

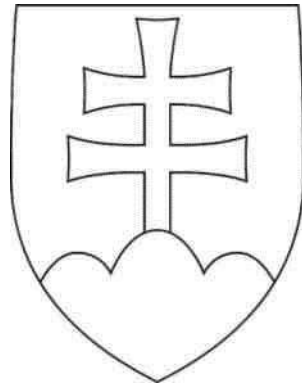


ZBIERKA

STANOVÍSK A ROZHODNUTÍ
NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



NAJVYŠŠÍ
SPRÁVNÝ SÚD
SLOVENSKEJ REPUBLIKY



Z B I E R K A

STANOVÍSK A ROZHODNUTÍ NAJVYŠŠIEHO SPRÁVNEHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

1/2022

Ročník: I.

Príhovor predsedu

Vážení adresáti a čitatelia judikatúry v oblasti správneho súdnictva!

Pri otváraní a čítaní prvej Zbierky stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Zbierka“) ste účastníkmi dôležitého historického okamihu.

Plénum sudcov Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky ako novej justičnej inštitúcie v Slovenskej republike sa s plnou zodpovednosťou ujalo svojich právomocí vyplývajúcich najmä z čl. 46 ods. 2, čl. 142 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (v znení ústavného zákona č. 422/2020 Z. z.), a to od samotného počiatku rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky, teda od 1. augusta 2021. Senáty najmä v kasačnej súdnej agende po prevzatí spisov z Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a začatí rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky začali naplňovať aj ďalšiu kľúčovú kompetenciu tohto súdu. Vo veciach správneho súdnictva je ňou povinnosť vrcholového súdneho orgánu zabezpečiť jednotu a zákonnosť rozhodovania. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky podľa § 20 druhej vety Správneho súdneho poriadku sleduje a vyhodnocuje právoplatné rozhodnutia správnych súdov a v záujme jednotného rozhodovania správnych súdov prijíma stanoviská k rozhodovacej činnosti správnych súdov.

Zjednocovacia judikatórna činnosť najvyššieho správneho súdu reflektujúca požiadavky zákonnosti, ústavnosti a eurokonformného výkladu práva má ambície mať na Slovensku silnú váhu. Chceme nadviazať na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vo veciach správneho súdnictva a dať zároveň novej judikatúre, počnúc touto Zbierkou, nový kvalitatívny rozmer. V pléne Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky silno rezonuje názor smerujúci k potrebe formovania takej podoby zbierky judikátov v správnom súdnictve, ktorá má pôsobiť v praktickom právnom rozmere progresívne. Chceme sa vyhnúť vydávaniu judikátov konštatujúcich právny stav, ktorý je pre pozorného čitateľa zákona neodškriepiteľne zjavný už zo samotného obsahu právnych noriem. Nie bezvýznamným kritériom pre zaradenie právnej vety do Zbierky je podľa nás aj posúdenie závažnosti a možnej frekvencie výskytu preskúmanej právnej problematiky v aplikačnej praxi orgánov verejnej správy a správnych súdov.

Vážení čitatelia, z pozície predsedu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky Vás chcem ubezpečiť, že všetci sudcovia nášho súdu majú úprimný záujem dať Zbierke novú tvár v už naznačovanom nasmerovaní judikatúry v správnom súdnictve.

Hlásime sa zároveň k našim „právnym koreňom“, ktorými je nesporne aj bohatá judikatúra Najvyššieho správneho súdu Československej republiky z rokov 1918 – 1939 obsiahnutá v tzv. Bohuslavovej zbierke. Počnúc rokom 1992, po obnovení správneho súdnictva u nás, Najvyšší súd Slovenskej republiky (jeho správne kolégium), vychádzajúc z rovnakých právnych základov správneho súdnictva, vytvoril bohatú paletu rozhodnutí zásadného významu, a to tak v oblasti procesného, ako aj hmotného práva v administratívnych veciach, z ktorých bude možné, ale zároveň aj nutné vychádzať v aktuálnej rozhodovacej činnosti v správnom súdnictve, ak má byť zabezpečená právna kontinuita a predvídateľnosť práva.

Zároveň mi dovoľte poznamenať, že okruh ďalších subjektov okrem správnych súdov zainteresovaných do tvorby Zbierky je na základe záverov prijatých v pléne Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerne široký. Ide o všetky právnické fakulty a Slovenskú akadémiu vied, Generálnu

prokuratúru Slovenskej republiky, verejného ochrancu práv a v istom rozsahu aj o dotknuté ústredné orgány verejnej správy a ďalšie inštitúcie a profesijné komory. Všetky podnety od uvedených subjektov budeme starostlivo vyhodnocovať.

V štádiu zrodu Zbierky začíname so zámerom jej vydávania v štvrtročnej perióde, tento cyklus by sme však radi postupne skracovali. Ide totiž o potrebu odovzdania informácií dôležitých pre Vašu činnosť v čo najkratšom čase od vydania súdneho rozhodnutia, ktoré je právnym základom judikátu.

Budeme si veľmi ceniť akékoľvek námety, ktoré by dotvárali našu Zbierku do podoby čo najviac korešpondujúcej s potrebami aplikačnej praxe.

Pavol Nad'

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.

Zbierka sa člení na stanoviská a rozhodnutia vo veciach správneho súdnictva (časť A), kde sú zverejňované aj rozhodnutia veľkého senátu najvyššieho správneho súdu, ďalej vo veciach disciplinárnych (časť B), a napokon v ostatných veciach, napr. vo volebných a politických veciach (časť C).

Publikované rozhodnutia a právne vety (č. 2 až č. 13) boli schválené na zasadnutí pléna Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky 7. apríla 2022.

OBSAH

A. Stanoviská a rozhodnutia vo veciach správneho súdnictva

1. Funkcia veľkého senátu; poskytovanie právnej pomoci (VS 1/2022)

Centrum právnej pomoci nie je povinné preskúmať mu predloženú žiadosť o poskytnutie právnej pomoci aj v zmysle § 5b ods. 6 zák. č. 327/2005 Z. z., na základe ktorého by mohol riaditeľ po predchádzajúcom stanovisku rady rozhodnúť o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci žiadateľovi, ktorý nespĺňa podmienky na poskytnutie právnej pomoci podľa tohto zákona z prostriedkov Centra právnej pomoci, pokiaľ ide o vec hodnú osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti, ak to žalobca v žiadosti výslovne neuvádza.....6

2. Neprípustnosť vylúčenia rozhodnutia zo súdneho prieskumu

Rozhodnutie organizačnej zložky Sociálnej poisťovne o predbežnom opatrení, ktoré čo aj len dočasne znižuje alebo pozastavuje výplatu úrazovej renty, nemôže byť vylúčené zo súdneho prieskumu na základe § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku6

3. Prerušenie konania

Aj v konaní pred správnym súdom sa pri aplikácii § 25 Správneho súdneho poriadku použije § 162 ods. 3 Civilného sporového poriadku, podľa ktorého o zamietnutí návrhu na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku súd rozhodne spolu s rozhodnutím vo veci samej10

4. Iný zásah

Na plynutie dvojmesačnej lehoty na podanie žaloby proti inému zásahu podľa § 256 Správneho súdneho poriadku, a tým aj na posúdenie jej dôvodnosti, nemá vplyv, či napádaný iný zásah trval počas tejto lehoty alebo prípadne aj po jej uplynutí12

5. Materské (§ 49 zákona č. 461/2003 Z. z.)

- I. Na účely vzniku nároku na materské je potrebné pojem „staráť sa o dieťa“ podľa § 49 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov vykladať autonómne a nemožno ho obsahovo stotožňovať s pojmom „riadnej starostlivosti“ podľa zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. januára 2011.
- II. Kým zákon č. 461/2003 Z. z. na účely vzniku nároku na materské podľa § 49 predpokladá zo strany poistenca osobnú starostlivosť o dieťa, zákon č. 571/2009 Z. z. na účely vzniku nároku na rodičovský príspevok považuje podmienku riadnej starostlivosti o dieťa za splnenú, ak oprávnená osoba zabezpečuje riadnu starostlivosť o dieťa osobne, alebo inou plnoletou fyzickou, alebo právnickou osobou (§ 3 ods. 3 a 4 zákona č. 571/2009 Z. z.)15

6. Administratívne vyhostenie cudzinca

- I. Hoci správne orgány v konaní o administratívnom vyhostení cudzinca nesú zodpovednosť za riadne obstaranie podkladov pre rozhodnutie (§ 32 ods. 1 Správneho poriadku), s ohľadom na špecifiká daného správneho konania nie sú schopné zabezpečiť dôkazy v prospech cudzinca bez jeho predchádzajúceho tvrdenia o existencii prekážok jeho administratívneho vyhostenia. Je to predovšetkým cudzinec, kto disponuje relevantnými informáciami zo svojho života a kto najlepšie môže objasniť, z čoho plynie v krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, ohrozenie jeho života alebo slobody.
- II. Správny orgán je povinný zabezpečiť k tvrdeniu cudzinca o existencii prekážok administratívneho vyhostenia maximálne možné množstvo dôkazov a správ o krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, a to tých, ktoré podporujú tvrdenia cudzinca, ako aj tých, ktoré tvrdenia cudzinca vyvracajú22

7. Pobyt cudzinca

- I. Účelom ustanovenia § 36 ods. 1 písm. b) v spojení s § 33 ods. 6 písm. e) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je odstránenie kladného rozhodnutia o pobytovom statuse štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý ho dosiahol tým, že oklamal správny orgán v konaní o jeho žiadosti. Z ustanovenia § 33 ods. 6 písm. e) zákona č. 404/2011 Z. z. je zrejmé, že sa viaže len na údaje uvedené v žiadosti o udelenie prechodného pobytu a na vyžadované prílohy.
- II. Ide o zákonom prípustnú reakciu správneho orgánu na to, že správny orgán po udelení prechodného pobytu zistí a preukáže, že bol žiadateľom o udelenie prechodného pobytu v konaní o jeho žiadosti oklamáný, zavádzaný alebo že mu príslušník tretej krajiny poskytol falošné alebo pozmenené doklady alebo doklad inej osoby28

8. Zákon o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva

Z ústavne súladného výkladu § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov, ako aj z jeho účelu, úmyslu zákonodarcu a systematického zaradenia vyplýva, že neprípustnosť súdneho prieskumu sa vzťahuje len na konanie o žiadosti o nenávratný finančný príspevok podľa § 14 zákona č. 528/2008 Z. z. (prípadne na naväzujúce prieskumné konanie podľa § 14 ods. 6 až 10 zákona č. 528/2008 Z. z.). Nevzťahuje sa teda na všetky konania obsiahnuté v druhej časti zákona o pomoci a podpore a ani na konanie podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z.34

9. Daňová exekúcia

- I. Iným zásahom orgánu verejnej správy, proti ktorému sa možno s úspechom domáhať ochrany žalobou proti inému zásahu, nemôže byť procesný postup správcu dane v rámci daňového exekučného konania predpokladaný zákonom a uskutočnený v súlade so zákonom.
- II. Začatie daňového exekučného konania nesie so sebou realizáciu úkonov v podobe prikázania pohľadávky z účtu u poskytovateľa platobných služieb a zablokovanie peňažných prostriedkov na účte v banke. Ide o špecifické právne nástroje správcu dane upravené v Daňovom poriadku, ktoré vyslovene sledujú legitímny zámer, ktorým je vymoženie daňového nedoplatku, iných peňažných plnení uložených rozhodnutím, exekučných nákladov a hotových výdavkov podľa § 149 Daňového poriadku správcom dane40

10. Záhradkové pozemkové úpravy

Pojem „zriadená“ záhradková osada sa vo vzťahu k jeho legálnej definícii v § 2 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadaní vlastníctva k nim, ako i judikatúrnemu vymedzeniu vníma cez prizmu legálnosti vzniku. Túto legálnosť možno vnímať v dvoch rovinách, a to súkromnoprávnej týkajúcej sa (zmluvného) oprávnenia nájomcov a užívateľov (záhradkárov) užívať pozemky v záhradkovej osade, a verejnoprávnej rovine vyžadujúcej vydanie územného rozhodnutia o využití územia na účel záhradkovej osady**46**

11. Správna žaloba opomenutého účastníka

Uplynutie lehoty troch rokov od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia podľa § 179 ods. 1 Správneho súdneho poriadku je potrebné testovať k okamihu podania správnej žaloby opomenutého účastníka; v prípade, že bola podaná včas, správny súd je povinný sa žalobou riadne zaoberať a pri splnení ostatných zákonných predpokladov mu zákon nebráni žalobe vyhovieť a príslušné uznesenie vydať, aj keď v čase jeho rozhodovania už uplynul dlhší čas ako tri roky od vydania administratívneho rozhodnutia.....**59**

12. Občianske spolužitie, schválnosť

- I. Pojem „schválnosť“ uvedený § 49 ods. 1 písm. d) zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov je neurčitý právny pojem, ktorý práve z dôvodu možných následkov v podobe deliktuálnej zodpovednosti konkrétnej osoby treba vykladať vždy reštriktívne.
- II. Schválnosťou treba rozumieť konanie narušujúce hrubým spôsobom pokojné a riadne spolunažívanie, pričom hrubosť takéhoto konania môže spočívať napríklad vo verbálnej agresii, fyzickej agresii nedosahujúcej intenzitu ani drobného ublíženia na zdraví či v spôsobe iného dostatočne závažného následku. Iba hrubé konanie (hrubé správanie) je priestupkovo postihnuteľné.
- III. V čom je konkrétne správanie správaním hrubým, a teda schválnosťou, musí konajúci orgán verejnej správy vyhodnotiť a následne zdôvodniť, a to pokiaľ ide o povahu, intenzitu a následok takéhoto správania. Akékoľvek konanie majúce znaky schválnosti („naprieku“) [v bežnom jazyku] automaticky nie je možné považovať za priestupkovo postihnuteľné konanie. Hrubým správaním a teda aj schválnosťou sa rozumie také správanie, ktoré prekračuje rámec iným spôsobom nevhodného správania**65**

13. Uznesenie o vedení konania

- I. V prípade uznesenia, ktorým sa podľa § 33 Správneho súdneho poriadku do konania pribrali ďalší účastníci konania vymedzení v ustanovení § 32 ods. 3 písm. a) Správneho súdneho poriadku (účastníci prevzatí z administratívneho konania), a v prípade uznesenia o ustanovení spoločného zástupcu podľa § 52 Správneho súdneho poriadku, ide o uznesenie, ktorým sa upravuje vedenie konania. Proti takému uzneseniu kasačná sťažnosť nie je prípustná podľa § 439 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku.
- II. Nesprávne poučenie správneho súdu o prípustnosti kasačnej sťažnosti nezakladá jej prípustnosť**72**

1/2022 (VS 1/2022)

Kľúčové slová: poskytovanie právnej pomoci; vec hodná osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti; preskúmanie *ex officio*

Vzťah k právnej úprave: § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z.

Centrum právnej pomoci nie je povinné preskúmať mu predloženú žiadosť o poskytnutie právnej pomoci aj v zmysle § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z., na základe ktorého by mohol riaditeľ po predchádzajúcom stanovisku rady rozhodnúť o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci žiadateľovi, ktorý nespĺňa podmienky na poskytnutie právnej pomoci podľa tohto zákona z prostriedkov Centra právnej pomoci, pokiaľ ide o vec hodnú osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti, ak to žalobca v žiadosti výslovne neuvádza.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 24. februára 2022 sp. zn. 1 Vs 1/2021: predseda senátu JUDr. Marián Trenčan, sudcovia JUDr. Elena Berthotyová, PhD., JUDr. Marián Fečík, JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa), prof. JUDr. PhDr. Peter Potásch, JUDr. Petra Príbelská, PhD., a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.]

Vymedzenie otázok

1. Táto vec bola predložená veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (pôvodne bola vec predložená veľkému senátu Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky) na posúdenie otázky, či je Centrum právnej pomoci povinné skúmať pri posudzovaní žiadosti o poskytnutie právnej pomoci podľa § 10 ods. 1 zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 8/2005 Z. z. (ďalej len „zákon o poskytovaní právnej pomoci“ alebo „zákon č. 327/2005 Z. z.“) aj to, či sú tu dôvody na postup podľa § 5b ods. 6 citovaného zákona, ak sa postupu podľa tohto ustanovenia žiadateľ vo svojej žiadosti výslovne nedomáha.

Priebeh konania a postúpenie veci veľkému senátu

2. Žalobca požiadal 17. januára 2018 žalovaného o priznanie nároku na poskytnutie právnej pomoci pred súdom vo veci o náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci.

4. Napadnutým rozhodnutím žalovaný nepriznal podľa § 10 ods. 5 zákona o poskytovaní právnej pomoci žalobcovi nárok na poskytnutie právnej pomoci. Žalovaný dôvodil, že po preskúmaní skutočností rozhodných podľa zákona o poskytovaní právnej pomoci, ako aj zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 514/2003 Z. z.“) dospel k záveru, že predmet sporu, s ktorým

sa žalobca obrátil na žalovaného, činí jeho žiadosť zrejme bezúspešnou podľa § 6 ods. 1 písm. b) zákona o poskytovaní právnej pomoci.

5. Žalovaný poukázal na to, že z predložených dokladov nevyplývalo, že by akékoľvek rozhodnutie Okresného súdu Spišská Nová Ves vydané v konaní vedenom pod sp. zn. 2 Er 198/2017 bolo zrušené alebo zmenené pre jeho nezákonnosť a preto žalobca nesplnil jednu z troch kumulatívnych podmienok požadovaných § 6 zákona o poskytovaní právnej pomoci. Uzavrel, že nesplnenie hoci len jednej z podmienok pre priznanie nároku na poskytovanie právnej pomoci má za následok negatívne rozhodnutie o tomto nároku. Vzhľadom na potrebu splniť podmienky podľa § 6 zákona o poskytovaní právnej pomoci kumulatívne sa žalovaný skúmaním splnenia ďalších zákonných podmienok nezaoberal.

6. Proti napadnutému rozhodnutiu podal žalobca dňa 3. mája 2018 správnu žalobu. Na pojednávaní 7. novembra 2019 žalobca argumentoval, že existujú dôvody hodné osobitného zreteľa podľa § 6 ods. 2 zákona č. 514/2003 Z. z. zbavujúce ho povinnosti podať proti súdному rozhodnutiu, na nezákonnosti ktorého zakladá svoje právo na náhradu škody, opravný prostriedok.

7. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Košiciach správnu žalobu zamietol. Krajský súd uznal, že tu išlo o zrejmu bezúspešnosť sporu, pretože podľa zákona č. 514/2003 Z. z. je na úspech v spore potrebné o. i. aj to, aby bolo súdne rozhodnutie, vydaním ktorého malo dôjsť k vzniku škody, zrušené alebo zmenené pre nezákonnosť príslušným orgánom. Mal za to, že ani existencia dôvodov hodných osobitného zreteľa podľa § 6 ods. 2 zákona č. 514/2003 Z. z. nezbavuje žalobcu povinnosti podľa odseku 1 tohto ustanovenia preukázať zrušenie alebo zmenu súdneho rozhodnutia pre nezákonnosť dodajúc, že nesplnenie tejto podmienky ako jednej z troch podmienok na priznanie nároku na právnu pomoc, ktoré musia byť splnené súčasne, je dôvodom na zamietnutie žiadosti.

8. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť. Kasačná sťažnosť sa opiera o explicitne označené dôvody podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“).

9. Uvádza v nej, že žalovaný mu dlhodobo nasledujúcim postupom neposkytuje žiadnu právnu pomoc. Centrum nepriznanie nároku odôvodňuje § 6 ods. 1 až 3 zákona č. 514/2003 Z. z., avšak obchádza skutočnosť, že splnenie tejto podmienky sa nevyžaduje, ak ide o prípady hodné osobitného zreteľa. Má za to, že správny súd mu nedal priestor na pojednávaní, iba požadoval veľmi stručne oboznámiť s vecou. Uviedol, že voči konajúcemu senátu (najmä sudcovia JUDr. Pavol Nad' a JUDr. Jozef Kuruc) vzniesol námietku zaujatosti, ktorú títo nerešpektovali. Tiež dôvodí, že záver žalovaného o bezúspešnosti nepodporujú viaceré rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší súd“) a to rozsudky sp. zn. 5Sžo/61/2013, 5Sžo/62/2013 a 7Sžo/13/2014.

11. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol, aby kasačný súd podanú kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú.

13. Po posúdení veci dospel predkladajúci senát k záveru, že žalovaný nie je povinný aplikáciu § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. bez opory v argumentácii žalobcu vykonať (bod 27 uznesenia o postúpení veci) a preto bolo potrebné vec predložiť na rozhodnutie veľkému senátu, vtedy ešte Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Urobil tak uznesením o postúpení z 23. februára 2021, ktoré nadobudlo právoplatnosť 30. marca 2021, a to po tom, čo sa ubezpečil, že nenastali dôvody na odmietnutie kasačnej sťažnosti.

Právne názory veľkého senátu

19. Najvyšší správny súd považuje na úvod poukázať na funkciu svojho veľkého senátu.

20. Vývoj právnych názorov na určitú otázku je prirodzený, ba niekedy až žiadúci. Demokratická spoločnosť je založená na úcte k pluralite názorov a preferencií s tým, že demokracia si nevyžaduje vypätú jednotnosť, ale práve rôznorodosť.

21. V priestore demokracie sa prirodzene nachádzajú aj súdy a preto aj vývoj názorov sudcov na právne otázky je a bude prirodzený a častokrát aj žiadúci. Žiadúci práve preto, že rigidné právne názory, nereflektujúce vývoj právnej úpravy, spoločenských pomerov, náuky a doktríny, hrozia delegitimizáciou súdnej moci a jej označením za inštitúciu, ktorá prestala byť aktívnym participantom na demokratickom diskurze.

22. Kým sa však názorový vývoj v širšej spoločnosti môže diať v akejkoľvek forme bez inštitucionalizovaných rámcov, rovnaká sloboda sa nevzťahuje aj na vývoj právnych názorov na úrovni súdnych orgánov. Je tomu tak preto, že súdne rozhodnutia, prijaté úzkou skupinou na to výberovými procesmi a kompetentnosťou legitimizovaných sudcov (porov. nález Ústavného súdu zo 17. marca 2021 sp. zn. PL. ÚS 6/2018, body 39 a 41), majú celospoločenský dopad, a spoločnosť ich nemôže len tak zvrátiť. Je tomu tak aj preto, že súdne rozhodovanie je procesom rozumovým, nie vôľovým (porov. nález Ústavného súdu z 13. decembra 2012 sp. zn. II. ÚS 16/2011, č. 54/2012, bod 8), každý názor formulovaný súdom musí sprevádzať primerané odôvodnenie, čo platí o to viac vo vzťahu k právnemu názoru, ktorý prináša zmenu v podobe odklonu od doterajšej praxe na úrovni vrcholného súdu, proti rozhodnutiam ktorého, už nie sú prípustné žiadne opravné prostriedky.

23. V tomto kontexte je potrebné uvažovať nad funkciou veľkého senátu. Aby nedochádzalo ku kabinetnej, netransparentnej či spontánnej (neuvedomenej) zmene judikatúry, je tu veľký senát a požiadavky kladené na „malé“ senáty na predkladanie vecí doň. Veľký senát pôsobí ako vnútrosúdne zjednocovacie teleso, ako akási „superformácia“ pre rozsúdenie rôznych právnych názorov senátov Najvyššieho správneho súdu.

24. Požiadavky na konzistentnosť judikatúry a jej zmeny sú formulované Európskym súdom pre ľudské práva. Tento súd uznáva, že vývoj a zmena judikatúry nie sú samy osebe v rozpore s požiadavkami Dohovoru a ochrane ľudských práv a základných slobôd, pretože by to brzdilo rozvoj právneho uvažovania (napr. rozsudok veľkej komory z 20. októbra 2011 vo veci *Nejdet Şahin and Perihan Şahin v. Turecko*, č. sťažnosti 13279/05, bod 58). Rovnako to platí aj na úrovni vrcholných súdov (rozsudok z 20. mája 2008 vo veci *Santos Pinto v. Portugalsko*, č. sťažnosti 39005/04, bod 41).

