej zavolať žalobca. Nato inšpektori vyhotovili protokol z 5. novembra 2019, v ktorom okrem iného uviedli, že uvedený list predložil „zamestnávateľ“. V protokole uzavreli, že žalobca pri stavebných prácach na Penzióne Javorník využíval závislú prácu I. R. a nemal s ním založený pracovnoprávny vzťah podľa Zákonníka práce. Obsah protokolu prerokovali so žalobcom, nezistilo sa však, že by ho poučili o jeho práve odprieť výpoveď, ktorou by si mohol privodiť postih za správny delikt. Žalobca tak vo vyjadrení k protokolu uviedol, že svedok R. preňho vykonával práce asi tri dni, ale do budúcnosti dá pozor, aby sa situácia neopakovala.

3. Inšpektorát práce 18. mája 2020 oznámil žalobcovi, že proti nemu začína správne konanie za iný správny delikt, ktorého podstata spočívala v tom, že využívaním závislej práce uvedenej fyzickej osoby porušil § 3 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní v znení neskorších predpisov. Zároveň ho upovedomil, že podkladom pre rozhodnutie bude najmä protokol z inšpekcie práce s prílohami „*uvedenými v tomto protokole*“, a dal mu možnosť vyjadriť sa k nemu. Žalobca vo vyjadrení namietol, že vyťažovaným osobám sa kládli kapciózne a sugestívne otázky, a preto žiadal ich výsluch podľa § 34 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Inšpektorát práce rozhodnutím z 25. júna 2020 uložil žalobcovi pokutu 2.000 € za uvedený správny delikt podľa § 19 ods. 2 písm. a) prvého bodu zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce v znení neskorších predpisov. V odôvodnení vyšiel z toho, že práca I. T. R. bola závislou prácou podľa § 1 ods. 2 Zákonníka práce, pretože sa vykonávala vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti a podľa pokynov, osobne, v mene žalobcu a v rámci určitého pracovného času. Pritom sám žalobca potvrdil, že táto osoba vykonávala práce spolu s ním, ale nepredložil žiaden doklad, že by s ním riadne uzavrel pracovnoprávny vzťah. Inšpektorát práce nesúhlasil s námietkami proti kladeným otázkam, keďže išlo o otvorené otázky. K výške pokuty odkázal na kritériá uvedené v § 19 ods. 6 zákona č. 125/2006 Z. z., ktoré voči žalobcovi aplikoval sčasti priťažujúco, sčasti poľahčujúco. V závere rozhodnutia uviedol, že pri vydaní rozhodnutia vychádzal z protokolu, zápisníc o podaní informácie, vyjadrenia žalobcu, fotodokumentácie a „*d'alsích listinných dôkazov*“.

4. Proti tomuto rozhodnutiu podala žalobca odvolanie, v ktorom v zásade opakoval svoje námietky z predošlých vyjadrení. (...) Žalovaný však preskúmaným rozhodnutím z 3. septembra 2020 toto odvolanie zamietol. Stotožnil sa so záverom inšpektorátu práce, že porušenie zákazu nelegálneho zamestnávania bolo preukázané inšpekciami práce 24. októbra 2019. Hoci výpovede žalobcu a I. R. sa odlišovali v otázke, s kým sa p. R. dohodol na vykonávaných prácach, tento rozpor sa podarilo odstrániť vyjadrením spoločnosti REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019. (...) Žalovaný zdôraznil, že žalobca bol upovedomený o začatí správneho konania, mal možnosť nahliadnuť do spisu a vyjadriť sa k jeho podkladom. (...)