25. Vnútroštátne právo musí upravovať mechanizmy na zjednocovanie rôznych právnych názorov, a to práve prostredníctvom judikačnej činnosti vrcholných súdov (rozsudok zo 6. decembra 2007 vo veci *Beian v. Rumunsko (č. 1)*, č. sťažnosti 30658/02, bod 37), aby tak nenastal stav pretrvávajúceho vydávania rôznych rozhodnutí o tých istých otázkach (napr. rozsudok veľkej komory z 20. októbra 2011 vo veci *Nejdet Şahin a Perihan Şahin v. Turecko*, č. sťažnosti 13279/05, body 54 a 55). Vrcholné súdy však majú odstraňovať tieto rozdiely práve svojou zjednocovacou funkciou, a majú zabraňovať tomu, aby medzi nimi vznikali ďalšie rozpory (rozsudok zo 6. decembra 2007 vo veci *Beian v. Rumunsko (č. 1)*, č. sťažnosti 30658/02, bod 37). Vývoj judikatúry považuje za legitímny aj Ústavný súd Slovenskej republiky (nález z 10. septembra 2019 sp. zn. I. ÚS 247/2019, č. 18/2019, bod 61).

26. Tento príkaz na nekabinetnú, transparentnú a systémovú zmenu judikatúry, ako aj požiadavky kladené na súdne rozhodovania Európskym súdom pre ľudské práva a Ústavným súdom Slovenskej republiky, sú premietnuté do § 22 ods. 1 písm. a) Správneho súdneho poriadku. *Raison d'être* veľkého senátu sa nachádza práve v tom, aby autorizoval zmenu judikatúry.

27. Ďalej je potrebné objasniť, čo sa má s ohľadom na právnu úpravu uvedenú v § 22 ods. 1 písm. a) SSP v spojení s § 466 SSP považovať za judikatórny odklon, ktorý musí byť potvrdený alebo odmietnutý veľkým senátom. Správny súdny poriadok vyžaduje predloženie veci veľkému senátu, ak sa chce senát Najvyššieho správneho súdu pri svojom rozhodovaní odkloniť od právneho názoru, ktorý už bol vyjadrený v rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu (správneho kolégia Najvyššieho súdu) a rovnako aj vtedy, ak sa chce odkloniť od právneho názoru vysloveného v rozhodnutí veľkého senátu. Takýto odklon môže mať vo svojej podstate dve podoby. V rámci prvej ide o zjednotenie dvoch alebo viacerých judikatúrnych línií a pri druhej podobe ide o odklon zavádzajúci úplne novú judikatúrnu líniu. Musí ísť však o odklon od právneho názoru, pričom o odklon sa nejedná a teda nebude daný dôvod na postúpenie veci veľkému senátu, ak medzi senátmi dôjde k odlišnému spôsobu hodnotenia rozdielneho skutkového stavu, avšak konečné právne posúdenie veci bude identické.

28. Povinnosť predložiť vec veľkému senátu nevzniká tiež, ak sa síce senát dostáva do kolízie s právnym názorom vysloveným kasačným senátom v inom rozhodnutí, ale jeho právny názor zostáva plne v zhode s právnym názorom vysloveným samotným veľkým senátom. A rovnako vtedy, ak senát nasledujúc ustálenú rozhodovaciu činnosť Najvyššieho správneho súdu (správneho kolégia Najvyššieho súdu) sa dostáva do rozporu s právnym názorom ojedinele vysloveným v inom rozhodnutí senátu, ktorý túto ustálenú rozhodovaciu činnosť nenasledoval a ani predpísaným spôsobom neinicioval jej zmenu (práve predložením veci veľkému senátu).

29. S postúpením veci veľkému senátu sa spája procedurálna povinnosť zaťažujúca predkladajúci senát v podobe samotného zdôvodnenia ponúkaného odklonu. Nepostačuje, ak predkladajúci senát len poukáže na rôznorodosť právnych názorov. Naopak, v prípade existencie rôznych právnych názorov je povinný zvoliť si stranu a argumentovať v prospech niektorého už použitého právneho riešenia, alebo ponúknuť celkom nové právne riešenie (podobne aj uznesenie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 8. júla 2020 sp. zn. 1 Vs 2/2020, bod 19). Osobitne naliehavo to platí v prípade, ak už v skutkovo obdobnej veci medzi tými istými účastníkmi konania bolo rozhodované v kasačnom konaní (uznesenie veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 8. júla 2020 sp. zn. 1 Vs 2/2020, bod 18).

30. Napokon, vzhľadom na to, že Najvyšší správny súd nie je historicky prvým vrcholným súdom pre veci správneho súdnictva v Slovenskej republike, je potrebné preskúmať, či predkladacia povinnosť pre kasačný senát vzniká aj v situácii, ak by sa chcel odkloniť od právneho názoru vysloveného kasačným senátom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, prípadne senátom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rozhodujúcim o odvolaní proti rozhodnutiam krajských súdov v správnom súdnictve. Na túto otázku je potrebné odpovedať kladne.

31. Dňa 1. augusta 2021 síce vznikol Najvyšší správny súd ako nový súdny orgán, pričom nešlo o personálne či organizačné nástupníctvo voči bývalému správne kolégiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Je však tiež pravdou, že Najvyšší správny súd ako nový súdny orgán prevzal právomoci, ktoré predtým vykonával Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom správne kolégiu. Tieto právomoci v oblasti správneho súdnictva tu boli už od 1. januára 1992, keď vzniklo v Slovenskej republike moderné správne súdnictvo (zákon č. 519/1991 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Občiansky

súdny poriadok a notársky poriadok).

32. Najvyšší správny súd teda rozhoduje v tých právnych oblastiach a interpretuje tie právne normy, v ktorých rozhodovalo a ktoré normy interpretovalo bývalé správne kolégium Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Najvyšší správny súd preto z hľadiska svojich právomocí nezačína na „zelenej lúke“ (odznova), ale nadväzuje na tradíciu správneho súdnictva založenú naposledy v roku 1992. Korpus judikatúry bývalého správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky je preto pre Najvyšší správny súd bohatým a inšpiratívnym zdrojom úvah a záverov, s ktorými sa musí argumentačne vždy vysporiadať, ako keby išlo o jeho vlastné rozhodnutia. Preto je namieste považovať rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na účely ustanovenia § 22 ods. 1 Správneho súdneho poriadku za rozhodnutia kasačného súdu.

33. Najvyšší správny súd tak zachováva so zreteľom na kompetenčnú kontinuitu existujúcu medzi ním a Najvyšším súdom Slovenskej republiky ako správnym súdom právnú istotu účastníkov konania a dobrú vieru v predtým existujúcu ustálenú rozhodovaciu prax v správnom súdnictve.

44. Predkladajúci senát je v podstate toho názoru, že žalovaný nie je povinný vždy, teda aj bez samotného návrhu žiadateľa, posudzovať, či tu nebol dôvod na postup podľa § 5b ods. 6 zákona o poskytovaní právnej pomoci. Implicitne namieta aj záver, že by tu taká povinnosť na strane správneho súdu bola aj mimo žalobných bodov, resp. na strane kasačného súdu na základe novôt uvedených v kasačnej sťažnosti.

45. Kolidujúce právne názory, vyslovené súčasne, alebo aj osobitne, v troch iných rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (v podstate v dvoch rozhodnutiach, keďže rozhodnutie sp. zn. 4Sžk/4/2020 odkazuje na rozhodnutie sp. zn. 6Sžk/20/2020), označených predkladajúcim senátom, v podstate hovoria, že žalovaný je povinný, s ohľadom na imperatív uvedený v článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, skúmať vždy aj podmienky pre postup podľa § 5b ods. 6 zákona o poskytovaní právnej pomoci, ba dokonca, že to má, aj mimo uplatnených žalobných bodov, robiť správny súd. V zmysle rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/4/2018 je žalovaný povinný vyhodnocovať status žiadateľa v intenciách ustanovenia § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. a v súlade s touto právnou úpravou rozhodnúť ešte pred vydaním rozhodnutia žalovaného.

46. Veľký senát zastáva názor, že otázky nastolené predkladajúcim senátom je potrebné zodpovedať po zohľadnení štruktúry článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a vzájomného vzťahu medzi režimom podľa § 6 a § 10 zákona o poskytovaní právnej pomoci, ktoré upravujú konanie o nároku na poskytnutie právnej pomoci podmienené splnením relatívne konkrétne vymedzených zákonných podmienok, a režimom podľa § 5b ods. 6 citovaného zákona, ktorý, naopak, upravuje iba možnosť riaditeľa Centra právnej pomoci po predchádzajúcom stanovisku Rady Centra právnej pomoci (ďalej len „rada“) rozhodnúť o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci osobám, ktoré nespĺňajú podmienky na poskytnutie právnej pomoci podľa zákona č. 327/2005 Z. z.

47. Z uvedených ustanovení vyplýva, že kompetencia rozhodovať o nároku na poskytnutie právnej pomoci podľa § 6 a § 10 zákona o poskytovaní právnej pomoci je zverená žalovanému, kým kompetencia rozhodovať o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci podľa § 5b ods. 6 citovaného zákona je zverená riaditeľovi Centra právnej pomoci po obdržaní stanoviska rady.

48. Ďalej je zřejmé, že § 5b ods. 6 zákona o poskytovaní právnej pomoci umožňuje riaditeľovi

Centra právnej pomoci rozhodnúť o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci v prípade, že žiadateľ nespĺňa iné podmienky na priznanie nároku na právnu pomoc, kedykoľvek, a to i bez toho, aby sa takéhoto postupu výslovne žiadateľ o právnu pomoc domáhal. Ide o akýsi nástroj na odstránenie tvrdosti zákona. Využitie tejto zákonnej možnosti je však výlučne v kompetencii riaditeľa s tým, že rozhodnúť môže až po predchádzajúcom stanovisku rady Centra právnej pomoci. Prirodzene sa predpokladá, že to bude práve žalovaný, ktorý po vyhodnotení, že v danom prípade nie sú splnené podmienky na poskytnutie právnej pomoci podľa zákona č. 327/2005 Z. z., túto predloží riaditeľovi na postup podľa § 5b ods. 6 citovaného zákona, ak pôjde o vec hodnú osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti.

49. Rovnako je však zrejmé, a to je moment, v ktorom veľký senát deklaruje odklon od doterajších právnych názorov, že zo znenia § 5b ods. 6 zákona o poskytovaní právnej pomoci nie je možné nijako vyvodiť, že by sa uvedené ustanovenie malo aplikovať vždy, a to aj v prípade, ak sa ho sám žiadateľ o právnu pomoc nedomáha. Inak povedané ustanovenie § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. nezakladá právny nárok na vydanie rozhodnutia o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci. Tento záver následne znamená, že žalovaný nie je povinný v odôvodnení svojho rozhodnutia v každom jednotlivom prípade, teda aj v prípade, ak sa žiadateľ postupu podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. nedomáha, uvádzať dôvody nepredloženia žiadosti riaditeľovi Centra právnej pomoci na rozhodnutie podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. To súčasne znamená, že žalovaný bude mať povinnosť odôvodniť svoj záver o nepotrebnosti využitia ustanovenia § 5b ods. 6 citovaného zákona iba za situácie, ak sa daného postupu bude žiadateľ výslovne domáhať (bližšie bod 52 rozsudku).

50. Najvyšší súd Slovenskej republiky v rozsudku sp. zn. 8Sžo/4/2018 z 25. októbra 2018 (v poradí ďalšie rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky na tento rozsudok nadviazali) založil svoj záver o povinnosti žalovaného postupovať a rozhodovať podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. a to aj vtedy pokiaľ sa žiadateľ postupu a rozhodovania podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. nedomáha, na článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a článku 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

51. Podľa názoru veľkého senátu, z relatívne otvorenej klauzuly článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky však nie je možné vyvodiť, že by tento ukladal povinnosť poskytovať (súdnú aj mimosúdnú) právnu ochranu mimo rámcov, v ktorých sa tejto právnej ochrany domáha osoba brániaca svoje práva. Z článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky teda nevyplýva právo na *sua sponte* iniciované konania brániace práva dotknutej osoby, ani na to, aby v rámci takých konaní existovali nejaké námietky povahy *ex officio*. Rovnako je namieste zdôrazniť, že právo na právnu pomoc nepožaduje bez ďalšieho ani Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd a tiež, že právo na prístup k súdu nie je z dôvodu absencie právnej pomoci automaticky porušené (najmä rozsudok Sialkowska v. Poľsko, resp. Airey v. Írsko). Veľký senát v uvedenej judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva neidentifikoval, že by bolo potrebné skúmať prípadný titul nároku na právnu pomoc aj bez toho, aby sa tohto nároku (nejakým titulom) domáhala osoba, ktorej sa má právna pomoc poskytovať. S poukazom na uvedené, argumenty vyplývajúce z konkurujúcich rozhodnutí neobstoja.

52. Veľký senát z dôvodu potreby komplexného posúdenia nastolenej aplikácie ustanovenia § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. považuje za potrebné vyjadriť sa k žiadanému postupu žalovaného v situácii, keď žiadateľ v samotnej žiadosti o poskytnutie právnej pomoci uvedie, že sa domáha aj postupu podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. V takomto prípade, pokiaľ žalovaný nebude považovať danú vec za vec hodnú osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti, v odôvodnení svojho rozhodnutia uvedie dôvody, ktoré boli relevantné pre prijatie daného záveru

a predmetnú žiadosť riaditeľovi Centra právnej pomoci predkladať nebude.

53. Na strane druhej, žalovaný bude predkladať žiadosť riaditeľovi na rozhodnutie, pokiaľ na základe vlastného uváženia (správna úvaha) dospeje k záveru, že v prípade žiadateľa, ktorý nespĺňa podmienky na poskytnutie právnej pomoci podľa zákona č. 327/2005 Z. z. z prostriedkov centra, ide vec hodnú osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti. Na predloženie veci riaditeľovi teda nebude relevantnou skutočnosť, či sa žiadateľ v žiadosti o poskytnutie právnej pomoci domáha alebo nedomáha aplikácie ustanovenia § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. Následne o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci rozhodne riaditeľ po predchádzajúcom stanovisku rady. Rozhodnutie riaditeľa bude mať povahu skôr vydaného rozhodnutia podľa § 27 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, ktoré nie je samostatne spôsobilým predmetom súdneho prieskumu. Toto rozhodnutie však bude, na základe návrhu žalobcu podľa ustanovenia § 191 ods. 3 písm. b) Správneho súdneho poriadku, preskúmateľné v spojení s meritórnym rozhodnutím vo veci žiadosti o poskytnutie právnej pomoci, práve podľa už uvedeného ustanovenia § 27 ods. 1 SSP, nakoľko bolo pre vydanie negatívneho meritórneho rozhodnutia žalovaného vo veci záväzné.

54. Veľký senát v súvislosti s rozhodnutiami, od ktorých deklaruje odklon považuje za potrebné tiež uviesť, že senáty (6S a 4S kasačného súdu) posudzovali aplikáciu ustanovenia § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. až na základe uplatnenej sťažnostnej námietky, ktorá však má z pohľadu ustanovenia § 441 Správneho súdneho poriadku jednoznačnú povahu novoty, nakoľko nebola uplatnená v správnej žalobe pred krajským súdom. V tejto súvislosti veľký senát zdôrazňuje, že ustanovenie § 441 Správneho súdneho poriadku neumožňuje v kasačnej sťažnosti uplatňovať nové skutočnosti a dôkazy, okrem tých, ktoré majú preukázať prípustnosť a včasnosť podanej kasačnej sťažnosti, čo sa však nevzťahuje na daný prípad. Naviac veľký senát súhlasí s predkladajúcim senátom, že z odôvodnení týchto rozhodnutí nie je zrejмый dôvod, prečo dané senáty prihliadli na uvedenú sťažnostnú námietku. Len na doplnenie, veľký senát mal z odôvodnenia rozhodnutia sp. zn. 8Sžo/4/2018 dokonca preukázané, že navrhovateľ (išlo o konanie podľa tretej hlavy OSP) danú námietku nevzniesol ani v podanom opravnom prostriedku a ani následne v podanom odvolaní (OSP), pričom absencia postupu podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. bola práve dôvodom zmeny napadnutého rozsudku v podobe zrušenia rozhodnutia žalovaného (v tom čase odporcu) a vrátenia mu veci na ďalšie konanie aj spolu so záverom, že aplikáciu ustanovenia § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. má rovnako *ex offico* skúmať aj správny súd. S uvedeným záverom sa veľký senát nestotožňuje majúci za to, že vo veci, o ktorú v danom prípade ide, je správny súd viazaný rozsahom a dôvodmi správnej žaloby (§ 134 ods. 1 SSP).

55. Pochopiteľne nie je vylúčené, že nastane situácia, že žiadateľ v rámci žiadosti nebude požadovať pre prípad nesplnenia zákonných podmienok pre priznanie nároku na poskytnutie právnej pomoci, postup podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. a absenciu postupu podľa § 5b ods. 6 citovaného zákona namietne až v správnej žalobe. Pri posudzovaní dôvodnosti takejto správnej žaloby, bude namieste prezumovať, že „mlčanie“ žalovaného v odôvodnení rozhodnutia ohľadom (ne)aplikácie § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. znamená, že tento postup neuplatnil, nakoľko vo veci neidentifikoval dôvody hodné osobitného zreteľa, čo súčasne ale znamená, že otázkou aplikácie ustanovenia § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. sa zaoberal a nepovažoval ju za dôvodnú. Správny súd následne v rozsahu uplatnených žalobných bodov vyhodnotí povahu veci, ktorej sa predmetná žiadosť týka s tým, že pokiaľ bude mať za to, že by predmetná žiadosť mala byť práve z dôvodu jej podstaty posudzovaná aj podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z., zruší rozhodnutie žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie, v rámci ktorého žalovaný predloží žiadosť riaditeľovi na rozhodnutie podľa § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z. Tento postup správneho súdu však nemôže byť pravidlom, ale vždy bude závisieť od okolností konkrétneho prípadu, jeho závažnosti a dôležitosti, na ktoré správny súd poukáže

v odôvodnení svojho rozhodnutia. Uvedený záver môže evokovať rozpor s prijatým záverom veľkého senátu, ktorý uviedol v bode 49, avšak nie je tomu tak. Veľký senát v tejto súvislosti opakuje, že žalovaný nie je povinný zdôvodňovať prečo neaplikoval ustanovenie § 5b ods. 6 zákona č. 327/2005 Z. z., pokiaľ to žiadateľ výslovne neuvádza vo svojej žiadosti. V takomto prípade bude ale zároveň platiť, že aplikáciu ustanovenia § 5b ods. 6 citovaného zákona nepovažoval za dôvodnú.

56. Nad rámec uvedenej veci veľký senát ešte dáva do pozornosti možnosť využitia tzv. predbežnej konzultácie podľa § 9 zákona č. 327/2005 Z. z., v rámci ktorej sú žiadateľovi vysvetlené podmienky uplatnenia nároku na poskytnutie právnej pomoci.

57. Vychádzajúc z vyššie uvedených skutočností veľký senát na nastolenú otázku predkladajúceho senátu odpovedá nasledovne:

Centrum právnej pomoci nie je povinné preskúmať mu predloženú žiadosť o poskytnutie právnej pomoci aj v zmysle § 5b ods. 6 zák. č. 327/2005 Z. z., na základe ktorého by mohol riaditeľ po predchádzajúcom stanovisku rady rozhodnúť o úhrade peňažných prostriedkov na účely poskytnutia právnej pomoci žiadateľovi, ktorý nespĺňa podmienky na poskytnutie právnej pomoci podľa tohto zákona z prostriedkov Centra právnej pomoci, pokiaľ ide o vec hodnú osobitnej ochrany a potreby zabezpečenia prístupu k spravodlivosti, ak to žalobca v žiadosti výslovne neuvádza.

Kľúčové slová: neprípustnosť súdneho prieskumu; predbežné opatrenie orgánu verejnej správy; úrazová renta; spotrebný (alimentačný) charakter úrazovej renty

Vzťah k právnej úprave: čl. 39 ods. 4, čl. 46 ods. 2, čl. 152 ods. 4 Ústavy; § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku; § 88, § 89, § 200 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z.

Rozhodnutie organizačnej zložky Sociálnej poisťovne o predbežnom opatrení, ktoré čo aj len dočasne znižuje alebo pozastavuje výplatu úrazovej renty, nemôže byť vylúčené zo súdneho prieskumu na základe § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 30. septembra 2021 sp. zn. 7 Ssk 7/2021: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

1. Z obsahu rozhodnutí, ktoré žalobca priložil k svojej správnej žalobe, vyplýva, že žalobcovi bola 24. októbra 2016 zistená choroba z povolania – profesionálna dermatóza. V jej dôsledku mu žalovaná právoplatným rozhodnutím z 21. októbra 2018 s účinnosťou od 1. marca 2018 priznala nárok na úrazovú rentu 1.202,40 € mesačne, ktorá zodpovedala miere poklesu jeho pracovnej schopnosti o 100 %. Na základe výsledkov kontrolnej lekárskej prehliadky posudková lekárka žalovanej 20. júla 2020 dospela k záveru, že miera tohto poklesu je už len 41 %. Dôvodom tejto zmeny bolo prehodnotenie pôvodne určenej chronickej formy tejto choroby na akútnu, ako aj prehodnotenie rozsahu, v akom žalobca vykonával rizikóvu prácu, v porovnaní s prvotnými údajmi o chorobe z povolania. Okrem toho vznikla u žalovanej pochybnosť o tom, či choroba z povolania nevznikla až 17. júla 2017.

2. Na týchto skutkových základoch žalovaná rozhodnutím zo 16. októbra 2020 č. 26301-10/2020-BA nariadila predbežné opatrenie podľa § 200 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (v znení účinnom k tomuto dňu), ktorým „predbežne znižuje nárok na výplatu úrazovej renty od mesiaca október 2020“. Na odvolanie žalobcu generálny riaditeľ žalovanej rozhodnutím z 30. decembra 2020 č. 86144-3/2020-BA zmenil toto rozhodnutie v podstate tak, že za október 2020 predbežne znížil úrazovú rentu na 783,30 € a od 1. novembra 2020 ďalej ju znížil na 518,50 € mesačne. Svoje rozhodnutia žalovaná odôvodnila v podstate tým, že na základe lekárskeho posudku vznikli pochybnosti, či žalobcova pracovná schopnosť skutočne poklesla o 100 %. Zistili sa teda nové skutočnosti, ktoré by mohli podľa § 112 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. odôvodňovať zníženie sumy vyplácanej úrazovej renty. Nariadeným predbežným opatrením sa malo zamedziť vyplácaniu vyššej sumy než by žalobcovi skutočne mala patriť.

3. Správnu žalobu, ktorú žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu, odmietol správny súd tu napadnutým uznesením. Vyšiel z názoru, že predbežné opatrenie vydané podľa § 200 zákona č. 461/2003 Z. z. je len predbežným a dočasným rozhodnutím, ktoré zanikne rozhodnutím vo veci samej a ktoré beztak musí byť zrušené, len čo zanikli dôvody jeho nariadenia. Preto je preskúmanie takéhoto rozhodnutia správnym súdom podľa § 7 písm. e) SSP vylúčené.

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou žalobca navrhol uznesenie správneho súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Namietol, že predbežné opatrenie žalovanej zasahuje do jeho subjektívnych práv, pretože mu zásadne znížilo príjem. Úrazová renta je hlavným zdrojom príjmu žalobcu a k zásahu doň došlo neočakávane. Žalobca zdôraznil, že rozhodnutia, ktoré sa dotýkajú základných práv a slobôd, nemôžu byť v zmysle čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vylúčené zo súdneho prieskumu. Tento záver podporuje aj judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky.

5. Žalovaná vo vyjadrení zotrvala na záveroch svojho rozhodnutia a navrhla kasačnú sťažnosť zamietnuť.

Z odôvodnenia rozhodnutia

8. Z ustanovenia § 7 písm. e) SSP vyplýva, že správne súdy nepreskúmajú okrem iného rozhodnutia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Citované ustanovenie nadväzuje na ustanovenie § 248 písm. a) OSP (účinné do 30. júna 2016), podľa ktorého súdy nepreskúmajú rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania. Z porovnania oboch ustanovení je však zrejmé, že v Správnom súdnom poriadku je vylúčenie preskúmania rozhodnutí predbežnej povahy viazané na dodatočnú podmienku, že tieto rozhodnutia nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Na pripojenie tejto podmienky upozorňuje aj dôvodová správa k § 7 SSP (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 1335). Formulácia „nemohli mať za následok“ (a nie „nemali za následok“) podľa kasačného súdu jasne napovedá, že zo súdneho prieskumu sú vylúčené len také rozhodnutia, u ktorých je vylúčená akákoľvek možnosť, že by mohli zasiahnuť do subjektívnych práv účastníka. Inak povedané, len rozhodnutia predbežnej povahy, ktoré sú celkom jasne nespôsobilé zasiahnuť do akéhokoľvek subjektívneho práva účastníka konania, sú vylúčené zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP. Naopak, ak rozhodnutie predbežnej povahy je svojím obsahom, teda tým, čo ukladá alebo zakazuje, objektívne spôsobilé do takého práva zasiahnuť, potom jeho preskúmanie správnymi súdmi nemôže byť objektívne vylúčené podľa § 7 písm. e) SSP. Otázka, či toto rozhodnutie do subjektívneho práva účastníka aj skutočne zasiahlo, je potom osobitnou otázkou legitímácie žalobcu (porov. § 2 ods. 2, § 177 ods. 1 SSP), ktorú správny súd posudzuje v rámci rozhodovania vo veci samej.

9. Uvedené závery lepšie vyhovujú aj požiadavkám, ktoré na výklad právnych predpisov kladie Ústava Slovenskej republiky. Podľa čl. 152 ods. 4 ústavy totiž výklad zákonov musí byť v súlade s ústavou. Z ustanovenia čl. 46 ods. 2 ústavy potom vyplýva, že každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Toto ustanovenie teda vyžaduje, aby mal právo prístupu k súdu každý, kto tvrdí, že bol ukrátený práve na svojom základnom práve alebo slobode. Citované ustanovenie pritom výslovne neobmedzuje toto právo len na tých, ktorých základné práva alebo slobody sú dotknuté dlhodobo alebo s konečnou platnosťou. Rovnako citované ustanovenie nevylučuje z práva na prístup k súdu, ktorý preskúma zákonnosť rozhodnutia, tých, ktorých základné práva alebo slobody boli dotknuté len dočasne alebo predbežne. Ak dotknutý účastník tvrdí, že bol rozhodnutím orgánu verejnej správy na týchto právach dotknutý hoci aj dočasne, musí mu byť otvorená cesta k prieskumu zákonnosti tohto rozhodnutia (porov. v tomto zmysle uznesenie Ústavného súdu SR z 19. januára 2021 sp. zn. IV. ÚS 14/2021).

10. V prerokúvanej veci bola žalobcovi v dôsledku choroby z povolania právoplatne priznaná úrazová renta podľa § 88 zákona č. 461/2003 Z. z. Úrazová renta je podľa § 13 ods. 3 písm. b) citovaného zákona jednou z úrazových dávok poskytovaných z úrazového poistenia. Úrazové poistenie je podľa § 2 písm. c) tohto zákona poistením pre prípad poškodenia zdravia alebo úmrtia v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania. Hoci to v citovanom ustanovení nie je vyjadrené tak zreteľne ako v prípade ostatných druhov sociálneho poistenia, z úpravy podmienok nároku na úrazovú rentu podľa § 88 a spôsobu určenia jej sumy podľa § 89 zákona č. 461/2003 Z. z. dostatočne jasne vyplýva, že jej účelom je nahradiť poškodenému poistencovi príjem, ktorý nemôže dosahovať vlastnou zárobkovou činnosťou, keďže jeho pracovná schopnosť je kvôli pracovnému úrazu alebo chorobe z povolania znížená. Úrazová renta má poskytnúť resp. vyrovnáť poškodenému prostriedky na zabezpečenie jeho životných potrieb, ktoré si nemôže (v pôvodnej výške) získať vlastnou zárobkovou činnosťou. Tieto životné potreby vznikajú poškodenému priebežne najmä v podobe výdavkov na stravu, bývanie, vzdelávanie, prípadne kultúrne a spoločenské vyžitie jeho samého alebo členov jeho rodiny, ktorých vyživuje. Preto má úrazová renta výrazný spotrebný (alimentačný) charakter, ktorý potvrdzuje aj spôsob jej určenia (naviazanie na doterajší vymeriavací základ, teda v zásade dosahovaný príjem) a jej vyplácanie mesačne vopred (§ 116 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z.).

11. Podľa čl. 39 ods. 1 ústavy majú občania právo na primerané hmotné zabezpečenie okrem iného aj pri nespôsobilosti na prácu. Z čl. 39 ods. 4 ústavy pritom vyplýva, že právo na primerané hmotné zabezpečenie sa nevzťahuje na prípady hmotnej núdze, ale ide o právo širšie, ktoré patrí každému občanovi pri nespôsobilosti na prácu. Ako vyplýva z čl. 39 ods. 5, ale aj z čl. 51 ods. 1 ústavy, patrí úprava podrobností tohto práva zákonu, ktorý má v zásade širokú mieru uváženia (porov. napríklad nález ústavného súdu z 30. októbra 2010 sp. zn. PL. ÚS 11/08). Aj z formulácie čl. 39 ods. 2 v znení účinnom od 1. septembra 2014 však možno vyvodíť, že jedným zo spôsobov, akým zákonodarca zabezpečuje právo na primerané hmotné zabezpečenie, je aj zriadenie systému sociálneho poistenia a úprava jednotlivých druhov dávok zo sociálneho poistenia. Ako vyplýva z predošlého odôvodnenia, je jednou z takýchto dávok aj úrazová renta, ktorou sa poškodenému poistencovi zabezpečuje jeho ústavné právo na primerané hmotné zabezpečenie, keď sa stal nespôsobilým na (doterajšiu) prácu práve v dôsledku pracovného úrazu alebo choroby z povolania.

12. Ako kasačný súd ozrejmil vyššie, má úrazová renta alimentačný charakter, pretože má poskytnúť resp. vyrovnáť poškodenému prostriedky na zabezpečenie jeho životných potrieb, keď sa stal nespôsobilým na doterajšiu prácu. Jej účelom nie je len nahradiť určité výdavky, ktoré poškodený už vynaložil, ani poskytnúť mu len výhodu v podobe dodatočného príjmu či príspevku. Nevyplatením, pozastavením, odňatím alebo znížením úrazovej renty tak poškodený stráca všetky alebo časť prostriedkov na zabezpečenie svojich životných potrieb, takže svoje životné potreby vôbec nie je schopný zabezpečiť alebo ich vie zabezpečiť len v obmedzenom rozsahu. Už citovaný čl. 39 ods. 1 ústavy však poškodenému zaručuje právo na hmotné zabezpečenie v takej situácii. Rozhodnutie, ktorým sa poškodenému hoci aj dočasne pozastavuje alebo znižuje výplata úrazovej renty ako dávky sociálneho poistenia, ktorá má slúžiť na hmotné zabezpečenie pri nespôsobilosti na prácu, sa tak nevyhnutne dotýka aj základného práva a slobody, ktoré občanom zaručuje už citovaný čl. 39 ods. 1 ústavy.

13. Na uvedených záveroch nič nemení ani okolnosť, že poškodenému by sa eventuálne doplatili sumy úrazovej renty, ktoré mu neboli vyplatené počas účinkov predbežného opatrenia. Ako už bolo uvedené, spotrebný (alimentačný) charakter úrazovej renty si vyžaduje, aby bola vyplácaná na hmotné zabezpečenie poškodeného priebežne tak, že poškodený z nej bude môcť kryť priebežne vznikajúce výdavky spojené so zabezpečením svojich životných potrieb. Preto zásah do subjektívnych práv poškodeného poistenca nemožno vidieť len v tom, že sa mu celková suma celkovo vyplatenej renty

zniži, ale aj v tom, že sa mu čo len sčasti vyplatí neskôr než v zákonom určených termínoch (mesačne vopred podľa § 116 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z.). Aj odložená výplata čo len časti úrazovej renty totiž znamená, že sa poškodenému úrazová renta nedostane vtedy, kedy mu vznikajú náklady na životné potreby, na ktorých krytie má byť úrazová renta určená.

14. Z podaného výkladu je zrejmé, že rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré čo aj len dočasne pozastavuje výplatu úrazovej renty, sa môže dotýkať základného práva a slobody podľa čl. 39 ods. 1 ústavy. Preto nemožno povedať, že by takéto rozhodnutie nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach. Takéto rozhodnutie tak nemôže byť vylúčené zo súdneho prieskumu na základe § 7 písm. e) SSP a správny súd nemôže odmietnuť správnu žalobu proti nemu s použitím § 98 ods. 1 písm. g) SSP.

15. Správny súd teda nerozhodol správne, ak napadnutým uznesením odmietol správnu žalobu proti rozhodnutiu žalovanej o predbežnom opatrení, ktorým bola žalobcovi ako poškodenému – hoci aj dočasne – znížená suma právoplatne priznanej úrazovej renty. Kasačná sťažnosť žalobcu je teda dôvodná, a preto kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie. Správny súd tak bude o správnej žalobe žalobcu ďalej konať.

Kľúčové slová: prerušenie konania

Vzťah k právnej úprave: čl. 125, čl. 144 ods. 2 Ústavy; § 25, § 100 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku; § 162 ods. 3 Civilného sporového poriadku

Aj v konaní pred správnym súdom sa pri aplikácii § 25 Správneho súdneho poriadku použije § 162 ods. 3 Civilného sporového poriadku, podľa ktorého o zamietnutí návrhu na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. b) Správneho súdneho poriadku súd rozhodne spolu s rozhodnutím vo veci samej.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 30. septembra 2021 sp. zn. 7 Sžsk 133/2020: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

1. Žalobca sa správnou žalobou v sociálnych veciach domáhal, aby správny súd „do doby právoplatného skončenia súdneho konania 12Sa/6/2017 a č. 28Sa/17/2019... pozastavil právoplatnosť“ rozhodnutia žalovaného zo 4. novembra 2019 č. k. PV 912/00085/2019, ktorým žalovaný zamietol námietky žalobcu a potvrdil výkaz nedoplatkov ďalšieho účastníka z 23. mája 2019, ktorým bol žalobcovi predpísaný nedoplatok na poistnom z ročného zúčtovania poistného za rok 2018. Zároveň sa žalobca tou istou žalobou domáhal, aby správny súd na rovnaký čas nariadil žalovanému pozastaviť právoplatnosť budúcich výkazov nedoplatkov. Pokiaľ by správny súd nesúhlasil s pozastavením platnosti, žiadal žalobca, aby sa obrátil na Ústavný súd Slovenskej republiky a prerušil konanie z dôvodu nesúladu zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení v znení neskorších predpisov s Listinou základných práv a slobôd. Dôvody, v ktorých žalobca videl tento nesúlad, v návrhu podrobne rozviedol.

2. Správny súd (...) II. zamietol tiež návrh na prerušenie konania. Vo vzťahu k tomuto výroku poukázal v podstate len na to, že na prerušenie konania nemá účastník právny nárok. Prerušenie závisí od úvahy súdu, ktorý v danej veci dôvod na takýto postup nezistil.

3. Včas podanou kasačnou sťažnosťou žalobca navrhol vyhovieť jeho návrhu na prerušenie konania, eventuálne vysloviť, že žalovaný a ďalší účastník porušujú práva žalobcu, preto sú platobné výmery a výkazy nedoplatkov nezákonné a neplatné. Správny súd podľa neho nerešpektoval sľub sudcu, nezohľadnil existenciu konania sp. zn. 12 Sa 6/2017, pričom v jeden deň doručil žalobcovi uznesenie o pribratí ďalšieho účastníka, vyjadrenie účastníka a aj napadnuté uznesenie. Správny súd sa mal oboznámiť s uvedeným konaním a tam uvedenými argumentami. Napriek tomu však žalobcovi nepredložil ani jeden argument, prečo k porušovaniu základných práv nedochádza, neodcitol jediný záväzný dokument. Ak také argumenty súd nemal, mal sa obrátiť na ústavný súd. Správny súd nezohľadnil, že podstatou veci je porušovanie práv žalobcu, nijako sa nevyjadril k samotnej Listine základných práv a slobôd, hoci k ich rešpektovaniu každého sudcu zaväzuje jeho sľub. Súd aj žalovaný hľadia len na zákony č. 580/2004 Z. z. a zákony č. 581/2004 Z. z. a neľadia na to, že porušujú práva žalobcu. Neodôvodnením svojho rozhodnutia správny súd znemožnil žalobcovi naplnenie procesných

práv, čím došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Okrem týchto dôvodov žalobca doplnil obsiahlu argumentáciu o význame Listiny základných práv a slobôd v prerokúvanej veci.

4. Žalovaný ani ďalší účastník konania sa k podanej kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

Z odôvodnenia rozhodnutia

7. Podľa § 100 ods. 1 písm. b) SSP správny súd konanie uznesením preruší, ak pred rozhodnutím vo veci dospel k záveru, že sú splnené podmienky na konanie o súlade právnych predpisov; v takom prípade podá ústavnému súdu návrh na začatie konania podľa čl. 125 ústavy. Citované ustanovenie je zákonnou realizáciou ustanovenia čl. 144 ods. 2 ústavy, ktoré ukladá súdu prerušiť konanie a podať návrh na ústavný súd, ak dospeje k záveru o nesúlade medzi právnymi predpismi. Správny súd odoprel prerušiť konanie podľa týchto ustanovení v podstate z dôvodu, že podľa neho toto prerušenie závisí od úvahy súdu. Takýto záver v zásade zodpovedá judikatúre ústavného súdu (porov. uznesenia sp. zn. III. ÚS 99/08 alebo I. ÚS 53/2010). Správny súd však pochybil, ak takéto uznesenie vydal bez väzby na rozhodnutie vo veci samej.

8. Podľa § 25 SSP platí, že ak on sám neustanovuje inak, použijú sa na konanie pred správnym súdom primerane ustanovenia prvej a druhej časti (t. j. § 1 až 264) Civilného sporového poriadku. Ustanovenie § 100 ods. 1 SSP upravuje síce osobitne dôvody prerušenia konania, v žiadnom svojom ustanovení však neupravuje postup, akým súd o prerušení konania rozhoduje. Preto sa aj v konaní pred správnym súdom použije ustanovenie § 162 ods. 3 CSP, podľa ktorého o zamietnutí návrhu na prerušenie konania súd rozhodne spolu s rozhodnutím vo veci samej. Na aplikáciu tohto ustanovenia výslovne odkazuje aj dôvodová správa k § 100 vládneho návrhu Správneho súdneho poriadku (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 1335). Práve v rozhodnutí vo veci samej totiž súd vyloží jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktoré sa aplikujú na vec samu, a v tejto súvislosti aj odôvodní, prečo ich nepovažuje za nesúladne s nadradenými právnymi predpismi v zmysle čl. 125 ústavy. Okrem toho sa týmto postupom podporuje hospodárnosť konania, aby kasačnými sťažnosťami proti takýmto uzneseniam nebolo zbytočne zdržované rozhodovanie vo veci samej.

9. Správny súd teda nerozhodol správne, ak napadnutým uznesením zamietol návrh žalobcu na prerušenie konania podľa § 100 ods. 1 písm. b) SSP bez väzby na rozhodnutie vo veci samej. Kasačná sťažnosť žalobcu je teda – bez ohľadu na ním uplatnené sťažnostné body – dôvodná, a preto kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnuté uznesenie v tejto časti zrušil a vec vrátil správne súdu na ďalšie konanie. Správny súd bude teda ďalej konať o správnej žalobe žalobcu a pokiaľ po prejednaní veci nezistí, že sú tu dôvody na prerušenie konania a podanie návrhu ústavnému súdu podľa čl. 125 ústavy, rozhodne o zamietnutí návrhu žalobcu v rozhodnutí (rozsudku) vo veci samej.

Kľúčové slová: iný zásah; lehota; dohľad Úradu pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou

Vzťah k právnej úprave: § 252 ods. 1, § 256 Správneho súdneho poriadku; § 47 ods. 4 zákona č. 581/2004 Z. z.

Na plynutie dvojmesačnej lehoty na podanie žaloby proti inému zásahu podľa § 256 Správneho súdneho poriadku a tým aj na posúdenie jej dôvodnosti nemá vplyv, či napádaný iný zásah trval počas tejto lehoty alebo prípadne aj po jej uplynutí.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 30. septembra 2021 sp. zn. 10 Sžk 23/2020: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

1. Na podnet pacientky, ktorá nebola spokojná s kvalitou zdravotnej starostlivosti, ktorú jej poskytovala žalobkyňa – poskytovateľka zdravotnej starostlivosti, začal žalovaný (Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou) u žalobkyne vykonávať dohľad. V rámci neho ju najskôr prípisom z 9. februára 2018 a znova prípisom zo 14. mája 2018 č. 1077/2018/102, PO 273/2018, 39487/2018 požiadal o predloženie zdravotnej dokumentácie pacientky. Na základe údajov získaných počas dohľadu vyhotovil žalovaný 21. marca 2019 protokol č. 166/2018 o vykonanom dohľade na mieste, voči ktorému žalobkyňa listom zo 16. apríla 2019 vzniesla námietky. Žalovaný ju prípisom zo 14. októbra 2019 pozval na ich prerokovanie na termín 29. októbra 2019 o 14:00 hod.

2. Dňa 28. októbra 2019 podala žalobkyňa na správny súd emailom bez autorizácie (a 5. novembra 2019 doplnila elektronicky s autorizáciou) správnu žalobu, ktorou sa domáhala, aby správny súd zakázal žalovanému pokračovať vo vykonávaní dohľadu nad zdravotnou starostlivosťou pod sp. zn. 1077/2018/102, PO 273/2018, 47586/2018.

3. Správny súd tu napadnutým uznesením túto správnu žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. d) SSP. Vyšiel zo zistenia, že žalobkyňa sa o inom zásahu dozvedela 14. mája 2018 z prípisu žalovaného. Týmto dňom začala plynúť dvojmesačná subjektívna lehota podľa § 252 ods. 1 SSP, ktorá uplynula 16. júla 2018, a správna žaloba žalobkyne tak bola podaná po jej uplynutí.

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou žalobkyňa navrhla zrušenie uvedeného uznesenia a vrátenia veci správneho súdu na ďalšie konanie. Namietla, že jej správna žaloba nesmerovala proti prípisu zo 14. mája 2018, ale proti samotnému dohľadu, ktorý mal byť podľa § 47 ods. 4 zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov skončený až dňom prerokovania námietok proti protokolu, teda až 29. októbra 2019. Zásah teda v čase podania žaloby trval. V takom prípade nemožno dvojmesačnú lehodu na podanie správnej žaloby odvodzovať od okamihu, keď sa o ňom žalobkyňa dozvedela. Voči neskončenému zásahu totiž podľa § 256 SSP možno podať správnu žalobu do dvoch rokov od jeho vykonania. Výklad správneho súdu by znamenal, že dotknutá osoba by sa

nemohla proti zásahu brániť, aj keby trval. Naviazanie možnosti brániť sa na subjektívnu lehotu dva mesiace od prvej vedomosti je teda krajne nelogické.

5. Žalovaný vo vyjadrení navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť. Zdôraznil, že dvojmesačná subjektívna lehota podľa § 252 SSP je prekluzívna a po jej uplynutí správnu žalobu nemožno podať. Žalobkyňa sa o zásahu žalovaného dozvedela prevzatím prípisu zo 14. mája 2018, k čomu podľa doručenky došlo 18. mája 2018. V čase podania žaloby bol výkon dohľadu skončený. Okrem toho sa žalovaný vo vyjadrení bránil aj meritorne tým, že výkon dohľadu bol v súlade so zákonom.

Z odôvodnenia rozhodnutia

8. Ustanovenia druhej hlavy štvrtej časti Správneho súdneho poriadku, ktoré upravujú konanie o žalobe proti inému zásahu, v skutočnosti upravujú dva relatívne samostatné podtypy tejto žaloby. Z ustanovenia § 252 SSP totiž vyplýva, že účelom tejto hlavy je poskytnúť súdnu ochranu v dvoch odlišných situáciách. Podľa odseku 1 sa totiž možno domáhať ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie. Podľa odseku 2 sa možno domáhať určenia nezákonnosti už skončeného iného zásahu, ak počas jeho trvania nebolo možné podať žalobu podľa odseku 1 a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu.

9. Účel žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP je teda preventívny – žalobca sa ňou má ochrániť pred dôsledkami faktického postupu, ktorého účinky alebo následky pretrvávajú alebo hrozia opakovaním. Táto žaloba poskytuje žalobcovi možnosť požiadať súd, aby ho pred týmito účinkami ochránil tým, že orgánu verejnej správy zakáže pokračovať v napadnutom inom zásahu, prípadne nariadi obnoviť pôvodný stav (§ 262 ods. 1 SSP). Naopak, účel žaloby podľa § 252 ods. 2 SSP je reparačný – žalobca ňou nedostane iné zadosťučinenie, než určenie nezákonnosti iného zásahu, čo však môže zlepšiť jeho postavenie v iných vzťahoch (napr. môže slúžiť ako podklad pre posúdenie dôkazov získaných takýmto iným zásahom ako nezákonných alebo môže predstavovať rozhodnutie, ktoré bude podľa § 194 CSP podkladom pre rozhodovanie súdu o náhrade škody spôsobenej pri takomto inom zásahu). Okrem toho je žaloba podľa § 252 ods. 2 SSP použiteľná len subsidiárne, ak nebola možná žaloba podľa odseku 1 (napríklad preto, že zásah trval príliš krátko).

10. Napriek týmto rozdielom v úprave oboch podtypov žalôb je v § 256 SSP jednotne upravená lehota na podanie žaloby. Pritom zákon na iných miestach (§ 258, 260, 262, 263 SSP) dôsledne odlišuje úpravu pre žalobu podľa § 252 ods. 1 a pre žalobu podľa § 252 ods. 2 SSP. V ustanovení § 256 SSP je však pre oba podtypy upravená jednotná subjektívna lehota, ktorá plynie od okamihu, kedy sa osoba dotknutá iným zásahom o tomto zásahu dozvedela. Ustanovenie objektívnej lehoty (dva roky odo dňa vykonania iného zásahu) má len subsidiárny charakter, predstavuje teda najneskorší možný okamih pre podanie žaloby podľa § 252 SSP. Z ustanovenia § 256 SSP však nevyplýva nič z toho, čo žalobkyňa tvrdí v kasačnej sťažnosti: nijako z neho nemožno dospieť k záveru, že by v prípade trvajúceho zásahu (§ 252 ods. 1 SSP) mal začiatok subjektívnej dvojmesačnej lehoty „kľzať“ počas celého trvania iného zásahu. Takisto z uvedeného ustanovenia nijako nevyplýva, že by bolo možné na jednu (subjektívnu) alebo druhú (objektívnu) lehotu neprihliadať, prípadne, že by stačilo, aby žaloba bola podaná počas trvania zásahu. Taký výklad totiž ignoruje jasné znenie § 256 SSP, podľa ktorého sa subjektívna dvojmesačná lehota aplikuje na každú žalobu proti inému zásahu a plynie vždy od okamihu, keď sa o ňom dotknutá osoba dozvedela (porov. k otázke lehôt napr. uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8 Sžk 2/2020).

11. Takýto výklad nie je nelogický, ako sa to snaží v kasačnej sťažnosti naznačovať žalobkyňa, ale naopak, je celkom v zhode s vyššie vysvetlenými odlišnými účelmi žalôb podľa § 252 SSP. Žaloba proti trvajúcej alebo opakovaním hroziacemu zásahu má preventívny charakter. Preto je celkom logické, že lehota na jej podanie je naviazaná na prvú vedomosť dotknutej osoby o tomto zásahu. Vychádza sa totiž z logického predpokladu, že len čo je niekto dotknutý určitým zásahom, ktorý považuje za nezákonný, snaží sa ihneď o jeho skončenie a bráni sa proti nemu dostupnými prostriedkami. Čo najskorším bránením je možné jednak naplniť účel žaloby podľa § 252 ods. 1 SSP, teda čo najskôr zabrániť v ďalšom pokračovaní alebo opakovaní zásahu, jednak zabrániť, aby v dôsledku plynutia času sa zhoršila možnosť zistiť riadne skutkový stav rozhodný pre začatie iného zásahu a presne posúdiť následky, aké tento zásah u dotknutej osoby vyvolával. Čím viac času by uplynulo od začatia iného zásahu, tým je takéto zisťovanie a posudzovanie ťažšie a nepresnejšie. Naopak, ak iný zásah pretrváva dlhšie ako dva mesiace potom, čo sa o ňom dotknutá osoba dozvedela, no napriek tomu proti nemu nie je podaná žaloba, možno celkom pochopiteľne vychádzať z toho, že sama dotknutá osoba nepovažuje zásah za nezákonný, resp. nemá záujem sa proti jeho účinkom a následkom brániť. V tomto zmysle je zákonom ustanovená subjektívna lehota, ktorá je naviazaná na vedomosť dotknutej osoby o inom zásahu, len jedným z normatívnych vyjadrení zásady, že každý si musí sám dbať na svoje práva.