6. Správny súd tu napadnutým rozsudkom sp. zn. 31 S 136/2020 správnu žalobu zamietol. (...) Nesúhlasil so žalobcom, že sa nemohol vyjadriť k stanovisku REAL PLUS s.r.o., pretože toto stanovisko mu bolo predložené s protokolom z inšpekcie práce a v ňom vlastným vyjadrením priznal svoju zodpovednosť. To, že tento protokol a jeho prílohy bude podkladom rozhodovania, mu inšpektorát práce

oznámil už v oznámení o začatí správneho konania. (...) Správny súd súhlasil so žalobcom, že správne orgány musia dať účastníkom možnosť oboznámiť sa podkladmi rozhodnutia v zmysle § 33 ods. 2 Spr. por. Na podklady, ktoré tvorili prílohy protokolu, bol žalobca upozornený už v oznámení o začatí správneho konania a žalovaný sám zdôraznil, že fotodokumentácia netvorila jediný dôkaz, o ktorý by sa opieral inšpektorát práce. Naopak, inšpektorát práce využil aj ďalšie dôkazy, najmä vyjadrenie REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019, s ktorým sa žalobca mohol oboznámiť. Vo výsledku tak správne orgány splnili svoju povinnosť z § 33 ods. 2 Spr. por. (...)

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie veci kasačným súdom

11. Rozhodovanie orgánov verejnej správy o správnom delikte je podľa § 194 ods. 1 SSP správnym trestaním. Podľa § 195 písm. a) a c) SSP správny súd vo veciach správneho trestania nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo ak ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie. V prerokúvanej veci inšpektorát práce, žalovaný, ale aj správny súd vyšli z nenapadnutých zistení, že žalobca je podnikateľom podľa § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka, že na základe zmluvy o dielo č. 03/2019 vykonával pre objednávateľa REAL PLUS s.r.o. stavebné práce na penzióne v Makove a že na tejto stavbe pracoval aj 24. októbra 2019, kedy tam spoločne s ním pracoval aj I. R.. Sporným zostávalo, či inšpektorát práce a žalovaný správne ustálili, že p. R. vykonával svoje práce vo vzťahu nadriadenosti a podriadenosti k žalobcovi, podľa jeho pokynov a v jeho mene. Teda podstatou sporu a žalobných bodov bola otázka, či bol naplnený znak skutkovej podstaty uvedeného správneho deliktu, že túto osobu zamestnával a jej závislú prácu využíval práve žalobcu. Žalovaný sám zistil, že medzi výpoveďami žalobcu a p. R., ako ich zachytili inšpektori práce 24. októbra 2019, bol podstatný rozpor v otázke, kto s ním vlastne dohodol výkon práce, pri ktorých ho našli inšpektori práce. Žalovaný však za rozhodujúce považoval (písomné) vyjadrenie objednávateľa REAL PLUS s.r.o., ktorý poprel, že by poveril p. R. spornými prácami. Správny súd uzavrel, že takéto zistenie skutkového stavu bolo dostatočné, pretože žalobca sa v protokole z inšpekcie práce v podstate priznal k spáchaniu správneho deliktu a vyjadril súhlas so zisteniami inšpekcie, vrátane súhlasu s obsahom vyjadrenia REAL PLUS s.r.o.

12. V prípadoch uvedených v § 195 písm. a) SSP správny súd skúma najmä dodržanie zásady materiálnej pravdy orgánom verejnej správy. Aj z ustanovenia § 3 ods. 5 a § 46 Spr. por., ktorý sa podľa § 21 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z. z. vzťahuje na konanie o správnom delikte podľa § 19, vyplýva, že rozhodnutie správneho orgánu musí vychádzať zo spoľahlivo zisteného skutkového stavu veci. Podľa § 32 ods. 1 Spr. por. je správny orgán povinný zistiť presne a úplne skutočný stav veci a za tým účelom si obstaráť potrebné podklady pre rozhodnutie. Podľa § 33 ods. 2 Spr. zák. je správny orgán povinný dať účastníkom konania možnosť, aby sa pred vydaním rozhodnutia mohli vyjadriť k jeho podkladu, k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Práve zmyslom citovaného ustanovenia je umožniť účastníkovi konania, aby mohol uplatniť svoje výhrady, príp. realizovať svoje procesné návrhy vo vzťahu k zhromaždeným podkladom rozhodnutia, a to hlavne za účelom, aby správne rozhodnutie vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci (porov. napr. judikát R 19/2020, ale tiež predchádzajúcu konštantnú judikatúru). Inak povedané, dodržaný postup podľa § 33 ods. 2 Spr. por. je predpokladom a zárukou toho, aby rozhodnutie skutočne vychádzalo z riadne zisteného skutkového stavu. Jeho porušenie sa tak prejavuje nielen ako procesná vada, ale často aj neúplnosťou alebo nesprávnosťou skutkových zistení, z ktorých rozhodnutie vychádza.