12. Na týchto záveroch nemení nič ani existencia dvojročnej objektívnej lehoty viazanej na okamih vykonania zásahu. Táto dvojročná lehota je totiž len najneskorším časovým úsekom, do ktorého vôbec možno podať žalobu podľa § 252 ods. 2 SSP. Pretože žaloba musí byť podaná tak v subjektívnej, ako aj objektívnej lehote, znamená existencia objektívnej lehoty v podstate to, že ak sa dotknutá osoba o zásahu dozvie až po uplynutí dvoch rokov od jeho vykonania, nemôže sa už domáhať ani určenia nezákonnosti zásahu v zmysle § 252 ods. 2 SSP. Sama existencia objektívnej lehoty však subjektívnu dvojmesačnú lehotu nijako neruší, nepredlžuje ani inak nemení.

13. Zo všetkých uvedených dôvodov dospel kasačný súd k záveru, že ak správny súnapadnutým uznesením odmietol správnu žalobu žalobkyne proti inému zásahu žalovaného ako oneskorenú, urobil tak v súlade s § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Kasačná sťažnosť žalobkyne tak nie je dôvodná, a preto ju kasačný súd podľa § 461 SSP zamietol.

Kľúčové slová: materské; starostlivosť o dieťa; riadna starostlivosť o dieťa

Prejudikatúra: 7 Sžsk 50/2020; 7 Sžsk 17/2021

Vzťah k právnej úprave: § 49 zákona č. 461/2003 Z. z.; porovnanie s § 3 zákona č. 571/2009 Z. z.

- I. Na účely vzniku nároku na materské je potrebné pojem „*starat' sa o dieťa*“ podľa § 49 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov vykladať autonómne a nemožno ho obsahovo stotožňovať s pojmom „*riadnej starostlivosti*“ podľa zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. januára 2011.
- II. Kým zákon č. 461/2003 Z. z. na účely vzniku nároku na materské podľa § 49 predpokladá zo strany poistenca osobnú starostlivosť o dieťa, zákon č. 571/2009 Z. z. na účely vzniku nároku na rodičovský príspevok považuje podmienku riadnej starostlivosti o dieťa za splnenú, ak oprávnená osoba zabezpečuje riadnu starostlivosť o dieťa osobne, alebo inou plnoletou fyzickou, alebo právnickou osobou (§ 3 ods. 3 a 4 zákona č. 571/2009 Z. z.).

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27. októbra 2021 sp. zn. 7 Sžsk 50/2020: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný]

Vymedzenie veci

1. Krajský súd v Trnave (ďalej len „*krajský súd*“) napadnutým rozsudkom č. k. 20Sa/11/2019-127 zo dňa 29. novembra 2019 podľa ustanovenia § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „*SSP*“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovanej Sociálnej poisťovni, ústredie č. 38469-2/2019-BA zo dňa 24.4.2019, žiadajúc jeho zrušenie v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím a vrátenie vecí na ďalšie konanie. Žalovanému právo na náhradu trov konania nepriznal.

2. Krajský súd postupom v zmysle právnej úpravy ustanovenej v tretej hlave tretej časti Správneho súdneho poriadku upravujúcej správnu žalobu v sociálnych veciach za primeraného použitia ustanovení o všeobecnej správnej žalobe podľa prvej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku, citujúc právnu úpravu ustanovenú v § 2 písm. a/, § 30 písm. a/, b/, § 49 ods.1, 2, § 51 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, v spojení s § 3 ods.1,2,3,4 zákona č. 571/2009 Z. z. o rodičovskom príspevku, preskúmal zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu, a dospel k záveru, že žaloba nie je dôvodná.

3. Správny súd uviedol, že na základe jeho zistenia v konaní nebolo sporné, že žalobca podmienky poskytovania materského ako nemocenskej dávky podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení splnil od 29.8.2018, ako to vyplýva aj z rozhodnutia Sociálnej poisťovne, pobočky Trnava zo dňa 5.12.2018, ktorým mu tento nárok bol priznaný. Sporným neboli ani skutkové okolnosti

týkajúce sa pracovných pomerov žalobcu pred uplatnením nároku na dávku a od 1.9.2018, ako ani skutočnosť, že dieťa, v súvislosti so starostlivosťou o ktoré bola dávka priznaná, od 1.9.2018 navštevuje pravidelne zariadenie starostlivosti o deti do troch rokov prevádzkované občianskym združením Šťastné slniečka v Hlohovci. Sporným medzi účastníkmi zostalo, či od 1.9.2018 žalobca v súvislosti so svojim novým pracovným pomerom u zamestnávateľa ENVIRAL, a. s. požiadavky zákona na poskytovanie tejto dávky prestal spĺňať a jeho nárok preto podľa § 51 ods. 2 zákona o sociálnom poistení zanikol.

4. Správny súd nepovažoval za dôvodnú námietku žalobcu, že žalovaný neskúmal jeho reálnu dochádzku do zamestnania, využívanie možnosti pracovať z domu a dobu pobytu dieťaťa v detskom centre, nakoľko skutočnosti v tomto smere významné pre rozhodnutie správneho orgánu vyplývajú už z podania samotného žalobcu, ktorý uviedol, že dieťa denne navštevuje jasle a že on pracuje z domu, keď dieťa jasle navštevovať nemôže (tomu zodpovedá aj potvrdenie zamestnávateľa ENVIRAL, a. s. o umožňovaní práce z domu po dohode zamestnanca s nadriadeným, teda nie o pravidelnej práci z domu ako zmluvne dojednaného spôsobu výkonu práce v konkrétne pracovné dni), ako aj z potvrdenia dieťaťom navštevovaného zariadenia. V právnej otázke týkajúcej sa zániku nároku žalobcu sa krajský súd stotožnil s právnou argumentáciou žalovaného zohľadňujúcou nielen doslovné znenie zákona, ale aj jeho účel, ako aj s právnym názorom správneho orgánu prvého stupňa, ktorý o zániku nároku žalobcu rozhodol.

5. Správny súd konštatoval, že preskúmané rozhodnutie žalovanej obsahuje zrozumiteľné vysvetlenie úvah správneho orgánu ako vo vzťahu k posudzovaniu skutkového stavu veci, tak aj k výkladu a spôsobu aplikácie súvisiacich právnych noriem. Vo vzťahu účastníkmi predloženými rozhodnutiami všeobecných súdov (rozsudky Krajského súdu v Trenčíne 25Sa/25/2019 a 18Sa/25/2019, Krajského súdu v Banskej Bystrici 24Sa/6/2019, Krajského súdu v Nitre 23Sa/24/2019 a Krajského súdu v Prešove 8Sa/6/2019) vo veci poskytovania materského krajský súd uviedol, že súdna prax pri posudzovaní problematiky poskytovania materského otcovi dieťaťa vykonávajúcemu zárobkovú činnosť, nie je jednotná, pričom zjednocujúce stanovisko doposiaľ nebolo vydané. V zhode so stanoviskami oboch účastníkov podľa názoru správneho súdu právna úprava materského nevyklučuje poskytnutie tejto dávky otcovi dieťaťa vykonávajúcemu zárobkovú činnosť. Primárnou podmienkou jej poskytovania je prevzatie dieťaťa do starostlivosti tohto rodiča, ktorá podmienka nie je naplnená jej formálnym deklarováním v rodičovskej dohode, ale vytvorením reálnych podmienok poskytovania starostlivosti o dieťa.

6. Krajský súd tiež uviedol, že samotná skutočnosť, že otec prakticky bezodkladne po deklarovanom termíne prevzatia dieťaťa do svojej starostlivosti a za tým účelom nastúpení rodičovskej dovolenky u svojho zamestnávateľa, sa za porovnateľných pracovných podmienok, vrátane možnosti využívania pružného pracovného času, zamestnal u nového zamestnávateľa na plný pracovný úväzok, naznačuje sledovanie iného zámeru, ako je poskytovanie starostlivosti maloletému dieťaťu, ktorá (starostlivosť) v zákone o sociálnom poistení definovaná nie je a nedôvodnosť zamieňania ktorej s riadnou starostlivosťou podľa § 3 zákona č. 571/2009 Z .z. o rodičovskom príspevku žalovaný dostatočne ozrejmil v odôvodnení svojho rozhodnutia. Pokiaľ zákon spája poskytovanie materského s čerpaním rodičovskej dovolenky otca, logicky ho spája s obmedzením pracovných aktivít tohto rodiča, korešpondujúcim súčasne so všeobecným účelom nemocenského poistenia podľa § 2 písm. a) zákona o sociálnom poistení. V danom prípade podľa zistených skutkových okolností, k obmedzeniu pracovných aktivít otca z rozsahu plného pracovného úväzku, ani v spôsobe výkonu práce z hľadiska možnosti poskytovania starostlivosti maloletému dieťaťu nedošlo, ako to vyplýva aj zo skutočnosti, že dieťa je počas výkonu pracovnej činnosti otca v starostlivosti špecializovaného zariadenia.

7. Za nedôvodnú považoval správny súd aj námietku žalobcu týkajúcu sa diskriminačného postupu žalovaného vyplývajúceho zo všeobecne známeho rozhodovania o priznaní rodičovského príspevku matkám vykonávajúcim pracovnú činnosť, nakoľko súdu takýto postup žalovaného z úradnej činnosti nie je známy a žalobca žiadne konkrétne rozhodnutie preukazujúce jeho tvrdenie o diskriminácii na základe pohlavia nepredložil ani neoznačil, pričom dôvodom rozhodnutia o zániku jeho nároku na materské (nie na rodičovský príspevok) v danom prípade nie je samotný výkon pracovnej činnosti, ale jej rozsah a individuálne okolnosti prípadu. Správny súd v postupe, v úvahách žalovanej obsiahnutých v žalobou napadnutom rozhodnutí a v jej právnom posúdení veci nezistil nedostatky namietané žalobcom, ktoré by odôvodňovali zrušenie rozhodnutia, a preto žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 SSP zamietol.

8. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť. V dôvodoch kasačnej sťažnosti namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP). Navrhoval, aby najvyšší súd rozhodnutie správneho súdu podľa § 462 ods.1 SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, alternatívne, aby rozhodnutie krajského súdu zmenil tak, že podľa § 462 ods. 2 SSP zruší rozhodnutie žalovanej a vec jej vráti na ďalšie konanie.

9. Kasačná sťažnosť sťažovateľa bola žalovanej doručená dňa 20.4.2020. Žalovaná navrhovala, aby kasačný súd podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú zamietol. Trvala na vyjadrení k žalobe zo dňa 16.7.2019 a stotožnila sa s odôvodnením rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 20Sa 11/2019-127 z 29.11.2019.

Z odôvodnenia rozhodnutia

10. Najvyšší správny súd po vykonaní súdneho prieskumu napadnutého rozhodnutia žalovanej v spojení s prvostupňovým správnym rozhodnutím a konania im predchádzajúcich pri aplikácii zákonnej úpravy uvedených právnych predpisov postupom podľa Správneho súdneho poriadku dospel k zhodnému záveru ako krajský súd o nedôvodnosti žaloby. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti žalobcu vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu po tom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu, s námietkami žalobcu uvedenými v kasačnej sťažnosti a s prihliadnutím na § 461 SSP dospel k záveru, že v zásade nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozsudku krajského súdu, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výroku rozsudku. Kasačný súd na zdôraznenie správnosti a zákonnosti rozsudku správneho súdu uvádza nasledovné.

11. Vychádzajúc z uvedeného kasačný súd v kasačnom konaní pri prieskume zákonnosti napadnutého rozsudku správneho súdu zamerl svoju pozornosť zásadnej námietke sťažovateľa, ktorou namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods.1, písm. g/ SSP, keď v preskúmvanej veci nesprávne a v rozpore s ustanovením § 49 ods.1 zákona o sociálnom poistení v jeho prípade posudzoval a vyhodnotil (ne)splnenie zákonných podmienok priznaného nároku na materské.

12. Vychádzajúc z predmetu súdneho prieskumu kasačný súd úvodom poukazuje na to, že jednou so zákonom upravených foriem nemocenských dávok je aj materské (§ 48 až § 53 v spojení s § 2 písm. a/ a § 30 upravujúceho všeobecné podmienky nároku na nemocenské dávky zamestnanca, prípadne §

31 upravujúceho všeobecnej podmienky nároku na nemocenské dávky povinne nemocensky poistenej samostatne zárobkovo činnnej osoby a dobrovoľne nemocensky poistenej osoby). Materské je teda nemocenskou dávkou, ktoré sa za splnenia zákonom stanovených podmienok poskytuje z nemocenského poistenia, pričom sa jedná o opakujúcu sa peňažnú dávku, poskytovanú za dni a nahrádzajúcu mzdu alebo plat počas materskej dovolenky, respektíve rodičovskej dovolenky v prípade otca dieťaťa. Táto nemocenská dávka všeobecne plní účel hmotného zabezpečenia v dôsledku materstva, respektíve u iného poistenca v dôsledku prevzatia dieťaťa do starostlivosti, a to v prípade straty alebo zníženia príjmu zo zárobkovej činnosti z tohto dôvodu (§ 2 písm. a/ zákona č. 461/2003 Z. z.). Účelom materského je preklenúť časové obdobie, kedy v dôsledku vzniku konkrétnej sociálnej udalosti (pôrod a následná starostlivosť o dieťa) poistenci nemôžu pracovať vôbec alebo len obmedzene, čo viedlo k strate alebo zníženiu príjmu zo zárobkovej činnosti.

13. Z ust. § 49 ods.1 a 2 ako i ust. § 51 ods. 1 a 2 zák. č. 461/2003 Z. z. vyplýva vôľa zákonodarcu upraviť osobitné podmienky na vznik nároku na materské iného poistenca (predovšetkým otca), ktoré sú konkrétne upravené v § 49 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., v zmysle ktorého iný poistenec má nárok na materské, ak tento prevzal dieťa do osobnej starostlivosti a o toto dieťa sa stará (v predmetnej veci žalobca mal prevziať dieťa do starostlivosti na základe dohody s matkou), vek dieťaťa (materské sa vypláca najdlhšie do dovŕšenia troch rokov veku dieťaťa), pred prevzatím dieťaťa do starostlivosti musel byť nemocensky poistený najmenej 270 dní, uplynutie 6 týždňov odo dňa pôrodu. Vzhľadom na to, že k prevzatiu dieťaťa do starostlivosti došlo na základe dohody s matkou, musí byť splnená i ďalšia podmienka, a to, že matka nesmie poberať materské alebo rodičovský príspevok. Zákonodarca v právnej úprave ustanovenej v § 51 zákona o sociálnom poistení súčasne upravuje podmienky zániku nároku na materské.

Vychádzajúc zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisu krajského súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovanej, v predmetnej veci splnenie podmienky priznania nároku na materské žalobcovi sporné nebolo; sporným však zostalo splnenie osobitnej podmienky plynúcej z § 49 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., a to, či žalobca na základe dohody s matkou podľa § 49 ods. 2 písm. d/ uvedeného zákona aj reálne vykonával starostlivosť o maloleté dieťa. V tomto smere najvyšší správny súd zastáva zhodný názor ako súd správny, že starostlivosť o dieťa musí byť založená na reálnom základe, t. j. iný poistenec sa musí o dieťa osobne starať, pričom táto skutočnosť vyplýva jednak zo samotnej dikcie § 49 ods. 1 *veta prvá* zákona č. 461/2003 Z. z., podľa ktorého iný poistenec na základe dohody s matkou „*prevezme*“ dieťa do starostlivosti, a ktorý sa o toto dieťa stará, čo treba vykladať tak, že iný poistenec čo do starostlivosti o dieťa zaujme miesto po matke (nahradí ju) a jednak z § 51 zákona č. 461/2003 Z. z., ktoré rieši prerušenie starostlivosti o dieťa a s ním spojený zánik nároku na materské v prípade, ak sa poistenec podľa lekárskeho posudku nemôže alebo nesmie starať o dieťa pre svoj nepriaznivý zdravotný stav, prípadne z iných dôvodov. Ak by postačovala iba formálna starostlivosť o dieťa na základe dohody rodičov dieťaťa, respektíve starostlivosť zabezpečovaná inou osobou, ustanovenie § 51 zákona č. 461/2003 Z. z. by stratilo svoje opodstatnenie. Pokiaľ v tomto smere žalobca odkazoval na definíciu starostlivosti o dieťa plynúcu z § 3 ods. 3 a 4 zákona č. 571/2009 Z. z. v znení účinnom od 01. januára 2011, v zmysle ktorého sa podmienka riadnej starostlivosti o dieťa považuje za splnenú, ak oprávnená osoba „*zabezpečuje*“ riadnu starostlivosť o dieťa osobne, alebo inou plnoletou fyzickou, alebo právnickou osobou, najvyšší správny súd konštatuje, že zákon č. 461/2003 Z. z. v ustanovení § 49 ods. 1 používa pojem „*prevziať*“ starostlivosť s dodatkom „*a ktorý sa o toto dieťa stará*“ a nie pojem „*zabezpečiť*“ starostlivosť, čo je nutné rozlišovať, keďže pojem „*zabezpečiť*“ je pojmom obsahovo širším, a teda môže zahŕňať aj starostlivosť o dieťa aj prostredníctvom iných osôb než sú samotní rodičia dieťaťa (porovnaj znenie § 3 ods. 1 písm. a/, 3 a 4 zákona č. 571/2009 Z. z. účinné do

31. decembra 2010) Najvyšší správny súd rovnako ako správny súd upriamuje pozornosť na to, že materské ako nemocenská dávka vyplácaná na základe nemocenského poistenia sa spravuje inými pravidlami než rodičovský príspevok majúci charakter štátnej sociálnej dávky. Systém sociálneho zabezpečenia v Slovenskej republike je totiž založený na troch pilieroch, ktorými sú poisťovací systém, systém štátnej sociálnej podpory a systém sociálnej pomoci. *Poisťovací systém* je príspevkovým systémom viazucim sa na výkon economickej činnosti umožňujúcej fyzickej osobe byť poistencom, a teda aj plniť si povinnosti súvisiace s odvodovými povinnosťami pre prípad vzniku sociálnej udalosti, v dôsledku ktorej dochádza k strate výkonu zárobkovej činnosti. Účastník poistného vzťahu teda nárok na dávku za predpokladu, že si platí poistné, prípadne za neho platí poistné štát (napríklad poistné na starobné poistenie, nemocenské poistenie). V tomto systéme sa uplatňuje predovšetkým princíp zásluhovosti. *Systém štátnej sociálnej podpory* (pod ktorý možno zaradiť aj *rodičovský príspevok*) je systém, v rámci ktorého, ak nastane určitá a štátom uznaná sociálna situácia sa poskytnú štátne dávky. Na rozdiel od poisťovacieho systému sa nevyžaduje plnenie odvodovej povinnosti, nárok na tento typ dávky nie je podmienený účasťou na sociálno-poisťovacích právnych vzťahoch a ani príjmovými pomermi oprávnených osôb; platí zásada rovnakého zabezpečenia pre všetkých. Len pre úplnosť, najvyšší správny súd poukazuje na to, že tretí pilier tvorí *systém sociálnej pomoci* vychádzajúci predovšetkým z príjmových pomerov, ide o tzv. testované dávky poskytované tým osobám, ktoré to vzhľadom na svoju sociálnu a ekonomickú situáciu reálne potrebujú. Účel tohto systému spočíva v sociálnej pomoci a to tak, aby príjemcu tejto pomoci a jeho spoločenské prostredie čo možno najviac podnecovali k aktívnemu riešeniu nepriaznivej tak sociálnej ako aj materiálnej situácie. V tomto type systému sa uplatňuje princíp subsidiarity, čo znamená, že sociálna pomoc sa poskytne iba tomu, kto si nevie pomôcť sám alebo nedostáva potrebnú pomoc z inej strany. Zároveň dotvára systém náhradných zdrojov a je založená na preukázaní nielen jej opodstatnenosti (potrebnosti), ale zároveň aj na preukázaní chýbajúcej schopnosti zabezpečiť sa vlastným pričinením. Sociálna pomoc je financovaná zo štátneho rozpočtu pre osoby so zdravotným postihnutím a osoby v hmotnej núdzi na základe životného minima, ktoré je upravené v zákone č. 601/2003 Z. z. o životnom minime a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Skutkové okolnosti v danej veci potvrdzujú, že žalobca (otec dieťaťa) žiadosťou podanou u Sociálnej poisťovni pobočka Trnava žiadal o priznanie materského k dieťaťu Barbore Repickej nar. 29.9.2016, z dôvodu, že na základe rodičovskej dohody odo dňa 29.8.2018 preberá dieťaťo do starostlivosti a jeho zamestnávateľom mu bola od 29.8.2018 poskytnutá materská / rodičovská/dovolenka. Matka uvedeného dieťaťa žiadosťou z 27.8.2018 požiadala o odňatie rodičovského príspevku od 28.8.2018, nakoľko od uvedeného dátumu si otec dieťaťa uplatnil nárok na materské. Úrad práce sociálnych vecí a rodiny Piešťany rozhodnutím z 25.9.2018 č. PN1/USVHL/SOC/2018/29493-3 žiadosti matky vyhovel a odňal jej rodičovský príspevok od 1.9.2018. Sociálna poisťovňa pobočka Trnava rozhodnutím z 5.12.2018 č. 200-031008-CA04/2018 žalobcovi priznala nárok na materské od 29.8.2018 a rozhodnutím č. 200-003600-CA04/2019 zo dňa 6.2.2019 rozhodla tak, že žalobcovi podľa § 51 ods. 2 zákona o sociálnom poistení od 1.9.2018 zanikol nárok na materské. O odvolaní žalobcu proti uvedenému rozhodnutiu rozhodla žalovaná rozhodnutím č. 38469-2/2019-BA zo dňa 24.4.2019, podľa § 218 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. tak, že zamietla odvolanie žalobcu a potvrdila uvedené rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočky Trnava (č. 200-003600-CA04/2019 zo dňa 6.2.2019). Vychádzajúce zo zistenia, že žalobca od 1.9.2018 začal vykonávať zárobkovú činnosť u zamestnávateľa ENVIRAL, a. s. v nezmenenom časovom rozsahu a s porovnateľným príjmom ako pred uplatnením nároku na materské, a prestal tak poskytovať dieťaťo starostlivosť prevzatú od matky dieťaťa, možno uzavrieť, že otec dieťaťa ako iný poistenec, ktorý dieťa prevzal do starostlivosti, a o toto dieťa sa nestaral osobne, v danom prípade sa uzavretá dohoda medzi ním ako iným poistencom a matkou podľa

§ 49 ods. 2 písm. d/ zákona č. 461/2003 Z. z. javí za dohodu výslovne formálnu.

Vzhľadom k uvedenému kasačný súd zhodne s názorom krajského súdu dospel k záveru, že žalovaná ako aj prvostupňový správny orgán v danej veci postupovali v súlade so zákonom, pre rozhodnutie si zadovážili dostatok skutkových podkladov, na základe ktorých riadne zistili skutkový stav a zistené skutočnosti správne právne posúdili tak, že žalobcovi zanikol nárok na uplatnenú nemocenskú dávku - materské. Aj podľa názoru najvyššieho správneho súdu si žalobca po priznaní nároku na materské nevytvoril z pohľadu pracovných podmienok taký časový priestor, aby mohol oprávnené tvrdiť, že poskytuje riadnu, faktickú a osobnú starostlivosť o maloleté dieťa, a teda že by riadne vykonával starostlivosť o maloleté dieťa, ktorá bola dovtedy poskytovaná zo strany matky dieťaťa. Z uvedených dôvodov kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodnú kasačnú námietku, ktorou žalobca namietal nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom.