13. V tu prerokovanej [veci] inšpektorát práce svojím prípisom z 24. mája 2020 oznámil žalobcovi, že voči nemu začína správne konanie kvôli určitému správne deliktu a že podkladom rozhodnutia bude protokol z inšpekcie práce spolu s jeho prílohami, ktoré sú v ňom uvedené. Zo samotného protokolu z 5. novembra 2019 však vyplýva, že jeho prílohami sú kópie dokladov „predložené zamestnávateľom“, medzi ktorými sú uvedené zmluva o dielo, plán bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, vyjadrenie majiteľa penziónu, evidencia pracovného času a pracovných činností. Podľa protokolu vykonali inšpektori inšpekciu na samotnom stavenisku 24. októbra 2019. Vyjadrenie REAL PLUS s.r.o. je však datované až 28. októbra 2019 a je adresované priamo inšpektorátu práce, nie žalobcovi. Potom však nie je celkom zrozumiteľný údaj v protokole, že jeho prílohou je vyjadrenie predložené žalobcom (t. j. zamestnávateľom), rovnako ako nie je zrejmé, kedy vlastne bolo toto vyjadrenie predložené. Navyše, v samotnom protokole sa na obsah tohto vyjadrenia nijako neodkazuje, a to napriek tomu, že (podľa žalovaného) ide o podstatný dôkaz na odstránenie rozporov medzi jednotlivými vysvetleniami. Na základe toho sa tak kasačný súd vo výsledku stotožňuje s námietkou žalobcu, že za daného stavu nebolo z oznámenia inšpektorátu práce o začatí konania celkom zrejmé, že podkladom rozhodnutia bude aj písomné vyjadrenie spoločnosti REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019 a že toto vyjadrenie bude rozhodujúcim pre posúdenie zodpovednosti za vytýkaný správny delikt. To platí o to viac, že na toto vyjadrenie neodkazyvalo ani prvostupňové rozhodnutie inšpektorátu práce a prvýkrát tento jeho zásadný význam (odstránenie rozporu v kľúčovom skutkovom zistení, kto poveril I. R. vykonávanými prácami) vyslovil až žalovaný v napadnutom rozhodnutí. Týmto postupom orgánov verejnej správy tak podľa kasačného súdu žalobcovi v rozpore s § 33 ods. 2 Spr. por. nebolo umožnené riadne sa vyjadriť k tomuto podstatnému podkladu rozhodnutia.

14. Už citované ustanovenie podľa § 195 písm. c) SSP normuje, že súd aj v konaní vo veciach správneho trestania musí používať základné zásady trestného konania upravené v Trestnom poriadku. Na škodu veci citované ustanovenie neodkazuje všeobecne na základné zásady trestného konania bez ohľadu na prameň, v ktorom sú upravené. Trestný poriadok totiž upravuje základné zásady najmä v § 2 (pod zhodnou marginálnou rubrikou). Už pri zbežnom pohľade je však napríklad zrejmé, že v tomto ustanovení sú vyjadrené aj zásady, ktoré v správnom konaní nie je možné použiť (napr. obžalovacia zásada podľa § 2 ods. 15 Tr. por.). Preto tunajší súd vo svojej judikatúre už vyslovil, že v jednotlivom prípade treba skúmať, ktoré z týchto zásad majú byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené, a to s ohľadom na účel, ktorý tá-ktorá zásada sleduje (porov. rozsudok sp. zn. 5 Asan 12/2020, č. 25/2022 ZNSS). Na druhej strane však zásady trestného konania nie sú upravené len v Trestnom poriadku, ale napríklad aj v čl. 47 ods. 3 alebo čl. 50 Ústavy Slovenskej republiky (rovnosť účastníkov, právo na právnu pomoc, prezumpcia nevinoty, nie dvakrát o tom istom a pod.) alebo v čl. 6 Dohovoru na ochranu ľudských práv a základných slobôd. Pretože ustanovenie § 195 písm. c) SSP na inú právnu normu než Trestný poriadok neodkazuje, nie je metodicky vhodné priamo na základe cit. § 195 písm. c) SSP aplikovať v konaniach o správnom trestaní citované ustanovenia iných právnym noriem. Na druhej strane, aj judikatúra ústavného súdu zdôrazňuje, ustanovenia Dohovoru treba zohľadňovať pri výklade zákonných ustanovení, pokiaľ sa vecne týkajú rozsahu práv, ktoré Dohovor zaručuje (porov. z posledného obdobia všeobecne napr. nález sp. zn. PL. ÚS 15/2020). To platí o to viac, že pojem trestné obvinenie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru je širší než obžaloba v trestnom konaní a zahŕňa aj obvinenia z iných protiprávnych konaní, ako sú napríklad priestupky alebo iné správne delikty (porov. k priestupkom napr. rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva z 2. septembra 1998, Lauko proti Slovensku, a z 25. septembra 1998, Kadubec proti Slovensku; k správny deliktom právnických osôb porov. napr. rozsudok z 23. októbra 2018, Produkcija Plus Storitveno Podjetje d. o. o. proti Slovinsku, sťažnosť č. 47072/15, ods. 51 a nasl., ale podobne aj nález ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 571/2015). Aby Slovenská republika naplnila svoje záväzky z Dohovoru, musia sa aj v konaniach o správnom trestaní v niektorých prípadoch aplikovať záruky vyplývajúce z čl. 6 Dohovoru, aj keď nie sú výslovne

(jazykovo) zakotvené v Trestnom poriadku. Na tento účel musí kasačný súd ustanovenie § 195 písm. c) SSP v spojení s príslušnými ustanoveniami Trestného poriadku vykladať tak, aby umožňoval čo najširšie uplatnenie týchto záruk v konaniach vo veciach správneho trestania.

15. Medzi základnými zásadami upravenými v § 2 Trestného poriadku nie je (výslovne) obsiahnuté právo obvineného odoprieť výpoveď, hoci mu toto právo výslovne a bezpodmienečne zaručuje čl. 50 ods. 4 ústavy. Ustanovenie § 2 ods. 9 Trestného poriadku však zaručuje obvinenému právo na obhajobu a jeho právo odoprieť výpoveď (upravené v § 34 Trestného poriadku) sa považuje za súčasť tohto práva a tým aj za súčasť základných zásad trestného konania (porov. v tomto zmysle Kurilovská, L., Burda, E., Čentěš J., Šimovček, I. Trestný poriadok. Komentár. CH BECK : Bratislava 2021, s. 31). Ešte jednoznačnejší záver vyplýva z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej sa právo nevypovedať a právo neprivodzovať si trestné stíhanie považuje za všeobecne uznaný medzinárodný štandard, ktorý je samotnou podstatou čl. 6 Dohovoru. Jeho zmysel spočíva v ochrane obvineného pred neprípustným nedovoleným nátlakom orgánov verejnej moci naňho. Toto právo nechráni len pred tým, aby obvinený robil prejavy, ktorými sám seba obviňuje, ale aj pred akýmkoľvek získavaním dôkazov nátlakom či hrozbou; medzi ne patrí napr. výpoveď pod hrozbou sankcie, psychický či fyzický nátlak alebo úskok na vylákание informácií (porov. všeobecné zhrnutie judikatúry napr. v rozsudku z 10. júna 2021, Bajić proti Severnému Macedónsku, sťažnosť č. 2833/13, ods. 64 a nasl.). Právo obvineného nevypovedať sa však nevzťahuje len na samotné priznanie alebo na výpovede, ktorými sa priamo priznáva k spáchaniu deliktu; naopak, vzťahuje sa na akékoľvek časti výpovede, ktoré podstatne zhoršujú pozíciu obvineného v konaní (porov. v tomto zmysle napr. rozsudok z 9. novembra 2018, Beuze proti Belgicku, sťažnosť č. 71409/10, ods. 178 a tam citovaná judikatúra). Len čo príslušný orgán nadobudne odôvodnené podozrenie voči určitej osobe, že sa dopustila deliktu, je nevyhnutné, aby ju poučil o jej práve odoprieť výpoveď, a súčasťou čl. 6 Dohovoru je tak aj právo obvineného, aby bol o tomto práve poučený (porov. závery rozsudku veľkej komory z 13. septembra 2016, Ibrahim a iní proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosti č. 50541/08, 50571/08, 50573/08 a 40351/09, ods. 272).