Najvyšší správny súd ako nedôvodnú vyhodnotil tiež námietku žalobcu týkajúcu sa nepreskúmateľnosti časti odôvodnenia rozsudku krajského súdu. V danej súvislosti kasačný súd upriamuje pozornosť tiež na to, že Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej judikatúre (napríklad v náleze sp. zn. I. ÚS 37/95, II. ÚS 58/98, I. ÚS 5/00, I. ÚS 17/01, III. ÚS 107/07, I. ÚS 378/2019) zdôraznil, že orgán štátnej moci by mal vo svojej argumentácii, obsiahnutej v odôvodnení svojho rozhodnutia, dbať aj na jeho celkovú presvedčivosť, teda na to, aby premisy zvolené v rozhodnutí, ako aj závery, ku ktorým na základe týchto premís dospel, boli pre širšiu právnickú (ale aj laickú) verejnosť prijateľné, racionálne, ale v neposlednom rade aj spravodlivé a presvedčivé, odôvodnenie má obsahovať dostatok dôvodov a ich uvedenie má byť zrozumiteľné a je povinný formulovať odôvodnenie spôsobom, ktorý zodpovedá základným pravidlám logického, jasného vyjadrovania a musí spĺňať základné gramatické, lexikálne a štylistické hľadiská. Nedostatky odôvodnenia zakladajú vadu nepreskúmateľnosti rozhodnutia. Uvedenou problematikou sa už viackrát zaoberal aj Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) - napríklad v rozhodnutí *Kraska* c. Švajčiarsko z 29. apríla 1993, séria A, č. 254-B, s. 49, § 30 konštatoval, že z práva na spravodlivé súdne konanie vyplýva aj povinnosť súdu zaoberať sa účinne námietkami, argumentmi a návrhmi na vykonanie dôkazov strán s výhradou, že majú význam pre rozhodnutie. Rovnako ESLP pripomína, že rozhodnutia musia v dostatočnej miere uvádzať dôvody, na ktorých sa zakladajú (*García Ruiz* c. Španielsku z 21. januára 1999). Judikatúra ESLP a ani Ústavného súdu Slovenskej republiky pritom nevyžaduje, aby na každý argument strany bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia, ak však ide o argument, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument. V tomto smere kasačný súd podrobil prieskumu rozsudok krajského súdu a dospel k záveru, že tento atribúty preskúmateľnosti spĺňa. Z napadnutého rozsudku je zrejмый stručný priebeh administratívneho konania, zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie pre danú vec zásadných skutočností, zhrnutie argumentov žalobcu a vyjadrenia žalovanej a tiež posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov. Krajský súd v predmetnej veci dostačujúcim spôsobom reflektoval na žalobcom vznesené tvrdenia, na prerokúvaný prípad aplikoval relevantné hmotnoprávne a procesnoprávne ustanovenia všeobecne záväzných právnych predpisov a svoje rozhodnutie, ktorým žalobu ako nedôvodnú zamietol, presvedčivo a náležite odôvodnil.

Kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodnú tiež kasačnú námietku, ktorou žalobca namietal diskriminačný rozmer postupu Sociálnej poisťovne, trvajúc na to, že je všeobecne známe, že Sociálna poisťovňa bežne rozhoduje o poskytnutí rodičovského príspevku matkám, aj keď vykonávajú pracovnú činnosť, a preto pokiaľ Sociálna poisťovňa vyžaduje zanechanie pracovnej činnosti na strane otcov, ide o diskrimináciu na základe pohlavia, čo je v rozpore so zákazom diskriminácie v sociálnom

zabezpečení v oblasti prístupu a poskytovania sociálneho poistenia. Uvedenou námietkou sa v dostatočnom rozsahu zaoberal a vysporiadal krajský súd, z ktorých dôvodov kasačný súd v ďalšom len odkazuje na argumentáciu správneho súdu, s ktorou sa stotožňuje.

Vychádzajúc z právnych záverov uvedených vyššie najvyšší správny súd po vyhodnotení dôvodov, vznesených v kasačnej sťažnosti žalobcu vo vzťahu k napadnutému rozsudku krajského súdu a vo vzťahu k obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu, vyhodnotil námietky žalobcu, ktorými v kasačnej sťažnosti namietal nezákonnosť rozhodnutia krajského súdu z dôvodov podľa § 440 ods.1, písm. g/ S.s.p., za nedôvodné, ktoré nemohli spochybníť vecnú a právnu správnosť napadnutého rozhodnutia krajského súdu. Z týchto dôvodov potom najvyšší súd kasačnú sťažnosť žalobcu podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

Kľúčové slová: administratívne vyhostenie cudzinca

Vzťah k právnej úprave: § 32 ods. 1 Správneho poriadku; § 81 ods. 1 a 2, § 82 ods. 1 písm. b) zákona č. 404/2011 Z. z.

- I. Hoci správne orgány v konaní o administratívnom vyhostení cudzinca nesú zodpovednosť za riadne obstaranie podkladov pre rozhodnutie (§ 32 ods. 1 Správneho poriadku), s ohľadom na špecifiká daného správneho konania, nie sú schopné zabezpečiť dôkazy v prospech cudzinca bez jeho predchádzajúceho tvrdenia o existencii prekážok jeho administratívneho vyhostenia. Je to predovšetkým cudzinec, kto disponuje relevantnými informáciami zo svojho života a kto najlepšie môže objasniť z čoho plynie v krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, ohrozenie jeho života alebo slobody.**
- II. Správny orgán je povinný zabezpečiť k tvrdeniu cudzinca o existencii prekážok administratívneho vyhostenia maximálne možné množstvo dôkazov a správ o krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, a to tých, ktoré podporujú tvrdenia cudzinca ako aj tých, ktoré tvrdenia cudzinca vyvracajú.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu z 29. septembra 2021 sp. zn. 10 Sžak 14/2020: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Krajský súd v Košiciach podľa § 240 SSP zamietol ako nedôvodnú žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č. PPZ-HCP-S03-2019/044014-004 zo dňa 04.09.2019, ktorým bolo zamietnuté odvolanie a bolo potvrdené rozhodnutie Oddelenia hraničnej kontroly Policajného zboru Topoľa č. PPZ-HCP-S019-1-006/2019-ZAV zo dňa 30.06.2019 podľa § 82 ods.1 písm. b/ zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ZoPC) o administratívnom vyhostení žalobcu do Bangladéšu, so zákazom vstupu na územie Slovenskej republiky a na územie všetkých členských štátov na dobu 1 roka, pretože štátny príslušník tretej krajiny má neoprávnený pobyt na území Slovenskej republiky.

Krajský súd sa stotožnil s právnym posúdením žalovaného, ktorý podľa názoru krajského súdu vec správne právne posúdil, keď na základe zisteného skutočného stavu veci dospel k záveru, že boli naplnené dôvody administratívneho vyhostenia žalobcu do Bangladéšu so zákazom vstupu na územie Slovenskej republiky podľa § 82 ods.1 písm. b/ zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ZoPC).

Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľ v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť z dôvodov uvedených v § 440 ods. 1 písm. f), g) S. s. p., t. j. krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý postup a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

Sťažovateľ v nasledujúcich sťažnostných bodoch v súlade s § 445 ods. 1 písm. c) S. s. p. najmä namietal: nesprávne právne posúdenie a riadne neodôvodnenie vo vzťahu k posudzovaniu prekážok administratívneho vyhostenia, v tejto súvislosti vyčítal žalovanému, že vychádzal z existencie dokumentu vydaného Generálnym sekretariátom Rady EÚ 11951/7 Návrh - Štandardné operačné postupy EÚ a Bangladéša a zo správy EASO k Bangladéšu v decembri 2017 ako aj zo správy z webu MZV SR, tieto správy však nie sú súčasťou administratívneho spisu.

Sťažovateľ namietal, že tieto informácie boli nedostatočné na posúdenie existencie prekážok z dôvodu svojej neaktuálnosti, neúplnosti. Podľa sťažovateľa žalovaný si mal zabezpečiť aktuálne správy z Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, jeho zastupiteľských úradov, resp. od Migračného úradu a iných spolupracujúcich orgánov v agende utečencov, napr. správy UNHCR o stave riešenia tejto otázky a stave dodržiavania ľudských práv v Bangladéši.

Sťažovateľ poukázal na to, že zo všeobecne dostupných informácií vyplýva, že bezpečnostná situácia v Bangladéši je zlá. Pričom citoval z webstránky Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky k otázke terorizmu a rizík nepokojov, špeciálneho režimu pohybu, kriminality a rizika únosov.

Krajskému súdu vyčítal, že mal prihliadnuť na neúplnosť administratívneho spisu ex offio.

Krajskému súdu tiež vytkol, že neprihliadol na námietku, že žalovaný mal predovšetkým v spolupráci s Ministerstvom zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, políciou a inými orgánmi zisťovať podmienky vyhostiteľnosti do krajiny pôvodu a nezistil, či domovský štát sťažovateľa prijal zodpovednosť za vydanie náhradného cestovného dokladu pre jeho vyhostenie a či možno hodnotiť aktuálnu bezpečnostnú situáciu v Bangladéši ako štandardnú.

Napokon krajskému súdu vytkol, že v konaní z úradnej povinnosti nezisťoval aké podmienky prevládajú v krajine tranzitu, napr. v Maďarsku a aké zaobchádzanie by v mu v Maďarsku hrozilo.

Sťažovateľ navrhol rozsudok krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že navrhuje kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Podľa § 81 ods. 2 ZoPC cudzinca nemožno administratívne vyhostiť do štátu, v ktorom by bola ohrozená jeho sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie; to neplatí, ak cudzinec svojím konaním ohrozuje bezpečnosť štátu alebo ak bol odsúdený za zločin a predstavuje nebezpečenstvo pre Slovenskú republiku.

Podľa § 82 ods. 1 písm. b) ZoPC policajný útvar administratívne vyhostí štátneho príslušníka tretej krajiny, ak
b) má neoprávnený pobyt na území Slovenskej republiky.

Podľa § 82 ods. 3 písm. b) ZoPC policajný útvar môže v rozhodnutí o administratívnom vyhostení uložiť zákaz vstupu

b) podľa odseku 1 a odseku 2 písm. b) až i) na jeden rok až päť rokov.

Z obsahu kasačnej sťažnosti je zrejmé, že sťažovateľ uplatnil kasačné dôvody podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) S. s. p., t. j. krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý postup a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Na podporu tohto sťažnostného bodu sťažovateľ uviedol, že krajský súd vec riadne neodôvodnil, a to vo vzťahu k jeho žalobnej námietke ohľadne posudzovania prekážok administratívneho vyhostenia. V tejto súvislosti vyčítal žalovanému, že vychádzal z existencie dokumentu vydaného Generálnym sekretariátom Rady EÚ 11951/7 Návrh - Štandardné operačné postupy EÚ a Bangladéša a zo správy EASO k Bangladéšu v decembri 2017 ako aj zo správy z webu Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, pričom tieto správy podľa sťažovateľa nie sú súčasťou administratívneho spisu.

Uvedenú námietku vyhodnotil NSS SR ako nedôvodnú. Z rozsudku krajského súdu totiž vyplynulo, že krajský súd sa uvedenou námietkou zaoberal, keď v bode 41 rozsudku k námietke uviedol, že *nie je pravdivé tvrdenie žalobcu, že sa v administratívnom spise správnych orgánov nenachádzajú správy o krajine, kam má byť žalobca vyhostený Bangladéš, nakoľko súčasťou administratívneho spisu žalovaného sú informácie ohľadne danej krajiny zabezpečené žalovaným z Migračného úradu MV SR, odbor dokumentaristiky a zahraničnej spolupráce pod č. spisu PPZ-HCP-S03-2019/044014-002.*

Najvyšší správny súd uvedenú námietku nemohol vyhodnotiť za dôvodnú, pretože z obsahu administratívneho spisu žalovaného vyplynulo, že v predmetnej správe č. *PPZ-HCP-S03-2019/044014-002*, z ktorej žalovaný vychádzal, boli použité informácie ohľadne bezpečnostnej situácie a postavenia vnútorne vysídlených osôb a navrátilcov v krajine pôvodu sťažovateľa (Bangladéš) a tieto boli vybrané zo zdrojov odboru dokumentaristiky o zahraničnej spolupráce, pričom predmetné informácie o každom použitom zdroji boli v správe uvedené formou odkazu v poznámke pod čiarou.

Najvyšší správny súd dodáva, že žalovaný nepochybne vychádzal zo správy, ktorá obsahuje odkaz na verejne dostupné zdroje z ktorých čerpal a medzi uvedené zdroje patria aj dokument vydaný Generálnym sekretariátom Rady EÚ 11951/7 Návrh - Štandardné operačné postupy EÚ a Bangladéša, správa EASO o krajine pôvodu Bangladéš, december 2017. Naviac správa Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky, (cestovné odporúčanie- Bangladéš) je priamo súčasťou administratívneho spisu.

Pokiaľ teda sťažovateľ namietal, že krajský súd riadne neodôvodnil rozsudok v časti, v ktorej sa zaoberal námietkou posudzovania prekážok administratívneho vyhostenia, musel sa Najvyšší správny súd zaoberať aj námietkou nepreskúmateľnosti rozsudku. Otázku nepreskúmateľnosti rozhodnutia opakovane rieši Ústavný súd Slovenskej republiky ako Najvyšší súd Slovenskej republiky v doterajšej ustálenej judikatúre v správnom súdnictve tak, že spravidla nepreskúmateľný rozsudok neposkytuje priestor na posúdenie námietok skutkovej povahy, a preto je potrebné ho zrušiť. Za nepreskúmateľné možno považovať predovšetkým rozhodnutia, v ktorých sa súd opomenul celkom vysporiadať niektorou z upletených žalobných námietok respektíve pokiaľ z jeho odôvodnenia nie je zrejmé, prečo súd nepovažoval za dôvodnú právnu argumentáciu účastníka konania v žalobe a prečo žalobné námietky účastníka považuje za liché, mylné alebo vyvrátené, a to najmä vtedy ak ide o právnu argumentáciu na ktorej je postavený základ žaloby.

Zároveň však nemožno zabúdať, že nepreskúmateľnosť rozsudku nezávisí od subjektívnej predstavy sťažovateľa o tom, do akej miery by mal byť rozsudok odôvodnený. Ide o objektívnu prekážku, ktorá bráni kasačnému súdu preskúmať rozhodnutie. Z hľadiska posudzovania preskúmateľnosti napadnutého rozsudku považuje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za nutné poukázať na fakt, že sťažovateľ žalobu formuloval nadmieru všeobecne. Správnym orgánom

vytýkal nedostatočne zistený skutkový stav, nesprávne právne posúdenie a nepreskúmateľnosť rozhodnutia pre nedostatok dôvodov. V žalobe však chýba zmienka o podrobnostiach jeho doterajšieho života v krajine pôvodu a absentuje v nej teda argumentácia, ktorá by tvrdené pochybenia správnych orgánov ilustrovala na konkrétnych okolnostiach sťažovateľovho prípadu tak, aby mohol správny orgán vyvodiť existenciu prekážok jeho vyhostenia v zmysle ZoPC.

Podstatné však bolo, že takéto okolnosti sťažovateľ neuviedol ani v priebehu administratívneho konania, pritom je nepochybné, že správne orgány vychádzali z jeho vyjadrení uvedených v zápisnici, v ktorej neuviedol, že jeho vyhostením bude dotknutý jeho súkromný a rodinný život a neuviedol, že by mohol byť krajine, do ktorej má byť vyhostený, ohrozený jeho život alebo sloboda z dôvodov jeho rasy, národnosti, náboženstva, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo pre politické presvedčenie; resp. pri ohrození jeho života tiež hrozba mučenia, krutého, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania, alebo trestu; už uloženého trestu smrti alebo predpokladu, že v prebiehajúcim trestnom konaní mu taký trest môže byť uložený.

Námietka sťažovateľa, že informácie, ktoré zabezpečil správny orgán, sú nedostatočné na posúdenie existencie prekážok z dôvodu svojej neaktuálnosti a neúplnosti nemohla obstať, nie len preto, že informácie, z ktorých vychádzal žalovaný boli vyžiadané v čase konania o administratívnom vyhostení sťažovateľa, ale aj pre nedostatok tvrdenia o existencii prekážok administratívneho vyhostenia.

Sťažovateľ ani v kasačnej sťažnosti neuviedol konkrétne okolnosti, z ktorých by bolo možné ich existenciu vyvodiť, poukázal len na to, že zo všeobecne dostupných informácií vyplýva, že bezpečnostná situácia v Bangladéši je zlá. Pričom citoval z webstránky Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky k otázke terorizmu a rizík nepokojov, špeciálneho režimu pohybu, kriminality a rizika únosov, ktoré sa však týkajú cielených skupín ako sú novinári, sekulárni a sociálni aktivisti, náboženské a etnické skupiny, ktoré sú priamo alebo nepriamo napojené na Islamský štát (Daiš). Riziko únosov sa týka predovšetkým detí, podnikateľov a ich rodín. Teda zjavne sa sťažovateľ neťkajú. Špeciálny režim pohybu platí pre oblasť Chittagong Hill Tracts, ktorý napokon popisuje aj správa žalovaného, z ktorej pri rozhodnutí vychádzal. Najvyšší správny súd dodáva, že špeciálny režim pohybu sa neťka celého územia krajiny, do ktorej má byť sťažovateľ administratívne vyhostený.

Na tomto mieste považuje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za dôležité zdôrazniť, že v konaní o administratívnom vyhostení cudzinca podľa ZoPC ako konaní vedenom z úradnej moci, je cudzinec povinný tvrdiť konkrétne skutočnosti svedčiace o existencii prekážok jeho administratívneho vyhostenia do krajiny, do ktorej má byť vyhostený, resp. neprimeranosti dopadov rozhodnutia do jeho súkromného a rodinného života.

Hoci správne orgány nesú zodpovednosť za riadne obstaranie podkladov pre rozhodnutie (§ 32 ods. 1 Správneho poriadku), s ohľadom na špecifiká daného správneho konania správne orgány nie sú schopné vykonať náležité dokazovanie a zabezpečiť dôkazy v prospech cudzinca bez predchádzajúceho tvrdenia cudzinca o existencii prekážok jeho administratívneho vyhostenia, pretože je to predovšetkým cudzinec, kto disponuje relevantnými informáciami zo svojho života a kto najlepšie môže objasniť z čoho plynie v krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, ohrozenie jeho života alebo slobody z dôvodov taxatívne vymedzených v § 81 ods. 1 a 2 ZoPC.

Pokiaľ ide o bremeno tvrdenia v administratívnom konaní o vyhostení cudzinca pri posudzovaní existencie prekážok administratívneho vyhostenia, to zaťažuje cudzinca, v ktorého vlastnom záujme je objasniť všetky okolnosti, pre ktoré nemôže byť administratívne vyhostený, resp. prečo by malo byť

jeho právo na rešpektovanie súkromného a rodinného života prevážiť nad inými záujmami a hľadiskami. Pokiaľ ide o bremeno dôkazné, to je už výraznejšie rozložené medzi cudzinca a správny orgán. Tvrdiť jednotlivé fakty o existencii prekážok administratívneho vyhostenia je povinný primárne cudzinec, no správny orgán je povinný zabezpečiť k tvrdeniu cudzinca o existencii prekážok administratívneho vyhostenia maximálne možné množstvo dôkazov a správ o krajine, do ktorej má byť administratívne vyhostený, a to tých, ktoré podporujú tvrdenia cudzinca ako aj tých, ktoré tvrdenia cudzinca vyvracajú.

V uvedenej prejedávanej veci mali správne orgány k dispozícii informácie, ktoré im uviedol sťažovateľ počas výsluchu. Z nich vyplynulo, že hlavným dôvodom jeho odchodu z domovskej krajiny bolo, že chce ísť do Nemecka alebo Španielska, kde má sľúbenú prácu. Na priamu otázku, či žiada o udelenie azylu na území Slovenskej republiky odpovedal, že nežiada a rovnako aj v zápisnici zo dňa 29.06.2019 uviedol, že po vrátení do krajiny pôvodu mu nehrozí ohrozenie života, mučenie, kruté, neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie alebo trest. Rovnako potvrdil, že nečelil zo strany štátu, ani zo strany neštátnych pôvodcov žiadnym konkrétnym individuálnym problémom alebo hrozbám.

Sťažovateľ sa následne nevyjadril k podkladom pre vydanie rozhodnutia, hoci bol k tomu správnym orgánom vyzvaný.

V podanom odvolaní proti napadnutému rozhodnutiu (v žalobe ani v kasačnej sťažnosti) sťažovateľ na žiadne konkrétne okolnosti svedčiace o prekážkach jeho administratívneho vyhostenia neupozorňoval. Poukázal na bezpečnostnú situáciu v krajine pôvodu, ktorá je zlá, bez toho, aby uviedol, akým konkrétnym spôsobom sa ho zlá bezpečnostná situácia týka najmä vo vzťahu k zákonným požiadavkám vymedzených v ustanoveniach § 81 ods. 1, 2, ZoPC, ktoré sú definované ako prekážky administratívneho vyhostenia.

Ustanovenie § 81 v odsekoch 1 a 2 ZoPC jasne definuje prípady, kedy nie je možné vyhostiť cudzinca. Jedná sa o uplatnenie zásady „non-refoulement“ z územia Slovenskej republiky voči cudzincovi alebo osobe bez štátnej príslušnosti, ktorá vyplýva z medzinárodných záväzkov SR a bez splnenia ktorých nie je možné uplatnenie uvedenej zásady.

Pokiaľ teda sťažovateľ vytýkal správnym orgánom (ale aj krajskému súdu), nedostatočne zistený skutkový stav veci, respektíve nedostatočné posúdenie existencie prekážok administratívneho vyhostenia, neostáva Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky než konštatovať, že správne orgány (ani krajský súd) nemohli zohľadniť iné okolnosti, než tie, ktoré od sťažovateľa výsluchom získali; tieto zistenia pritom pro elementárnu úvahu o danej otázke postačovali.

Pokiaľ teda nebola v správnom konaní zistená existencia prekážok jeho administratívneho vyhostenia práve pre nedostatok takéhoto tvrdenia zo strany sťažovateľa, nebolo možné ani krajskému súdu vytknúť nesprávne právne posúdenie existencie prekážok administratívneho vyhostenia podľa § 81 ods. 1, 2, ZoPC, pretože ich existenciu svojou výpoveďou sám sťažovateľ vylúčil.

Napokon ak na základe takýchto zistení správne orgány vyvodili závery o neexistencii prekážok administratívneho vyhostenia podľa § 81 ods.1 a 2 ZoPC, nebolo možné ich rozhodnutie považovať za rozhodnutie vydané na základe nedostatočne zisteného stavu veci, resp. nedostatočne odôvodnené a teda nepreskúmateľné a krajskému súdu nebolo možné vytknúť, že žalobu proti napadnutému rozhodnutiu ako nedôvodnú zamietol.

Napokon vyhodnotil Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za nedôvodnú aj námietku sťažovateľa, že v konaní správne orgány nijakým spôsobom z úradnej povinnosti nezistovali podmienky, ktoré prevládajú v krajine tranzitu, napr. v Maďarsku a neskúmali aké zaobchádzanie

by mu v Maďarsku hrozilo jednak z dôvodu, že informáciou o tom, že tranzit sťažovateľa do krajiny pôvodu má byť cez územie Maďarska nedodisponoval v čase rozhodovania ani samotný správny orgán, navyše sťažovateľ neposkytol informáciu, či podklady k tomu, že to tak má byť.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky považuje na tomto mieste za dôležité zdôrazniť, že počas tranzitu v členskom štáte sa uplatňuje Smernica Rady č. 2003/110/ ES z 25.11.2003 o pomoci v prípade tranzitu pre účel leteckého odsunu, ktorá upravuje vzájomnú pomoc členských štátov na účely odsunu s cieľom ukončenia neoprávneného pobytu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorých sa týka rozhodnutie o odsune. Je nepochybné, že tieto pravidlá sú záväzné pre všetky členské štáty, tie majú prispievať k právnej istote a štandardizácii postupov.

K sťažovateľovej námietke, že voči Maďarsku bolo začatých viacero konaní pred Súdnym dvorom EÚ ako aj pred ESLP pre porušenie právnych noriem a záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných dohôd na ochranu utečencov, považuje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za dôležité uviesť, že v prípade sťažovateľa sa jedná o cudzinca, ktorý sa neoprávnene zdržiaval na území Slovenskej republiky, sťažovateľ nebol v pozícii žiadateľa o azyl na území SR ani v inej členskej krajine. Preto ani jeho námietka, že žalovaný nezisťoval, aké podmienky prevládajú v krajine tranzitu a čo by mu v Maďarsku hrozilo, v prípade návratu do tejto krajiny nemohla obstať, pretože nie je utečencom a ako sám uvádza, konania vedené proti Maďarsku pre porušenie právnych noriem a záväzkov vyplývajúcich z medzinárodných dohôd sa týkajú utečencov.

Vzhľadom na vyššie uvedené, Najvyšší správny súd Slovenskej republiky námietky sťažovateľa vyhodnotil za nedôvodné a kasačnú sťažnosť z tohto dôvodu podľa § 461 SSP zamietol.

Kľúčové slová: pobyt cudzinca

Vzťah k právnej úprave: § 33 ods. 4 písm. e), § 36 ods. 1 písm. b) zákona č. 404/2011 Z. z.