16. Z tejto judikatúry však zároveň vyplýva, že právo odoprieť výpoveď patrí určitej osobe (obvinenému) reálne až od okamihu, keď voči nej existuje dostatočné podozrenie, že spáchala určitý delikt, teda keď sa stane podozrivou a obvinenou v materiálnom zmysle. Právo neobviňovať sa totiž nechráni pred všeobecnou povinnosťou osôb poskytovať informácie orgánom verejnej moci, napr. v pozícii svedka, prevádzkovateľa určitej činnosti, kontrolovanej osoby a pod. [porov. napr. rozsudok z 19. júna 2007, Macko a Kozubal proti Slovensku, sťažnosť č. 64054/00 a 64071/00, týkajúci sa svedeckej výpovede obvineného v trestnom konaní; rozsudok z 8. apríla 2004, Weh proti Rakúsku, sťažnosť č. 38544/97, ktorý sa týkal povinnosti vlastníka vozidla oznámiť, kto ho v určitý okamih viedol; rozsudok zo 16. júna 2015, Schmid-Laffer proti Švajčiarsku, sťažnosť č. 41269/08, ktorý sa týkal rozdielov medzi vyžiadanim informácií (vyťažéním) a výsluchom obvineného; rozhodnutie z 15. septembra 2020, Savic proti Rakúsku, sťažnosti č. 10487/16 a 10502/16, ktoré sa týkalo povinnosti prevádzkovateľa hazardných hier poskytnúť vysvetlenia ohľadom nich].

17. V prerokúvanej veci zo zisteného skutkového stavu vyplýva, že žalobca bol prvýkrát vypočutý inšpektormi práce na samotnom stavenisku už 24. októbra 2019, kedy bol vypočutý aj I. R.. Kasačnému súdu neuniklo, že inšpektori práce na zaznamenanie obsahu oboch výpovedí použili odlišné vzory zápisnice - žalobcova výpoveď je zaznamenaná voľne, výpoveď p. R. je zaznamenaná vo forme odpovedí na otázky, ktoré sa týkajú konkrétnych znakov závislej práce. Táto okolnosť môže potvrdzovať, čo do určitej miery naznačoval aj žalobca v žalobe, že inšpektori práce už pri spisovaní zápisnic tušili, že žalobca je v pozícii možného nelegálneho zamestnávateľa a p. R. v pozícii možného nelegálne zamestnaného. Tieto úkony však inšpektori práce vykonali na základe § 16 ods. 5 zákona č. 125/2006 Z. z., podľa ktorého je každá fyzická osoba na požiadanie inšpektora práce povinná poskytnúť

informácie potrebné na výkon inšpekcie práce. Žalobca tak bol požiadaný o vysvetlenie situácie, ktorú inšpektori práce na stavenisku zistili, teda o objasnenie, kto je a aká je jeho úloha na tomto stavenisku. Obsah spisu nepreukazuje jednoznačný záver, že by inšpektori práce pred týmto vysvetlením mali dostatok informácií, z ktorých by mohli nadobudnúť dôvodné podozrenie, že žalobca sa dopustil deliktu. Vzhľadom na to nešlo - ani s prihliadnutím na citovanú judikatúru ESLP - o takú výpoveď, pred ktorou mal byť žalobca poučený o svojom práve odoprieť ju.

18. Výsledky inšpekcie práce však inšpektori zhrnuli v protokole z 5. novembra 2019, v ktorom jednoznačne uzavreli, že žalobca určitým konkrétnym spôsobom porušil zákaz nelegálneho zamestnávania § 3 v spojení s § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z., za čo mu hrozí pokuta podľa § 19 ods. 2 písm. a) zákona č. 125/2006 Z. z. Tento záver tak jasne svedčí o tom, že v danom okamihu už inšpektori voči žalobcovi mali dostatočne určité podozrenie zo spáchania určitého deliktu, ktorý bol vymedzený miestom, časom, priebehom a následkom. Najneskôr v tomto okamihu tak žalobca bol v pozícii podozrivého, čo si podľa citovanej judikatúry ESLP vyžadovalo, aby bol poučený o svojom práve odoprieť výpoveď. Na tom nič nemení ani okolnosť, že inšpekcia práce podľa zákona č. 125/2006 Z. z. nie je správnym konaním, v ktorom sa ukladajú sankcie, ale len prípravným krokom. Ako už bolo vysvetlené, judikatúra ESLP dáva toto právo obvinenému už od okamihu, kedy voči nemu existuje dostatočné podozrenie, a to bez ohľadu na to, či sa v danom okamihu trestné konanie nachádza vo formalizovanej fáze, kedy sa voči nemu vykonávajú určité procesné úkony, alebo nie. Zo zisteného skutkového stavu však nevyplýva, že by inšpektori práce žalobcu poučili o jeho práve odoprieť výpoveď skôr, než mu protokol predložili na vyjadrenie.

19. V tejto súvislosti však treba uviesť, že tento postup inšpektorov práce sám osebe nie je nezákonný. Zákon č. 125/2006 Z. z., ktorý upravuje priebeh inšpekcie práce, im totiž neukladá, aby takéto poučenie vykonali. Takáto povinnosť im v zásade neplynie ani zo samotného čl. 6 ods. 1 Dohovoru, pretože toto ustanovenie upravuje len záruky konania pred súdom alebo tribunálom v zmysle judikatúry. Žalovaný a inšpektorát práce ako orgány štátnej správy (porov. § 3, § 5 ods. 1, § 7 ods. 1 zákona č. 125/2006 Z. z.) nie sú súdom ani tribunálom v zmysle uvedeného ustanovenia, a tak sa na konanie pred nimi ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru nevzťahuje (podobne rozsudok tun. súdu sp. zn. 5 Asan 4/2020). Bezpodmienečná povinnosť poskytovať takéto poučenie v zásade nie je ani súčasťou základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku, a tak ju nemožno orgánom verejnej správy uložiť ani sprostredkovane cez ustanovenie § 195 písm. c) SSP. Napokon, aj sám ESLP vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že opomenutie poučenia obvineného je síce zásadne neospravedliteľné, no ak nebolo dané, je možné aj inak zabezpečiť, že konanie voči obvinenému ako celok naplní požiadavky spravodlivého konania v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru (porov. cit. rozsudok Ibrahim, ods. 273, ale podobne aj cit. rozsudok Schmid-Laffer, ods. 36 až 40). Osobitne judikatúra zdôraznila, že opomenutie poučenia nepredstavuje porušenie uvedeného ustanovenia, ak sebaobviňujúce vyjadrenia obvineného neboli pre posúdenie veci rozhodujúce a jeho vina je preukázaná inými dôkazmi (porov. cit. rozsudok Schmid-Laffer, ods. 36 až 40, ale aj rozsudok z 28. apríla 2022, Dubois proti Francúzsku, sťažnosť č. 52833/19, ods. 89).

20. Ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ktoré zaručuje právo na spravodlivé súdne konanie, sa zásadne vzťahuje na konanie pred správnym súdom. Úlohou správneho súdu je tak naplniť požiadavky uvedeného ustanovenia prieskumom rozhodnutia orgánu verejnej správy vo veci správneho trestania (porov. aj cit. rozsudok Lauko, ods. 64, a Kadubec, ods. 57). Právo odoprieť výpoveď podľa skôr podaného výkladu tvorí súčasť základných zásad trestného konania v zmysle § 195 písm. c) SSP, ktoré treba aplikovať minimálne v tých veciach správneho trestania, ktoré spĺňajú znaky trestného obvinenia v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Správny súd tak musí - bez ohľadu na žalobné body, ktorými v tomto smere nie je viazaný (porov. § 134 ods. 2 SSP) - preskúmať, či žalobca, ktorý bol rozhodnutím orgánu

verejnej správy postihnutý, pred týmto orgánom vypovedal v situácii, v ktorej mu patrilo právo odoprieť výpoveď, a či bol o tomto svojom práve poučený. Ak žalobca mal toto právo, no nebol o ňom riadne poučený, potom musí správny súd preskúmať, či informácie, ktoré orgány verejnej správy získali z takejto výpovede (takýchto vyjadrení), predstavovali rozhodujúci podklad pre uloženie sankcie žalobcovi alebo či jeho zodpovednosť je bezpečne preukázaná aj inými dôkazmi, ktoré orgán verejnej správy vykonal. Na tento účel správny súd spravidla preskúma, či by skutkový stav, ako ho zistili orgány verejnej správy, obstál aj v prípade, že sa neprihliadne na skutočnosti, ktoré sa zistili z výsluchu žalobcu postihnutého označeným nedostatkom. Správny súd však môže postupom podľa § 119 SSP aj sám žalobcu vypočuť s náležitým poučením o možnosti odoprieť výpoveď (k prípustnosti takéhoto postupu ohľadne svedka už rozsudok tun. súdu sp. zn. I Asan 23/2020) a takýto výsluch zahrnúť do svojho hodnotenia o tom, či skutkový stav zistený v preskúmanom rozhodnutí obstojí alebo nie. Podľa § 453 ods. 2 SSP môže v tomto rozsahu vykonať prieskum aj kasačný súd s tým obmedzením, že sám nevykonáva takéto dokazovanie.

21. V tu prerokúvanej veci žalovaný aj inšpektorát práce založili svoje zistenie na vyhodnotení rozporu dvoch vysvetlení, ktorý sa podľa nich odstránil vyjadrením spoločnosti REAL PLUS s.r.o. Kasačný súd však už ustálil, že žalobcovi sa riadne nedala možnosť, aby sa oboznámil s týmto vyjadrením ako podkladom rozhodnutia, keďže sa o jeho obsahu a význame pre vec dozvedel až z preskúmaného rozhodnutia žalovaného z 3. septembra 2020. Správny súd vo svojom rozsudku tento nedostatok nepovažoval za podstatný, pretože považoval za rozhodujúce vyjadrenie žalobcu v protokole z inšpekcie, v ktorom svoj správny delikt v podstate priznal. Ako však už bolo uvedené, toto vyjadrenie žalobca urobil v čase, kedy ho inšpektori práce posudzovali ako podozrivého, ale bez toho, aby bol upozornený na právo odoprieť výpoveď (vyjadrenie) k obsahu protokolu, ktorými by si privodzoval obvinenie, resp. zhoršoval svoju pozíciu vo vzťahu k opísanému podozreniu zo správneho deliktu. Správny súd, ktorého úlohou je zabezpečiť požiadavky vyplývajúce z čl. 6 ods. 1 Dohovoru, mal podľa výkladu v predošlých odsekoch preskúmať, či takéto vyjadrenie žalobcu bolo rozhodujúce pre uloženie sankcie a či by skutkový stav, z ktorého orgány verejnej správy vychádzali, bolo možné považovať za dostatočne zistený, aj keby sa na vyjadrenie žalobcu neprihliadlo.