- I. Účelom ustanovenia § 36 ods. 1 písm. b) v spojení s § 33 ods. 6 písm. e) zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov je odstránenie kladného rozhodnutia o pobytovom statuse štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý ho dosiahol tým, že oklamal správny orgán v konaní o jeho žiadosti. Z ustanovenia § 33 ods. 6 písm. e) uvedeného zákona je zrejmé, že sa viaže len na údaje uvedené v žiadosti o udelenie prechodného pobytu a na vyžadované prílohy.**
- II. Ide o zákonom prípustnú reakciu správneho orgánu na to, že správny orgán po udelení prechodného pobytu zistí a preukáže, že bol žiadateľom o udelenie prechodného pobytu v konaní o jeho žiadosti oklamáný, zavádzaný alebo že mu príslušník tretej krajiny poskytol falošné alebo pozmenené doklady alebo doklad inej osoby.**

(rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 28. októbra 2021 sp. zn. 10 Sžak 3/2021: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.)

Vymedzenie veci

Krajský súd v Banskej Bystrici podľa § 190 zákona č. 162/2015 Správny súdny poriadok (ďalej len SSP) zamietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa domáhala zrušenia rozhodnutia žalovaného č. PPZ-HCP-BB2-139-004/2019-SK zo dňa 25. septembra 2019, ktorým bolo odvolanie žalobkyne zamietnuté a potvrdené rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu Oddelenia cudzineckej polície Policajného zboru Banská Bystrica č. p.: PPZHCPBB5-2343-006/2019-PP zo dňa 8. júla 2019 o zrušení prechodného pobytu žalobkyne na území Slovenskej republiky na účel podnikania udelený podľa § 22 ods. 1 písm. b) ZoPC, pretože žalobkyňa správnomu orgánu uviedla nepravdivé alebo zavádzajúce údaje podľa § 36 ods. 1, písm. b) ZoPC.

Krajský súd sa stotožnil s právnym posúdením žalovaného, ktorý podľa názoru krajského súdu vec správne právne posúdil, keď na základe zisteného skutočného stavu veci dospel k záveru, že bol naplnený dôvod na zrušenie prechodného pobytu podľa § 36 ods. 1 písm. b) ZoPC, pretože tu bol dôvod podľa § 33 ods. 6 písm. e) ZoPC.

Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľka v zákonnej lehote podala kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd, rovnako tak správne orgány rozhodli na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, skutkového stavu a nesprávnej aplikácie zákona o pobyte cudzincov.

Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Podľa § 36 ods. 1 písm. b) ZoPC policajný útvar zruší prechodný pobyt, ak b) zistí skutočnosti, ktoré sú dôvodom na zamietnutie žiadosti o udelenie prechodného pobytu podľa § 33 ods. 6 alebo ods. 7.

Podľa § 33 ods. 6, písm. e) ZoPC policajný útvar zamietne žiadosť o udelenie prechodného pobytu, ak e) štátny príslušník tretej krajiny uvedie nepravdivé alebo zavádzajúce údaje alebo predloží falošné alebo pozmenené doklady alebo doklad inej osoby.

Za zásadnú považoval kasačný súd námietku sťažovateľky spočívajúcu v nesprávnom právnom posúdení veci, keď žalovanému vyčítala, že nebolo preukázané, že sa v mieste prechodného bydliska nezdržiavala a správne orgány nesprávne vyhodnotili jej údajné nezdržiavanie sa v mieste prechodného bydliska a nesprávne aplikovali právne normy.

Úlohou kasačného súdu bolo posúdiť, či v danom prípade prichádzal do úvahy postup, ktorý zvolil správny orgán, keď zrušil sťažovateľke prechodný pobyt na účel podnikania z dôvodu, že sťažovateľka mala po udelení prechodného pobytu na účel podnikania správneho orgánu uvádzať údaje o svojom prechodnom bydlisku, ktoré správny orgán vyhodnotil ako údaje zavádzajúce.

Podľa kasačného súdu ide o vadu konania, pre ktorú nemožno napadnuté rozhodnutie považovať za zákonné. Pro namietanú vadu mal krajský súd toto rozhodnutie zrušiť. Ak tak krajský súd neučinil, jeho rozsudok je zaťažený vadou, pre ktorý nemôže obstať a zistenú vadu je potrebné napraviť zmenou rozsudku tak, ako uviedol kasačný súd vo výroku tohto rozsudku.

Pred tým, než kasačný súd pristúpil k vyhodnoteniu toho, či prichádzala zo strany správnych orgánov do úvahy aplikácia ustanovenia § 36 ods. 1 písm. b/ v spojení s § 33 ods. 6 písm. e) ZoPC na prípad sťažovateľky, musel si kasačný súd položiť otázku, čo bolo účelom predmetných ustanovení ZoPC, inými slovami aký bol úmysel zákonodarcu, keď umožnil policajnému útvaru zrušiť prechodný pobyt štátnemu príslušníkovi tretej osoby, ak zrušenie prechodného pobytu viaže na zistenie skutočnosti, ktoré sú dôvodom na zamietnutie žiadosti o udelenie prechodného pobytu podľa § 33 ods. 6 ZoPC. Snaha kasačného súdu nájsť ratio legis uvedených ustanovení ZoPC zodpovedala potom teleologickému výkladu, ktorého základnou maximou je, že sa nikto „nesmie dovoľávať slov právneho predpisu proti jeho zmyslu“ a hľadá sa objektívny zmysel a účel daného pravidla (právo nie je samoúčelné, viaže sa k určitému hodnotovému systému).

Viazanosť zákonom neznamena viazanosť jeho slovami, ale zmyslom. Takýmto výkladom sa má brániť tak bezduchému formalizmu, ako aj ľubovôli alebo svojvôli pri rozhodovaní správnych orgánov, ale aj súdnym prieskume ich rozhodnutí.

Za použitia uvedeného výkladu potom kasačný súd dospel k názoru, že účelom ustanovenia § 36 ods. 1 písm. b/ v spojení s § 33 ods. 6 písm. e) ZoPC je v podstate odstránenie kladného rozhodnutia o pobytovej statuse štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorý ho dosiahol tým, že oklamal správny orgán v konaní o jeho žiadosti.

Z formulácie ustanovenia § 33 ods. 6 písm. e) ZoPC a jeho zaradenia v rubrike „Rozhodovanie o žiadosti o udelenie prechodného pobytu“ je zrejmé, že sa nemá na mysli uvedenie nepravdivého alebo zavádzajúceho údajov alebo predloženie falošného alebo pozmeneného dokladu alebo dokladu inej osoby

hocikedy, alebo hocikomu (teda napríklad v nejakej neskoršej žiadosti adresovanej obci, či v komunikácii so súkromnou osobou), ale viaže sa len na údaje uvedené v žiadosti o udelenie prechodného pobytu a na vyžadované prílohy.

Ide potom o zákonom prípustnú reakciu správneho orgánu na to, že správny orgán po udelení prechodného pobytu zistí a nespochybniteľným spôsobom preukáže, že bol žiadateľom o udelenie prechodného pobytu v konaní o jeho žiadosti oklamáný, zavádzaný alebo že mu v konaní o jeho žiadosti príslušník tretej krajiny poskytol falošné alebo pozmenené doklady alebo doklad inej osoby.

Najčastejšie pôjde o také prípady, keď správny orgán až po udelení prechodného pobytu zistí, že štátny príslušník predložil v konaní o jeho žiadosti falošné alebo pozmenené doklady alebo doklad inej osoby alebo dodatočne vyjde najavo, že uvádzal také nepravdivé alebo zavádzajúce údaje o takých podstatných skutočnostiach, ktoré by mohli mať rozhodujúci vplyv na to, že pri ich odhalení už v štádiu konania o jeho žiadosti o prechodný pobyt by znamenali pre štátneho príslušníka tretej krajiny negatívne dôsledky v podobe zamietnutia jeho žiadosti o prechodný pobyt.

Inými slovami, ak správny orgán po udelení prechodného pobytu dodatočne zistí a preukáže, že štátny príslušník zavádzal pri žiadosti o udelenie prechodného pobytu napríklad tým, že by tvrdil, že má zabezpečené ubytovanie a dodatočne by sa preukázalo, že ho zabezpečené nemal, prichádzala by do úvahy aplikácia ustanovenia § 36 ods. 1 písm. b) ZoPC, teda zrušenie prechodného pobytu z dôvodu podľa § 33 ods. 6 písm. e) ZoPC.

O takýto prípad s poukazom na skutkové okolnosti daného prípadu však v prejedávanej veci zjavne nešlo, pretože nebolo preukázané, že sťažovateľka v konaní o žiadosti o udelenie prechodného pobytu uviedla nepravdivé alebo zavádzajúce údaje, preto námietka sťažovateľky, že správne orgány nesprávne právne posúdili jej vec a krajský súd jej námietku vyhodnotil ako nedôvodnú, bola na mieste a kasačný súd ju vyhodnotil ako dôvodnú.

Jednou z podmienok udelenia prechodného pobytu cudzincom z tretích krajín je aj zabezpečenie ubytovania v Slovenskej republike, čo musí cudzinec preukázať. V danom prípade nebolo sporným, že sťažovateľke bol udelený prechodný pobyt na účel podnikania podľa § podľa § 22 ods. 1 písm. b) ZoPC. Sťažovateľka v konaní o udelení prechodného pobytu na účel podnikania preukázala zabezpečenie ubytovania v Slovenskej republike v Hoteli SAD turistická ubytovňa, Partizánska cesta 85, Banská Bystrica. Z obsahu administratívneho spisu vyplynulo, že sťažovateľka dňa 7.5.2018 oznámila na Oddelení hraničnej a cudzineckej polícii v Banskej Bystrici zmenu adresy ubytovania počas povoleného pobytu z hotela SAD turistická ubytovňa na adresu Horná Strieborná 18, Banská Bystrica a požiadala o zmenu adresy prechodného pobytu a o vydanie dokladu o pobyte. K žiadosti o zmenu prechodného bydliska predĺžila Zmluvu o nájme bytu uzavretú medzi prenajímateľom JUDr. Štefanom Hrčekom (vlastníkom nehnuteľnosti, v ktorej sa byt nachádzala a sťažovateľkou (ako nájomcom č. 4) zo dňa 30.4.2018 a súhlas Mesta Banská Bystrica zo dňa 27.3.2019 podľa § 32 ods.2 písm. b) ZoPC. Žiadosti o zmenu adresy bolo vyhovené.

Ustanovenie § 32 ZoPC vymedzuje okruh povinných náležitostí k žiadosti o udelenie prechodného pobytu, ktoré musí štátny príslušník tretej krajiny priložiť.

Účelom podmienky udelenia prechodného pobytu štátnemu príslušníkovi tretieho štátu ustanovenej v § 32 ods. 2 písm. e) ZoPC, podľa ktorej žiadateľ musí predložiť doklad o zabezpečení ubytovania nie starší ako 90 dní, v spojení s § 32 ods. 8 ZoPC, podľa ktorého doklad o zabezpečení ubytovania musí preukazovať, že štátny príslušník tretej krajiny má zabezpečené ubytovanie na najmenej šesť mesiacov prechodného pobytu), § 33 ods. 4, podľa ktorého čas, na ktorý má štátny

príslušník tretej krajiny zabezpečené ubytovanie počas prechodného pobytu, nemá vplyv na čas, na ktorý sa prechodný pobyt udolí, a § 33 ods. 6 písm. h), podľa ktorého policajný útvar zamietne žiadosť o udelenie prechodného pobytu, ak je zjavné, že zabezpečené ubytovanie na území Slovenskej republiky nespĺňa minimálne požiadavky podľa osobitného predpisu, spolu s ustanovením § 122 ZoPC, je predovšetkým predchádzanie bezdomovectva takýchto cudzincov s prechodným pobytom. Povinnosť preukázať zabezpečenie ubytovania pred udelením prechodného pobytu tak má znižovať riziko spoločensky nežiaduceho správania týchto osôb. Už z toho, že aj v prípade žiadosti o prechodný pobyt na dlhší čas postačuje zabezpečenie ubytovania na 6 mesiacov, je zrejmé, že zákonodarca počítá s možnosťou zmeny ubytovania počas dlhšieho trvania prechodného pobytu.

Podľa § 122 ods. 1 písm. a) ZoPC dokladom potvrdzujúcim zabezpečenie ubytovania sa rozumie [aj] čestné vyhlásenie cudzinca o vlastníctve nehnuteľnosti. Pritom zo žiadneho zo zákonných ustanovení nevyplýva, že by mal takýto cudzinec aj povinnosť počas prechodného pobytu bývať práve v tejto nehnuteľnosti. Podstatné je, že má takúto nehnuteľnosť k dispozícii. Takisto v prípade udelenia prechodného pobytu bez splnenia podmienky dokladu o zabezpečení ubytovania podľa výnimiek v zmysle § 32 ods. 2 písm. e) body 1-5 vôbec neprichádza do úvahy, že by mal takýto cudzinec bývať v takto vopred označenej nehnuteľnosti. Pri týchto výnimkách zákonodarca prirodzene očakáva, že o reálne ubytovanie bude v príslušnej životnej situácii postarané.

Od inštitútu zabezpečenia ubytovania (pred udelením pobytu) je potrebné odlišovať povinnosť (následného) hlásenia pobytu, ktorú pre štátneho príslušníka tretej krajiny s prechodným pobytom ustanovuje § 111 ods. 1 písm. l) ZoPC a § 111 ods. 3 ZoPC.

V danom prípade však nič nenasvedčuje tomu, že by správny orgán zo zistených skutočností vyvodil záver o tom, že sa sťažovateľka mala dopustiť priestupku podľa § 118 ods. 1 písm. c) ZoPC, na tom skutkovom základe, že mala porušiť povinnosť ustanovenú v § 111 ods. 1 písm. s) ZoPC, (povinnosť štátneho príslušníka tretej krajiny oznámiť policajnému útvaru, že sa bude zdržiavať v rámci územia Slovenskej republiky mimo miesta udeleného pobytu nepretržite viac ako 30 dní). Kasačný súd dodáva, že v prípade, že by bolo preukázané, že sťažovateľka sa zdržiavala v rámci územia Slovenskej republiky mimo miesta udeleného pobytu nepretržite viac ako 30 dní, do úvahy by prichádzala podľa § 118 ods. 6 písm. b) ZoPC sankcia – možnosť uloženia pokutu maximálne do 300 eur. Úvahy správnych orgánov však nesmerovali k aplikácii ustanovení o uložení sankcie za priestupok sťažovateľky na úseku pobytu, ale ako vyplýva z rozhodnutí správnych orgánov, tieto zrušili sťažovateľke prechodný pobyt § 36 ods. 1 písm. b) ZoPC, z dôvodu podľa § 33 ods. 6 písm. e) ZoPC, pretože sťažovateľka správneho orgánu uviedla nepravdivé alebo zavádzajúce údaje.

Kasačný súd vzhľadom na skutkové okolnosti daného prípadu s poukazom na výklad ustanovení ZoPC, ktorý učinil v bodoch 32-35 tohto rozsudku, dospel k záveru, že v danom prípade neprichádzala by do úvahy aplikácia ustanovenia § 36 ods. 1 písm. b) ZoPC, teda zrušenie prechodného pobytu z dôvodu podľa § 33 ods. 6 písm. e) ZoPC, preto námietka sťažovateľky, že správne orgány nesprávne právne posúdili jej vec a krajský súd jej námietku vyhodnotil ako nedôvodnú, bola na mieste a kasačný súd ju vyhodnotil ako dôvodnú.

Obiter dictum

Pre samotný záver o vecnej nesprávnosti rozhodnutia krajského súdu postačovalo vyhodnotenie kasačného súdu o dôvodnosti vznesenej námietky týkajúcej sa nesprávneho právneho posúdenia. Nad rámec uvedeného považuje však kasačný súd za dôležité uviesť, že jeho pozornosti neuniklo, že sťažovateľka videla nesprávne právne posúdenie aj v nedostatočnosti skutkovej, opierajúcej sa o zistenia

správnych orgánov o zavádzaní sťažovateľky ohľadne údajov o mieste prechodného pobytu. Inými slovami, sťažovateľka namietala, že skutková podstata veci, z ktorej správne orgány vychádzali, nemá dostatočnú oporu vo vykonanom dokazovaní.

Hoci kasačný súd nezistil dôvodnosť aplikácie ustanovení § 36 ods. 1 písm. b) ZoPC, zrušenie prechodného pobytu z dôvodu podľa § 33 ods. 6 písm. e) ZoPC na prípad sťažovateľky, pre dôvody vyššie uvedené, nad rámec vyššie konštatovaného nesprávneho právneho posúdenia veci považuje za dôležité uviesť, že vykonané dokazovanie v správnom konaní nemohlo viesť k záverom, ktoré učinil správne orgány, a to, že sťažovateľka uvádzala zavádzajúce údaje o mieste svojho prechodného bydliska.

Takýto záver nie je možné vyvodit' za dôkaznej situácie, ktorú zabezpečí správny orgán tým, že vykoná previerku kontroly zabezpečenia ubytovania štátneho príslušníka tretej krajiny bez reálnej ohliadky a vnútornej kontroly nehnuteľnosti, v ktorej štátny príslušník tretej krajiny deklaruje miesto svojho prechodného pobytu za situácie, že štátneho príslušníka tretej krajiny v čase vykonanej jedinej kontroly na ním uvedenej adrese nezastihne.

Rovnako nie je možné akceptovať, že prvostupňový ani odvolací správny orgán pred samotným rozhodnutím vo veci týkajúceho sa statusového pobytu vôbec nevypočúje štátneho príslušníka tretej krajiny, ktorému prechodný pobyt po splnení zákonom predpokladaných podmienok bol udelený pobyt a nie je možné ani akceptovať, že správne orgány vychádzajú len z písomného vyjadrenia štátneho príslušníka tretej krajiny k oznámeniu o začatí konania vo veci resp. odvolania proti rozhodnutiu.

Právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať patrí medzi základné práva na dobrú verejnú správu.

Na tomto mieste považuje kasačný súd za dôležité uviesť, že princípy dobrej verejnej správy Rada Európy presadzuje prostredníctvom dokumentov prijatých vo forme rezolúcií alebo odporúčaní Výboru ministrov a prostredníctvom judikatúry ESĽP. Účinnosť princípov dobrej správy sa zásadným spôsobom presadzuje predovšetkým prostredníctvom rozhodovacej činnosti ESĽP, avšak nepriamo, čo je dané charakterom práv a slobôd chránených Dohovorom. Právo jednotlivca na dobrú správu, nepatrí medzi typické základné ľudské práva priamo uznané Dohovorom. Preto sa neaplikujú princípy dobrej správy ako také, ale všeobecné právne princípy (princíp rovnosti, viazanosti právom, proporcionality). Presadzovanie všeobecných právnych princípov v členských štátoch Rady Európy zabezpečujú najmä súdy v rámci ústavného a správneho súdnictva. S nadobudnutím platnosti Lisabonskej zmluvy 1. decembra 2009 sa stala právne záväznou Charta. Článok 41 Charty síce definuje právo na dobrú správu, avšak len vo vzťahu jednotlivca k orgánom a inštitúciám Únie. Podľa čl. 41 do práva na dobrú správu sa zahŕňa najmä: a) právo každého na vypočutie pred prijatím akéhokoľvek individuálneho opatrenia, ktoré by sa ho mohlo nepriaznivo dotýkať; b) právo každého na prístup k spisu, ktorý sa ho týka, za predpokladu rešpektovania oprávnených záujmov dôvernosti a služobného a obchodného tajomstva; c) povinnosť administratívy odôvodniť svoje rozhodnutia.

Záver o tom, že nehnuteľnosť nebola štátnym príslušníkom tretej krajiny využívaná na bývanie a štátny príslušník tretej krajiny sa v mieste prechodného bydliska nezdržiaval, nemožno učiť bez vypočutia štátneho príslušníka tretej krajiny k otázkam jeho zdržiavania sa v mieste prechodného pobytu a bez odstránenia rozporov medzi tvrdením štátneho príslušníka tretej krajiny a vlastníka nehnuteľnosti na jednej strane, že predmetný byt je obývatel'ný, suchý a nezávadný, elektroinštalácia je funkčná a tvrdením, že sa v mieste, ktoré uvádzal ako miesto prechodného pobytu zdržiaval a tvrdením prvostupňového správneho orgánu, že byt je neobývatel'ný a štátny príslušník tretej krajiny v ňom nebyva.

Záver správneho orgánu o tom, že adresa prechodného pobytu štátneho príslušníka tretej krajiny je fiktívna a nie je reálna, nemožno učiniť bez vnútornej ohliadky priestorov správnym orgánom a nemožno ho učiniť zo záverov zo znaleckého posudku vypracovaného pre potreby určenia všeobecnej ceny nehnuteľnosti pre potreby exekučného konania, ktorý nemohol v žiadnom prípade nahradiť vlastné dokazovanie správneho orgánu o tom, či štátny príslušník tretej krajiny na uvedenej adrese, ktorú deklaroval ako svoj prechodný pobyt sa zdržiaval. Takýto znalecký posudok nemôže byť dôkazom pre účely posúdenia podstatnej okolnosti, akou bolo to, či byt v prenajatej nehnuteľnosti bol štátnym príslušníkom tretej krajiny obývaný a už vôbec nemôže byť dôkazom o tom, že sa v byte nezdržiaval a zavádzal správny orgán.

Rovnako tak nemožno za dôkaz preukazujúci, že sa štátny príslušník tretej krajiny v mieste prechodného bydliska nezdržiaval, ergo, že správny orgán zavádzal považovať údaje o spotrebe elektrickej energie a vody získané u dodávateľov elektrickej energie. Údaje o ich mizivej spotrebe nie sú dôkazom toho, že štátny príslušník tretej krajiny zavádzal správny orgán o adrese svojho prechodného bydliska.

Naviac pokiaľ štátny príslušník tretej krajiny predloží správnemu orgánu k žiadosti o zmenu prechodného bydliska súhlas mesta /obce podľa § 32 ods. 2 písm. k/ ZoPC, z ktorého vyplýva, že ubytovanie v nehnuteľnosti, kde sa bude štátny príslušník tretej krajiny zdržiavať počas pobytu, spĺňa podmienky osobitného predpisu (§ 62 písm. f/ zákona č. 355/2007 Z. z., § 8 ods. vyhlášky MZ SR č. 259/2008 Z. z.), nemožno ho považovať za spochybňujúci len preto, že podľa správneho orgánu mesto resp. obec udeľuje súhlas bez skutočnej ohliadky priestorov. Nakoľko v otázke týkajúcej sa toho, či predmetná nehnuteľnosť spĺňa štandardy pre dlhodobé ubytovanie ustanovené vo vyhláške Ministerstva zdravotníctva č. 259/2008 existoval minimálne rozpor medzi znaleckým posudkom z ktorého vychádzal správny orgán (vo veci určenia všeobecnej ceny nehnuteľnosti pre exekučné konanie), podľa ktorého predmetná nehnuteľnosť nespĺňa podmienky ubytovania a súhlasom mesta podľa ktorého predmetná nehnuteľnosť spĺňa podmienky ubytovania. Bez odstránenia tohto rozporu, nebolo možné dospieť k záverom, ktoré učinili správne orgány. Za dôkaznej situácie, ktorú zabezpečili a vykonali správne orgány nebolo možné prijať závery o tom, že sťažovateľka sa v mieste svojho prechodného pobytu nezdržiavala, ergo na základe vykonaných dôkazov v správnom konaní nebolo preukázané, že by došlo z jej strany k nepoctivosti, teda k uvádzaniu nepravdivých údajov spočívajúcich v predložení dokladu o zabezpečení ubytovania na adrese, kde sa nezdržiavala.

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 preskúmané 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 SSP tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozsudku.

Kľúčové slová: pomoci a podpore poskytovaná z fondov Európskej únie; odmietnutie žaloby

Prejudikatúra: R 57/2018; R 53/2018; 3 Sžfk 43/2019

Vzťah k právnej úprave: čl. 46 ods. 2 Ústavy; § 14 ods. 18, § 26, § 27a zákona č. 528/2008 Z. z.; § 7 písm. g) Správneho súdneho poriadku

Z ústavne súladného výkladu § 14 ods. 18 zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov, ako aj z jeho účelu, úmyslu zákonodarcu a systematického zaradenia vyplýva, že neprípustnosť súdneho prieskumu sa vzťahuje len na konanie o žiadosti o nenávratný finančný príspevok podľa § 14 zákona č. 528/2008 Z. z. (prípadne na nadväzujúce prieskumné konanie podľa § 14 ods. 6 až 10 zákona č. 528/2008 Z. z.). Nevzťahuje sa teda na všetky konania obsiahnuté v druhej časti zákona o pomoci a podpore a ani na konanie podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z.

(uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27. októbra 2021 sp. zn. 5 Sžfk 64/2019: predsedníčka senátu JUDr. Katarína Benczová, sudkyňa Mgr. Kristína Babiaková (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Zuzana Šabová, PhD.)