22. Z rozsudku správneho súdu však nevyplýva, že by takéto posúdenie vykonal. Naopak, vyplýva z neho, že samotné súhlasné vyjadrenie žalobcu v protokole z inšpekcie práce, považoval za kľúčové potvrdenie správnosti podkladov rozhodnutia, ktorým sa žalobcovi uložila sankcia. Za daných okolností tak správny súd neprihliadol na porušenie zákazu sebaobviňovania (práva odoprieť výpoveď) ako základnej zásady trestného konania, ktorá bola podľa § 195 písm. c) SSP použiteľná aj v tu prerokúvanej veci, tak ako vyplýva z čl. 50 ods. 3 ústavy, čl. 6 ods. 1 Dohovoru a cit. judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva. Kasačný súd v rámci svojej prieskumnej právomoci dospel k záveru, že zo všetkých uvedených dôvodov nemohol správny súd prihliadať na vyjadrenie (priznanie) žalobcu k protokolu z inšpekcie práce a nesmel ho použiť na potvrdenie správnosti skutkových zistení. Ak sa zároveň uváži, že žalobcovi nebola daná dostatočná možnosť vyjadriť sa k vyjadreniu REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019, tak v prerokúvanej veci neobstojí záver žalovaného, že skutkový stav je zistený dostatočne. Naopak, za daných okolností v konaní naďalej pretrváva rozpor medzi vysvetleniami, ktoré zadovážili inšpektori práce 24. októbra 2019 od žalobcu a I. R., čo do otázky, s kým sa p. R. dohodol na vykonávaní prác. Vzhľadom na znenie skutkovej podstaty § 19 ods. 2 písm. a) prvého bodu zákona č. 125/2006 Z. z. v spojení s § 2 ods. 2 zákona č. 82/2005 Z. z. je však toto zistenie kľúčové pre posúdenie, či bol naplnený znak tejto skutkovej podstaty, že p. R. vykonáva závislú prácu práve pre žalobcu.

Záver

23. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že preskúvané rozhodnutie žalovaného vychádzalo zo skutkového stavu, ktorý nie je dostatočne zistený pre záver o naplnení znakov uvedenej skutkovej podstaty. To opodstatňovalo zrušenie preskúvaného rozhodnutia podľa § 191 ods. 1 písm. e) SSP.

24. Ak správny súd za týchto okolností správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol, vychádza jeho rozsudok z nesprávneho právneho posúdenia veci, čo napĺňa kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Preto kasačný súd podľa § 462 ods. 2 SSP napadnutý rozsudok rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu podľa § 191 ods. 4 SSP vrátil na ďalšie konanie.

25. Orgány verejnej správy sú v ďalšom konaní viazané právnymi názormi vysloveným v tomto rozsudku (§ 191 ods. 6 a § 469 SSP). Orgány inšpekcie práce tak žalobcovi dajú riadne možnosť oboznámiť sa s obsahom vyjadrenia spoločnosti REAL PLUS s.r.o. z 28. októbra 2019 a zaujať k nemu stanovisko. Následne vo veci znova vyhodnotia vykonané dokazovanie aj s ohľadom na vznesené námietky žalobcu, a to bez ohľadu na jeho vyjadrenie vyjadrené v protokole z inšpekcie práce. Po takomto vyhodnotení dokazovania vo veci znova rozhodnú o otázke zodpovednosti žalobcu za vytýkaný správny delikt.