Vymedzenie veci

1. Na základe vykonania opätovnej administratívnej kontroly verejného obstarávania a kontroly dodržiavania zákona o verejnom obstarávaní bola vyhotovená a žalobkyni doručená Správa o zistenej nezrovnalosti a Žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov, obe zo dňa 14. februára 2017 ma základe ktorých Implementačná agentúra žalovaného na základe zistených nedostatkov vo verejnom obstarávaní v súvislosti čerpaním finančných prostriedkov žalobkyňou požadovala vrátenie sumy 35.267,36 € z poskytnutého finančného príspevku. Žalobkyňa požadovanú sumu dobrovoľne neuhradila.

2. Rozhodnutím č. sp. 13889/2017-M_ODMASK, č. z. 33276/2017 zo dňa 1. augusta 2017 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) žalovaný rozhodol o povinnosti žalobkyne vrátiť Riadiacemu orgánu pre operačný program Zamestnanosť a sociálna inklúzia sumu 52.901,04 € z dôvodu, že žalobkyňa porušila zákonom ustanovené pravidlá verejného obstarávania, resp. konala v rozpore so zákonom o verejnom obstarávaní.

3. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala žalobkyňa včas rozklad, o ktorom rozhodol minister práce sociálnych vecí a rodiny rozhodnutím č. 11584/2018-M_OMPČ zo dňa 27. júna 2018 (ďalej len „druhostupňové rozhodnutie“) tak, že rozklad žalobkyne zamietol a prvostupňové rozhodnutie v celom rozsahu potvrdil. Súčasne žalobkyňu poučil, že proti predmetnému rozhodnutiu nie je prípustné odvolanie a „[p]odľa § 7 písm. h) zákona č. 162/2015 Z. z. o správnom súdnom poriadku v nadväznosti na § 14 ods. 18) zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva toto rozhodnutie nie je preskúmateľné súdom.“

4. Proti rozhodnutiu žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím podala žalobkyňa dňa 6. septembra 2018 správnu žalobu a žiadala tieto ako nezákonné zrušiť a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

5. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj ako „správny súd“) uznesením č. k. 5 S 146/2018-154 zo dňa 3. septembra 2019 (ďalej len „uznesenie správneho súdu“) tak, že žalobu ako neprípustnú odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“). Vychádzal pritom z právneho názoru, že § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore vylučuje súdny prieskum všetkých rozhodnutí vydaných podľa druhej časti predmetného zákona, kam je systematicky začlenené aj rozhodovanie podľa § 27a zákona o pomoci a podpore. Keďže žalobkyňou napadnuté rozhodnutia žalovaného sa podľa správneho súdu netýkajú základných práv a slobôd, správny súd dospel k záveru, že ich súdny prieskum je podľa § 7 písm. h) SSP v spojení s § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore vylúčený osobitným predpisom.

6. Uznesenie správneho súdu napadla žalobkyňa - kasačná sťažovateľka včas podanou kasačnou sťažnosťou z dôvodu, že predmetné uznesenie podľa jej názoru vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP]. V kasačnej sťažnosti poukázala najmä na to, že touto nenapadla súvisiacu správu o zistenej nezrovnalosti a žiadosť o vrátenie finančných prostriedkov, ale rozhodnutia žalovaného o uložení povinnosti vrátiť finančné prostriedky. Tieto boli vydané podľa § 27a ods. 5 a 7 zákona o pomoci a podpore v správnom konaní, teda v režime podľa zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „Správny poriadok“) a nemôžu byť vylúčené zo súdneho prieskumu. Na svoju podporu poukázala sťažovateľka na viaceré rozhodnutia súdov v ktorých tieto súdy pri odmietnutí preskúmania správnych žalôb proti správam o zistenej nezrovnalosti a žiadostiam o vrátenie finančných prostriedkov deklarovali možnosť súdneho prieskumu nadväzujúcich rozhodnutí podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore.

7. Ku kasačnej sťažnosti sťažovateľky sa žalovaný nevyjadril.

Z odôvodnenia rozhodnutia

10. Spornou právnou otázkou, ku ktorej riešeniu bol kasačný súd sťažovateľkou vyzvaný je, či rozhodnutia ukladajúce povinnosť vrátenia finančných prostriedkov podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore sú preskúmateľné v správnom súdnictve. Podľa § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore totiž rozhodnutia *„vydané podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom.“* Do druhej časti zákona o pomoci a podpore pritom patrí aj ustanovenie 27a ako aj ustanovenie § 14 ods. 18.

11. Podľa § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore *„rozhodnutia vydané v konaní podľa tejto časti zákona nie sú preskúmateľné správnym súdom“*.

12. Podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore *„správny orgán na základe podnetu podľa odseku 3 alebo odseku 4 rozhodne o vrátení jeden a pol násobku sumy uvedenej v žiadosti o vrátenie podľa odseku 1 alebo odseku 4, najviac však do výšky 100% poskytnutého príspevku alebo jeho časti vzťahujúcich sa na predmet zákazky“*.

13. V snahe posúdiť nastolenú právnú otázku komplexne, kasačný súd poukazuje na to, že v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bol už osobitný priestor venovaný práve otázke

súdneho prieskumu správy o zistenej nezrovnalosti (§ 26 ods. 3 zákona o pomoci a podpore) a žiadosti o vrátenie poskytnutých príspevkov, resp. ich časti (§ 27a ods. 1 zákona o pomoci a podpore), ktoré predchádzajú vydaniu rozhodnutí podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore.

14. V súvislosti s otázkou prípustnosti resp. povinnosti zohľadnenia konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pri svojom rozhodovaní kasačný súd zdôrazňuje, že ustálenú prax judikovanú Najvyšším súdom Slovenskej republiky možno na účely zabezpečenia kontinuity rozhodovacej činnosti a zabezpečenia právnej istoty považovať aj za rozhodovaciu činnosť kasačného súdu.

15. Dôvodom neprípustnosti súdneho prieskumu správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie poskytnutých prostriedkov nie je primárne znenie § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, ale ich samotná povaha. Ide totiž v súlade s § 7 písm. e) SSP o individuálne správne akty s charakterom predbežnej povahy, pri ktorých nedochádza k uplatneniu vrchnostenských právomocí riadiaceho orgánu a k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry fyzických a právnických osôb uložením vykonateľnej právnej povinnosti, preto nemôžu spôsobiť ujmu na právach dotknutých osôb (uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžfk 34/2017 zo dňa 23. augusta 2017, sp. zn. 2 Sžfk 62/2018 zo dňa 12. augusta 2018, sp. zn. 1 Sžf 87/2015 zo dňa 14. februára 2017, publikované ako R 57/2018 a iné). Najvyšší súd Slovenskej republiky navyše súčasne komunikoval potenciálnu prípustnosť súdneho prieskumu rozhodnutí, ktorými sa v ďalšej fáze postupu podľa zákona o pomoci a podpore uloží dotknutým subjektom povinnosť vrátenia finančných prostriedkov podľa § 27a zákona o pomoci a podpore (uznesenia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžfk 56/2019 zo dňa 5. decembra 2019, sp. zn. 3 Sžfk 21/2019 zo dňa 15. októbra 2020, sp. zn. 4 Sžfk 14/2021 zo dňa 6. júla 2021 a iné).

16. Vyššie uvedené právne závery sa stali ustálenou rozhodovacou činnosťou, podľa ktorej „až v prípade, ak správny orgán zvolí na základe zistení z kontroly zákonom predpísaný postup (podľa § 27a zákona č. 528/2008 Z. z. o pomoci a podpore poskytovanej z fondov Európskeho spoločenstva v znení neskorších predpisov) a vyvodí z kontrolných zistení pre žalobcu sankčný postup, bude rozhodnutie o uložení pokuty ako aj postup správneho orgánu tomuto rozhodnutiu predchádzajúci, preskúmateľný súdom, pretože až týmto rozhodnutím dôjde k zásahu do práv a povinností žalobcu“ (uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 6 Sžfk 15/2018 zo dňa 25. apríla 2018, publikované ako R 53/2018). Tohto náhľadu sa dovoľáva aj sťažovateľka odkazom na ňou označené rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Kasačný súd sa s týmito závermi o samostatnej nespreskúmateľnosti správy o zistenej nezrovnalosti a žiadosti o vrátenie poskytnutých prostriedkov v plnom rozsahu stotožňuje.

17. Na rozdiel od označených prípadov, v preskúmvanej veci kasačný súd musí posúdiť prípustnosť súdneho prieskumu už samotných rozhodnutí o uložení povinnosti vrátiť poskytnuté finančné prostriedky podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore.

18. Kasačný súd po preskúmaní napadnutého uznesenia sčasti uznáva argumentáciu správneho súdu v tom, že z čisto gramatického (jazykového) výkladu ustanovenia § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, by bolo možné vyvodiť vylúčenie súdneho prieskumu rozhodnutí vydaných v konaní podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore. Kasačný súd si je vedomý toho, že pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia, ale na druhej strane však nemožno opomínať, že viazanosť všeobecných súdov doslovným znením zákonného ustanovenia nie je absolútna (*mutatis mutandis* náleží Ústavného súdu Slovenskej republiky

sp. zn. III. ÚS 72/2010 zo dňa 4. mája 2010). Podľa ústavného súdu sa „*môže, ba dokonca sa musí od neho (od doslovného znenia právneho textu) odchýliť v prípade, keď to zo závažných dôvodov vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samozrejme, že sa v takýchto prípadoch musí zároveň vyvarovať svojvôle (arbitrárnosti) a svoju interpretáciu právnej normy musí založiť na racionálnej argumentácii. V prípadoch nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu (umožňujúceho napr. viac verzií interpretácie) alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Viazanosť štátnych orgánov zákonom v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy totiž neznamená výlučnú a bezpodmienečnú nevyhnutnosť doslovného gramatického výkladu aplikovaných zákonných ustanovení. Ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy nepredstavuje iba viazanosť štátnych orgánov textom, ale aj zmyslom a účelom zákona (III. ÚS 341/07 I. ÚS 331/2019).*

19. Ústavný súd SR tiež stabilne uvádza, že „*Zo zásady ústavne konformného výkladu vyplýva tiež požiadavka, aby v prípadoch, ak pri uplatnení štandardných metód výkladu prichádzajú do úvahy rôzne výklady súvisiacich právnych noriem, bol uprednostnený ten, ktorý zabezpečí plnohodnotnú, resp. plnohodnotnejšiu realizáciu ústavou garantovaných práv fyzických osôb alebo právnických osôb. Všetky orgány verejnej moci sú preto povinné v pochybnostiach vykladať právne normy v prospech realizácie ústavou (a tiež medzinárodnými zmluvami) garantovaných základných práv a slobôd...*” (napr. II. ÚS 148/06, III. ÚS 348/06, IV. ÚS 209/07, podobne aj I. ÚS 252/07).

20. Uvedenú požiadavku ústavne súladného výkladu a výkladu v súlade s účelom zákona umocňuje skutočnosť, že v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy slovenskej republiky *z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.*

21. V zmysle vyššie uvedeného je preto kasačný súd presvedčený, že bolo povinnosťou správneho súdu skúmať, či napádanými rozhodnutiami nedochádza k zásahu do práv sťažovateľky a či práve z dôvodu tohto zásahu nie je nevyhnutné sa odchýliť od doslovného znenia zákona využívajúc inú metódu interpretácie práva.

22. Kasačný súd preto skúmal, či sa napádané rozhodnutia týkajú základných práv a slobôd a či dochádza do ich zásahu v prípade žalobkyne. Kasačný súd v tejto otázke zaujíma jednoznačný názor, že sťažovateľkou (žalobkyňou) napádané rozhodnutia správnych orgánov sú spôsobilé zasiahnuť do jej základných práv a slobôd. Na rozdiel od situácie, keď sa rozhoduje o schválení/neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok (§ 14 ods. 4 zákona o pomoci a podpore), na ktorý nie je právny nárok, v prípade rozhodovania o jeho (hoci len čiastočnom) vrátení sa už rozhoduje o finančných prostriedkoch, ktoré sa dostali do plnej dispozičnej sféry dotknutého subjektu a stali sa jeho majetkom. Takto získaný majetok nepochybne spadá do obsahu a rozsahu vlastníckeho práva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a požíva ochranu pred neodôvodnenými zásahmi verejnej moci (podobne HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2021, str. 369, 374 -375). Autoritatívne, mocenské odnímanie finančných prostriedkov, nadobudnutých na základe zákona o pomoci a podpore, prostredníctvom rozhodnutí orgánov verejnej moci, ktorými nepochybne dochádza k zásahu do vlastníckeho práva prijímateľov finančných prostriedkov, nesmie byť v súlade s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vylúčené zo súdneho preskúmania.

23. Vyššie uvedené princípy rámcujú aj požiadavky na ústavne súladný výklad § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore spôsobom, podľa ktorého nemožno vylúčiť rozhodnutia vydané podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore zo súdneho prieskumu. Kasačný súd konštatuje, že takýto výklad je nevyhnutný, preferujúc argumenty teleologického a systematického charakteru pred doslovným znením zákona, keďže čisto jazykovým výkladom a aplikáciou podľa tohto výkladu dochádza k zásahu do práv sťažovateľky.

24. Ako podporný argument pre vyššie uvedené právne posúdenie kasačného súdu možno uviesť, že z dôvodovej správy k § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore jasne vyplýva, že účelom predmetného ustanovenia bolo vylúčiť súdny prieskum len rozhodnutí o schválení/neschválení žiadosti o nenávratný finančný príspevok (teda najmä konania a rozhodnutia podľa § 14 ods. 4 zákona o pomoci a podpore). Malo to byť z dôvodu špecifik financovania pomoci prostredníctvom prostriedkov Európskej únie, ako aj s ohľadom na garantovanú možnosť prieskumu podľa § 14 ods. 6 a 8 zákona o pomoci a podpore a skutočnosť, že na poskytnutie finančného príspevku nie je právny nárok. Zároveň treba uviesť, že pri použití teleologického výkladu uvedeného zákonného ustanovenia nemožno zo znenia zákona o pomoci a podpore (ani po zohľadnení obsahu dôvodovej správy) vyvodiť všeobecný úmysel zákonodarcu vylúčiť súdny prieskum vo všetkých konaniach a rozhodnutiach podľa druhej časti zákona o pomoci a podpore. S takýmto záverom korešponduje aj skutočnosť, že len ustanovenie § 14 zákona o pomoci a podpore je uvedené pod názvom „*konanie o žiadosti*“. Na základe už uvedeného je potrebné slovné spojenie „*podľa tejto časti zákona*“ v § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore vykladať odlišne od ustáleného významu slova „časť“ v kontexte formálneho členenia právnych predpisov a vnímať ho v súlade s jeho všeobecným, bežným významom ako pomenovanie určitého „úseku“ zákona, resp. „časti z celku“ (KAČALA, J.; PISÁRČIKOVÁ, M.; POVAŽAJ, M. a kol.: *Krátky slovník slovenského jazyka. 4. doplnené a upravené vydanie.* Veda, 2003, 985 s). V tomto kontexte preto pojem „časť“ treba vykladať tak, že vylúčenie možnosti súdneho prieskumu sa vzťahuje len na konania o žiadostiach, resp. rozhodnutiach o ich schválení resp. neschválení podľa § 14 zákona o pomoci a podpore, teda nie paušálne všetkých konaní podľa druhej časti zákona a z toho logicky vyplýva, že ani rozhodnutí podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore.

25. Kasačný súd tiež zo systematického hľadiska považuje za dôležité doplniť, že v § 27a ods. 7 zákona o pomoci a podpore zákonodarcu výslovne uvádza, že na konanie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore sa vzťahuje Správny poriadok (na rozdiel od konania podľa § 14). Prípadné vylúčenie prieskumu rozhodnutí vydaných v zmysle § 27a ods. 5 v konaní riadenom úpravou Správneho poriadku by podľa kasačného súdu muselo byť výslovne a jasne stanovené osobitným zákonom.

26. Na záver preto kasačný súd konštatuje, že tak z ústavne súladného výkladu § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, ako aj z jeho účelu, úmyslu zákonodarcu a systematického zaradenia vyplýva, že neprípustnosť súdneho prieskumu sa vzťahuje len na konanie o žiadosti o nenávratný finančný príspevok podľa § 14 (prípadne nadväzujúce prieskumné konanie podľa § 14 ods. 6 až 10 zákona o pomoci a podpore). Nevzťahuje sa teda na všetky konania obsiahnuté v druhej časti zákona o pomoci a podpore a ani na konanie podľa § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore. Pokiaľ preto správny súd odmietol správnu žalobu sťažovateľky (žalobkyne) v predmetnej veci len s odkazom na § 7 písm. g) SSP v spojení s § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore, vychádzal z nesprávneho právneho posúdenia veci. Na záveroch kasačného súdu v zásade nič nemení ani nesprávne a účelové poučenie žalovaného obsiahnuté v jeho druhostupňovom rozhodnutí, ktorým však správny a ani kasačný súd nie sú viazané.

27. K takejto interpretácii ustanovenia § 14 ods. 18 zákona o pomoci a podpore smerovala aj prejudikatúra vo veciach preskúmania správy o nezrovnalosti predvídajúca možnosť následného súdneho prieskumu rozhodnutí o uložení povinnosti vrátiť finančné prostriedky (bod 13 a 14) a k obdobným záverom dospel v podobnej veci aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení sp. zn. 3Sžfk 43/2019 zo dňa 20. mája 2020.

28. Len pre úplnosť kasačný súd uvádza, že k otázke prípustnosti súdneho prieskumu rozhodnutí v zmysle § 27a ods. 5 zákona o pomoci a podpore sa s rovnakým záverom vyjadril správny súd (iný senát) v konaní vedenom pod sp. zn. 1 S 82/2017 vo veci správnej žaloby smerujúcej proti Správe o zistenej nezrovnalosti a Žiadosti o vrátenie finančných prostriedkov Správny súd žalobu odmietol aj s odôvodnením *„Až vydaním rozhodnutia podľa § 27a ods. 5 zákona č. 528/2008 Z. z., dôjde k autoritatívnemu zásahu do právnej sféry žalobcu, t. j. k uloženiu povinnosti, ktorú žalobca doposiaľ nemá. Proti rozhodnutiu o povinnosti vrátiť príspevok môže žalobca podať opravný prostriedok a podrobiť súdnemu preskúmaniu správnym súdom na základe správnej žaloby. Až potom bude v kompetencii správneho súdu (v medziach žaloby) posúdiť, či žalobca porušil povinnosti vyplývajúce zo zákona o verejnom obstarávaní, či mohlo mať takéto porušenie vplyv na výsledok verejného obstarávania, či uloženiu povinnosti vrátiť 1,5 násobok sumy uvedenej vo výzve na dobrovoľné plnenie nebráni iná skutočnosť...“*

29. Kasačný súd nepovažuje za súladné s požiadavkami vyplývajúcimi z princípu právnej istoty a materiálneho právneho štátu, pokiaľ správny súd pri preskúmaní aktu predbežnej povahy deklaruje prípustnosť súdneho prieskumu vecne nasledujúceho rozhodnutia, a napriek tomu v osobitnom konaní o prieskume následne vydaného rozhodnutia (bez existencie zmeny právneho stavu, ustálenej rozhodovacej činnosti či odôvodnenia odklonu) toto odmietne preskúmať. Bez ohľadu na to, že odôvodnenie predchádzajúceho rozhodnutia, navyiac v časti nevzťahujúcej sa priamo k predmetu konania sp. zn. 1S 82/2017, nie je pre súd rozhodujúci vo veci sp. zn. 5S/146/2018 záväzné, správny súd je povinný poznať vlastnú rozhodovaciu činnosť (teda aj rozhodovaciu činnosť iných senátov) a túto vo svojej ďalšej činnosti zohľadňovať (*mutatis mutandis* nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 289/2017 zo dňa 21. novembra 2017, publikovaný v ZNaUÚS pod č. 43/2017).

30. Po skonštatovaní dôvodnosti kasačnej sťažnosti kasačný súd napadnuté uznesenie správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie [§ 462 ods. 1 v spojení s § 440 ods. 1 písm. g) SSP]. V ďalšom konaní bude úlohou správneho súdu v medziach uplatnených žalobných bodov preskúmať žalobou napádané rozhodnutia žalovaného. Následne rozhodne správny súd aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

Kľúčové slová: daňová exekúcia; daňové exekučné konanie; iný zásah orgánu verejnej správy

Vzťah k právnej úprave: § 3 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku

Právna veta :

- I. Iným zásahom orgánu verejnej správy, proti ktorému sa možno s úspechom domáhať ochrany žalobou proti inému zásahu, nemôže byť procesný postup správcu dane v rámci daňového exekučného konania predpokladaný zákonom a uskutočnený v súlade so zákonom.**
- II. Začatie daňového exekučného konania nesie so sebou realizáciu úkonov v podobe prikázania pohľadávky z účtu u poskytovateľa platobných služieb a zablokovanie peňažných prostriedkov na účte v banke. Ide o špecifické právne nástroje správcu dane upravené v Daňovom poriadku, ktoré vyslovene sledujú legitímny zámer, ktorým je vymożenie daňového nedoplatku iných peňažných plnení uložených rozhodnutím, exekučných nákladov a hotových výdavkov podľa § 149 Daňového poriadku správcom dane.**

(uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27. októbra 2021 sp. zn. I Sžk 31/2020: predsedníčka senátu JUDr. Petra Pribelská, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Anita Filová a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.)

Vymedzenie veci

1. Krajský súd v Prešove (ďalej aj len „krajský súd“) napadnutým uznesením č. k. 6Sa/27/2019-119 zo dňa 12. mája 2020, postupom podľa § 261 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal, aby správny súd vyslovil, že zásah žalovaného na základe rozhodnutia č. 102189708/2019 zo dňa 18.09.2019 na vymożenie daňového nedoplatku v daňovom exekučnom konaní č. 11000420764, daňovou exekúciou prikázaním pohľadávky z účtu vedeného u poskytovateľa platobných služieb a príkaz poskytovateľovi platobných služieb, aby po doručení rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania zablokoval na účte daňového dlžníka peňažné prostriedky do výšky daňového nedoplatku, je nezákonným zásahom do práv žalobcu. Zároveň sa domáhal, aby správny súd uložil žalovanému povinnosť upustiť od príkazu poskytovateľovi platobných služieb Prima banka Slovensko a.s. blokovat' na účte spoločnosti žalobcu peňažné prostriedky do výšky daňového nedoplatku na základe rozhodnutia žalovaného o začatí daňového exekučného konania č. 102189708/2019 zo dňa 18.09.2019. Ďalej sa domáhal, aby správny súd uložil žalovanému povinnosť obnoviť stav, teda povinnosť vydat' príkaz spoločnosti Prima banka Slovensko a.s. na odblokovanie a uvoľnenie blokovaných finančných prostriedkov a povinnosť zdržať sa vydania ďalšieho príkazu poskytovateľovi platobných služieb Prima banka Slovensko a.s. blokovat' na účte žalobcu peňažné prostriedky do výšky daňového nedoplatku na základe rozhodnutia žalovaného o začatí daňového exekučného konania č. 102189708/2019 zo dňa 18.09.2019. Žalobca si uplatnil aj nárok na náhradu trov konania.

Krajský súd v odôvodnení napadnutého uznesenia vymedzil, že žalobca za napadnutý iný zásah považuje začatie daňovej exekúcie na základe rozhodnutia žalovaného č. 102189708/2019 zo dňa 18.09.2019, pričom týmto postupom žalovaný vymáha peňažné plnenie vo výške 109.272,- eur na základe právoplatného a vykonateľného rozhodnutia o uložení predbežného opatrenia Kriminálneho úradu finančnej správy č. 100601617/2019 zo dňa 11.03.2019 (ďalej len „exekučný titul“). V zmysle § 90 ods. 1 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „Daňový poriadok“) je dňom vydania tohto rozhodnutia, predmetné rozhodnutie právoplatné a nie je voči nemu prípustné odvolanie. Uvedené rozhodnutie sa ani nedoručuje daňovému dlžníkovi, keďže jeho účelom je zabezpečiť blokovanie majetku a doručuje sa iba osobám, ktoré užívajú, evidujú, nakladajú alebo spravujú jeho majetok. V zmysle § 91 ods. 1 Daňového poriadku správca dane doručí daňovému dlžníkovi až daňovú exekučnú výzvu a to bezodkladne po doručení rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania vyššie uvedeným osobám. Daňová exekučná výzva umožňuje daňovému dlžníkovi, aby v rámci odvolacieho konania uplatnil zásadné pripomienky a dôvody, ktoré môžu celkom alebo sčasti zabrániť daňovej exekúcii, teda v rámci odvolania mohol žalobca uvádzať tie skutočnosti, ktoré namietal v predmetnej žalobe. Voči rozhodnutiu nadriadeného orgánu o odvolaní proti daňovej exekučnej výzve je prípustné odvolanie v lehote 15 dní odo dňa jej doručenia podľa § 91 ods. 5 Daňového poriadku. Následne voči rozhodnutiu odvolacieho orgánu je prípustná všeobecná správna žaloba, čo vyplýva z rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžf/77/2012, 5Sžf/65/2012 z 28.2.2013 a 2Sžf/65/2012 z 22.5.2013 a 8Sžf/19/2013 z 23.10.2013. V tejto súvislosti krajský súd poukázal na definičné znaky iného zásahu uvedené v § 3 ods. 1 písm. e) SSP, pričom skonštatoval, že postup žalovaného nie je iným zásahom. Daňové exekučné konanie predstavuje administratívne konanie zavŕšené vydaním rozhodnutia, prípadne opatrenia, ktoré sú spôsobilé byť samostatným predmetom súdneho prieskumu a tým je vylúčené, aby sa jednalo o faktický úkon správca dane a teda iný zásah. Námietky týkajúce sa exekučného titulu ako podkladu pre výkon exekúcie, považoval krajský súd pre účely prejednávanej veci za irelevantné. V zmysle uvedeného preto dospel k záveru, že žaloba nebola dôvodná.

2. Žalobca ako sťažovateľ podal proti uzneseniu krajského súdu kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP a alternatívne navrhol, aby kasačný súd napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil v celom rozsahu a vec mu vrátil na ďalšie konanie, alebo, aby kasačný súd zrušil rozhodnutie žalovaného č. 102189708/2019 zo dňa 18.09.2019 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Spolu s podanou kasačnou sťažnosťou podal aj návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti.

3. V námietkach poukázal na vymedzenie pojmu „nezákonný zásah orgánu verejnej moci“, za ktorý judikatúra považuje protiprávny útok orgánov verejnej moci proti subjektívnym verejným právam fyzickej alebo právnickej osoby spočívajúci v postupe orgánu verejnej správy, v jeho činnosti (úkon, pokyn), prípadne v nečinnosti. Musí ísť o priamy zásah do subjektívnych verejných práv. V nadväznosti na uvedené poukázal na zákonnú definíciu iného zásahu orgánu verejnej správy upravenej v § 3 ods. 1 písm. e) SSP, z ktorej možno vyvodit' dva typy iných zásahov orgánov verejnej správy a to faktický postup orgánu verejnej správy vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy a postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu. Cieľom ochrany podľa § 252 a nasl. SSP je potom ukončenie namietaného zásahu orgánu verejnej správy, voči ktorému sa dotknutá osoba nemôže brániť inými prostriedkami.

4. Sťažovateľ argumentoval, že krajský súd nesprávne posúdil otázku fakticity tvrdeného zásahu. Za zásah sťažovateľ považoval realizáciu úkonov v rámci daňovej exekúcie a primárne teda blokáciu bankových účtov žalobcu a nie začatie daňového exekučného konania, ako to nesprávne vyhodnotil krajský súd. Nesprávne ustálil aj otázku súvislosti daňového exekučného konania a blokácie bankových

účtov žalobcu, keď vyslovil, že takýto zásah predstavuje úkon v rámci daňového exekučného konania ako administratívneho konania, výsledkom ktorého sú rozhodnutia alebo opatrenia, ktoré môžu byť samostatne preskúmané na základe samostatných správnych žalôb. Sťažovateľ síce uznáva, že blokácia bankových účtov bola vykonaná v rámci daňového exekučného konania, avšak úkon ako taký je potrebné považovať za samostatný úkon, proti ktorému sa za daných okolností nemožno brániť inak. Z uvedeného vyplýva, že krajský súd sa dôsledne nezaoberal preskúmaním podmienok prípustnosti žaloby proti inému zásahu orgánu verejnej správy. Mal za to, že je potrebné, aby krajský súd ustálil, či samotná blokácia bankových účtov predstavuje osobitný zásah v rámci daňového exekučného konania, ktorého nápravu je možné docieľiť iba výlučne prostredníctvom opravných prostriedkov v rámci daňového exekučného konania, alebo zvolí výklad, v zmysle ktorého je žaloba proti inému zásahu prípustná, či dokonca nevyhnutná. V opačnom prípade, ak odmietol žalobu bez odpovede na to, ktorý orgán a akými prostriedkami poskytne súdnu ochranu, hrubo zasiahol do procesných práv sťažovateľa v rozpore s princípom zákazu *denegatio iustitiae*.

5. V ďalšom sťažovateľ namietal zvolený spôsob vykonávania exekúcie, pričom tento označil za svojvoľný a neúčelný, keď žalovaný zabezpečil pohľadávku blokáciou bankových účtov za situácie, kedy si pohľadávku mohol zabezpečiť aj inak, napríklad záložným právom, predajom hnutelných vecí, prípadne prikázaním pohľadávky iných peňažných pohľadávok. Žalovaný neprihliadol na zásahu primeranosti, keďže uvedený spôsob je s ohľadom na podnikateľskú činnosť vykonávanú sťažovateľom najinvazívnejší spomedzi zákonom aprobovaných. Sťažovateľ pritom nedal svojim predošlým správaním žiaden dôvod na takýto krok a to s ohľadom na jeho doterajšiu platobnú disciplínu, keď sa nikdy nevyhýbal plateniu daňových povinností, svoje povinnosti si vždy plnil dobrovoľne a včas, vytvára si viazané finančné rezervy na úhradu splatných daní a nie je problémovým subjektom. Na základe uvedených skutočností potom nie sú podľa tvrdení sťažovateľa naplnené dôvodné obavy, že by daňový záväzok neuhradil alebo, že by bol neskôr nevymáhateľný.

6. Návrh na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti odôvodnil hrozbou závažnej ujmy, značnej hospodárskej a finančnej škody s nenapraviteľnými následkami v prípade výkonu rozhodnutia. Napadnuté rozhodnutia sú exekučnými titulmi na majetok sťažovateľa, pričom exekúciou by sa dostal do objektívnej neschopnosti plniť svoje záväzky a to nielen vo vzťahu k žalovanému ale aj vo vzťahu ku svojim zamestnancom, sociálnym a zdravotným inštitúciám a obchodným partnerom.

7. Žalovaný sa v písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti s námietkami tam uvedenými nestotožnil a navrhol ju zamietnuť ako nedôvodnú. K námietke mylného stanovenia začatia daňového exekučného konania ako iného zásahu uviedol, že sťažovateľ sa podanou žalobou domáhal určenia nezákonnosti zásahu žalovaného do práv, vrátane zablokovania peňažných prostriedkov sťažovateľa do výšky daňového nedoplatku. Z uvedenej formulácie nemožno tvrdiť, že sa krajský súd domnieval, že žalobca považoval tvrdený iný zásah orgánu verejnej správy začatie daňovej exekúcie na základe rozhodnutia. Ďalej poukázal na právnu úpravu obsiahnutú v štvrtej hlave Daňového poriadku, v zmysle ktorej je postup orgánu verejnej správy v rámci daňového exekučného konania administratívnym konaním a preto ho nemožno považovať za iný zásah. Namietané zablokovanie peňažných prostriedkov sa neuskutočňuje na základe faktického úkonu alebo výslovne na základe zákonom stanoveného procesne formalizovaného postupu. V súvislosti so zvoleným spôsobom vykonávania daňovej exekúcie odkázal na svoje skoršie vyjadrenie, v ktorom podrobne ozrejmil, akým spôsobom bol povinný konať.

Z odôvodnenia rozhodnutia

8. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), a podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

9. Kasačný súd z obsahu administratívneho spisu ustálil skutkový stav nasledovne. Dňa 11.03.2019 vydal Kriminálny úrad finančnej správy rozhodnutie o uložení predbežného opatrenia č. 100601617/2019, ktorým sťažovateľovi uložil povinnosť zložiť peňažnú sumu 109.272,- eur s odôvodnením, že existuje dôvodná obava, že nesplattná daň alebo nevyrubená daň nebude v dobe jej splatnosti uhradená alebo nebude vymožitelná. O odvolaní voči uvedenému rozhodnutiu rozhodlo dňa 08.08.2019 Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky rozhodnutím č. 101902274/2019 tak, že ho potvrdilo. Podľa vyznačenej doložky nadobudlo rozhodnutie o odvolaní právoplatnosť dňa 12.08.2019. Následne vydal žalovaný ako správca dane dňa 18.09.2019 rozhodnutie č. 102189708/2019, ktorým bolo daňové exekučné konanie vo veci vymáhania iného peňažného plnenia vyplývajúceho z právoplatného a vykonateľného rozhodnutia o uložení predbežného opatrenia č. 100601617/2019 zo dňa 11.03.2019 na zloženie peňažnej sumy 109.272,- eur ako exekučného titulu, podľa § 90 ods. 1 Daňového poriadku začaté. Uvedeným rozhodnutím zároveň prikázal tam vymedzeným poskytovateľom platobných služieb zablokovať na účte sťažovateľa ako daňového dlžníka peňažné prostriedky do výšky iného peňažného plnenia vyplývajúceho z exekučného titulu a zakázal im akokoľvek nakladať s majetkom sťažovateľa podliehajúcim daňovej exekúcii. Dňa 27.09.2019 vydal žalovaný daňovú exekučnú výzvu pod č. 102251340/2019, ktorou vyzval sťažovateľa, aby v lehote 8 dní odo dňa jej doručenia zaplatil peňažné plnenie vo výške 109.272,- eur, pričom ho zároveň poučil, že ak tak v stanovenej lehote neurobí, vydá daňový exekučný príkaz na vykonanie daňovej exekúcie prikázaním pohľadávky z účtu vedeného u poskytovateľa platobných služieb. Voči exekučnej výzve podal sťažovateľ odvolanie, o ktorom rozhodlo Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky tak, že daňovú exekučnú výzvu potvrdilo. Podľa vyznačenej doložky nadobudlo rozhodnutie o odvolaní právoplatnosť dňa 17.12.2019.

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

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.

Podľa § 3 ods. 1 písm. a) SSP, na účely tohto zákona sa rozumie administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov.

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

predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

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

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

Podľa § 461 SSP, kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

Podľa § 22 ods. 1 Daňového poriadku, daňovým exekučným konaním je konanie, v ktorom správca dane z úradnej moci vymáha daňový nedoplatok, iné peňažné plnenie uložené rozhodnutím, exekučné náklady a hotové výdavky podľa § 149.

Podľa § 90 ods. 1 Daňového poriadku, daňové exekučné konanie začína správca dane na podklade exekučného titulu vydaním rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania. Dňom vydania rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania správcom dane je toto rozhodnutie právoplatné a nie sú proti nemu prípustné opravné prostriedky.

Podľa § 90 ods. 3 Daňového poriadku, rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania sa nedoručuje daňovému dlžníkovi ani jeho ručiteľovi.

Podľa § 90 ods. 5 Daňového poriadku, rozhodnutie o začatí daňového exekučného konania sa doručuje osobám uvedeným v odseku 2 písm. f) do vlastných rúk. Dňom doručenia rozhodnutia o začatí daňového exekučného konania sa zakazuje osobám uvedeným v odseku 2 písm. f) akokoľvek nakladať s majetkom daňového dlžníka, a to ani v prospech daňového dlžníka alebo na jeho príkaz, ani zaťažiť majetok daňového dlžníka. Týmto nie je dotknuté právo správcu dane zriadiť zákonné záložné právo podľa § 81.

10. Kasačný súd po oboznámení sa s obsahom súdneho spisu, ktorého súčasťou bol aj predložený administratívny spis žalovaného, konštatuje, že sa v plnej miere stotožňuje s odôvodnením kasačnou sťažnosťou napadnutého uznesenia krajského súdu a na jeho výklad v plnom rozsahu odkazuje, predovšetkým na bod 20, v ktorom správne konštatoval, že postup správcu dane nemožno považovať za iný zásah, ale za konanie v rámci administratívneho konania.

11. Správny súdny poriadok vymedzuje definičné znaky iného zásahu orgánu verejnej správy v § 3 ods. 1 písm. e). Na účely prejednávanej veci je relevantná úprava pred bodkočiarkou, v zmysle ktorej sa pod iným zásahom rozumie faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

12. Obsahom faktického iného zásahu orgánu verejnej správy je faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy. Na rozdiel od rozhodnutia alebo opatrenia má iný zásah orgánu verejnej správy faktickú povahu, čiže neprebehlo pri ňom žiadne formalizované administratívne konanie a je výsledkom okamžitého uplatnenia oprávnenia orgánu verejnej správy.

13. Na druhej strane, správny súdny poriadok jednoznačne vymedzuje, čo možno rozumieť pod pojmom administratívne konanie. V zmysle § 3 ods. 1 písm. a) SSP je ním procesný postup orgánu verejnej správy pri výkone jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych a normatívnych správnych aktov. Administratívne konanie ako také však nemôže byť samostatným predmetom prieskumu, pokiaľ nedošlo do štádia vydania meritórneho rozhodnutia alebo opatrenia. Až v prípade preskúmania zákonnosti týchto individuálnych správnych aktov môže správny súd pristúpiť aj k posúdeniu zákonnosti postupu orgánu verejnej správy, ktorý ich vydaniu predchádzal.

14. Sťažovateľ namietal, že iným zásahom sú faktické úkony žalovaného vykonané v rámci daňového exekučného konania, konkrétne realizácia úkonov v podobe prikázania pohľadávky z účtu u poskytovateľa platobných služieb a zablokovanie peňažných prostriedkov na účte v banke, nie jeho samotné začatie. S takýmto tvrdením sa však nemožno stotožniť. Kasačný súd nevyklučuje, že v priebehu daňového exekučného konania môže dôjsť zo strany správcu dane k nezákonnému zásahu, kedy prekročí rozsah svojich oprávnení a faktickým úkonom zasiahne do práv a právom chránených záujmov daňového subjektu, no takýmto zásahom nemôže byť procesný postup správcu dane v rámci administratívneho konania predpokladaný zákonom, ani priame následky procesného postupu, ktoré zákon predpokladá. Inými slovami, začatie daňového exekučného konania nesie so sebou tieto (realizácia úkonov v podobe prikázania pohľadávky z účtu u poskytovateľa platobných služieb a zablokovanie peňažných prostriedkov na účte v banke) a nemožno ich odčleniť na účely domáhania sa ich súdneho prieskumu. Jedná sa o špecifický nástroj správcu dane, ktorý takýto zámer vyslovene sleduje. Nemožno však opomenúť skutočnosť, že pred zablokovaním peňažných prostriedkov prebehnú určité formalizované úkony v rámci začatého administratívneho konania, ktoré majú za následok práve procesný postup javiaci sa sťažovateľovi ako iný zásah. To, že sťažovateľ o uvedenom formalizovanom postupe nemá (účelovo) vedomosť, na veci nič nemení. Námietky týkajúce sa nesprávne určenej fakticity tvrdeného zásahu, teda, či iným zásahom malo byť začatie daňového exekučného konania alebo až namietané úkony vykonané v jeho rámci, s ohľadom na uvedené potom nemajú podstatnú relevanciu.

15. K námietke odňatia možnosti konať pred súdom z dôvodu neposkytnutia odpovede na otázku, ktorý iný orgán a akými prostriedkami poskytne žalobcovi súdnu ochranu, keď krajský súd odmietol žalobu ako neprípustnú, kasačný súd poukazuje na skutočnosť, že žaloba nebola odmietnutá ako neprípustná (čo žalobca mylne a opakovane uvádza v odôvodnení kasačnej sťažnosti), ale bola zamietnutá ako nedôvodná. Spor, či namietaná činnosť orgánu verejnej správy je alebo nie je iným zásahom, nie je posúdením procesných podmienok, ale je otázkou dôvodnosti samotnej žaloby (*Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, 1252 s.*). Správny súd nie je povinný a ani oprávnený poučovať žalobcu ktorý ďalší nástroj ochrany jeho subjektívnych práv má zvoliť, pokiaľ ten, ktorý si zvolil sám, nebol účinným prostriedkom nápravy.

16. Čo sa týka návrhu na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti, kasačný súd poukazuje na oznámenie zo dňa 16.10.2020, ktorým dal sťažovateľovi na vedomie naplnenie hypotézy uvedenej v § 446 ods. 2 písm. a) SSP, v zmysle ktorej nastal zo zákona odkladný účinok kasačnej sťažnosti a kasačný súd teda nevydáva samostatné rozhodnutie.

Kľúčové slová: záhradkové pozemkové úpravy

Prejudikatúra: 2 Sžo 82/2010; 10 Sžr 170/2011; 1 Sžr 178/2012; 1 Sžr 40/2013; 10 Sžo 110/2015

Vzťah k právnej úprave: § 2 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim v znení neskorších predpisov

Pojem „zriadená“ záhradková osada sa vo vzťahu k jeho legálnej definícii v § 2 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z., ako i judikatúrnemu vymedzeniu vníma cez prizmu legálnosti vzniku. Túto legálnosť možno vnímať v dvoch rovinách, a to súkromnoprávnej týkajúcej sa (zmluvného) oprávnenia nájomcov a užívateľov (záhradkárov) užívať pozemky v záhradkovej osade a verejnoprávnej rovine vyžadujúcej vydanie územného rozhodnutia o využití územia na účel záhradkovej osady.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 27. októbra 2021 sp. zn. 2 Sžrk 5/2019: predsedníčka senátu JUDr. Jana Hatalová, PhD., sudcovia JUDr. Katarína Cangárová, LL.M., PhD., a JUDr. Marián Fečík (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

1. Okresný úrad Bratislava, pozemkový a lesný odbor, Trenčianska 55, 821 09 Bratislava (ďalej iba „prvostupňový orgán“) rozhodnutím Zn.: OU-BA-PLO-2014/46423/150450-KKO z 18.8.2014 (ďalej len "prvostupňové rozhodnutie") zastavil v zmysle v zmysle § 30 ods. 1 písm. a), d) v spojení s § 46 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) konanie s odkazom na § 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim (ďalej len „záhradkový zákon“) vo veci ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12, k.ú. Nové Mesto, začaté na základe návrhu žalobcu v 1/ rade podaného dňa 15.12.2008 na bývalý Obvodný pozemkový úrad Bratislava.

2. Z odôvodnenia daného rozhodnutia vyplýva, že dňa 15.12.2008 bol doručený prvostupňovému orgánu návrh na začatie konania o vyporiadanie vlastníctva pozemkov, ktoré sú súčasťou ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 v zmysle § 7 ods. 1 záhradkového zákona, pričom následne prvostupňový orgán vyzval žalobcu v 1/ rade, aby do administratívneho spisu založil doklady:

- 1) zmluvy preukazujúce splnenie podmienky v § 2 ods. 2 záhradkového zákona, t. j. zmluvy uzavreté medzi členmi ZO na jednej strane a záhradkárskou, poľnohospodárskou alebo inou organizáciou na druhej strane,
- 2) rozhodnutie o využití územia podľa § 32 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) a to na účel preukázania legálnosti zriadenia záhradkovej osady,
- 3) zosúladené zoznamy užívateľov pozemkov v záhradkovej osade, ktoré sa nachádzajú v administratívnom spise (teda v podstate, aby predložil aktuálny zoznam užívateľov), pričom ku každému užívateľovi treba doplniť aj číslo parcely, ktorú užíva aj jej výmeru,
- 4) zoznam vlastníkov pôvodných nehnuteľností (parciel) aj s uvedením čísla parciel, výmery a druhu pozemku, ako aj spoluvlastníckych podielov jednotlivých vlastníkov,

5) dôkaz o tom, že ku dňu podania návrhu na začatie konania, t. j. ku dňu 15.12.2008 boli splnené podmienky podľa § 7 ods. 1 záhradkového zákona.

3. Podľa prvostupňového orgánu v určenej lehote ale ani neskôr neboli niektoré požadované doklady doložené a niektoré boli doložené len čiastočne.

4. V prvostupňovom rozhodnutí bolo k bodu 1) uvedené, že všetkých 56 predložených zmlúv bolo uzavretých dňa 2.1.2014, ale v predložených nájomných zmluvách absentuje podstatná náležitosť a to určenie výšky nájomného, t. j. odplaty za užívanie veci nájomcovi, alebo aspoň spôsob jej určenia

5. K bodu 2) prvostupňový orgán vo svojom rozhodnutí uviedol, že súčasťou návrhu na začatie konania nebolo rozhodnutie o využití územia podľa § 32 písm. b) stavebného zákona, hoci toto je predpokladom legálneho vzniku záhradkovej osady. Záhradkové osady bez územného rozhodnutia sú totiž nelegálne a pozemky v nich môžu byť predmetom vydania v reštitučnom konaní. Keďže nebol dodržaný celý v tom čase zákonom vyžadovaný postup na zriadenie záhradkovej osady, nemožno v tomto prípade považovať žalobcov za užívateľov, zákonite teda žalobcovia nie sú účastníkmi podľa § 6 písm. a), b) záhradkového zákona a nemôžu podať kvalifikovaný návrh na začatie konania podľa § 7 daného zákona a už táto skutočnosť sama o sebe je dostatočným dôvodom na zastavenie konania podľa § 30 ods. 1 písm. a) správneho poriadku. Ďalej v rozhodnutí poukázal na ustálenú judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a to rozhodnutia sp. zn. 1Sžr/178/2012 z 8.10.2013, sp. zn. 1Sžr/178/2010 z 08.10.2012, sp. zn. 2Sžo/82/2010 z 23.6.2010 ako i rozhodnutia nižších súdov. Nesplnením podmienky uvedenej v § 2 ods. 1 záhradkového zákona nemôže byť splnená ani podmienka uvedená v § 2 ods. 2 tohto zákona, pretože nájomcom alebo užívateľom môže byť len člen legálne zriadenej záhradkovej osady. Z logického a teleologického výkladu jednotlivých zákonných ustanovení podľa prvostupňového orgánu vyplýva, že užívateľom, ktorý má aktívnu procesnú legitimáciu sa rozumie len užívateľ (legálne) zriadenej záhradkovej osady.

6. Pri bode 3) prvostupňový orgán skonštatoval jeho splnenie, keďže bol predložený aktuálny zoznam užívateľov k aprílu 2014 v zmysle jeho požiadaviek.

7. Aj pri bode 4) bolo prvostupňovým orgánom uvedené, že táto požiadavka bola splnená, pretože do administratívneho spisu bola založená tabuľka znázorňujúca uvedené skutočnosti, ako aj listy vlastníctva, z ktorých vyplýva vlastníctvo pôvodných vlastníkov k jednotlivým parcelám.

8. K bodu 5) bolo v prvostupňovom rozhodnutí uvedené, že nebola splnená podmienka podľa § 7 ods. 1 záhradkového zákona, pretože nebolo preukázané, že navrhovatelia predstavujú nadpolovičnú väčšinu užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov. Súčasne navrhovatelia nepreukázali, že vlastníci odmietli k týmto pozemkom uzavrieť kúpnu zmluvu s návrhom ceny najmenej vo výške náhrady uvedenej v § 11 daného zákona alebo, že sa vlastníci k návrhu kúpnej zmluvy nevyjadrili.

9. Podľa prvostupňového orgánu tým, že navrhovatelia nepreukázali splnenie podmienok vyplývajúcich z § 2 ods. 1 a 2 ako aj v § 7 ods. 1 záhradkového zákona a to ani na základe dodatočnej výzvy, bol daný dôvod na zastavenie konania podľa § 30 ods. 1 písm. a) a d) správneho poriadku.

10. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca v 1/ rade odvolanie. K bodu 1) rozhodnutia uviedol, že z § 2 ods. 2 záhradkového zákona nevyplýva, že sa musí jednať o nájomnú zmluvu. Do konania boli predložené zmluvy, ktoré sú podpísané záhradkárskou organizáciou na jednej strane a

užívateľmi - jej členmi na strane druhej. Zmluvy majú písomnú formu, bez ohľadu na to, či platia alebo neplatia nájomné a tiež v zmysle § 3 ods. 1 záhradkového zákona vznikol medzi užívateľmi záhradiek a jej vlastníckmi zákonný nájomný vzťah. Z predložených dokladov je zrejmé, že žalobcovia užívajú svoje záhradky na základe zmluvy so záhradkárskou organizáciou. K bodu 2) bolo namietané, že pravdepodobne nebolo vydané územné rozhodnutie, avšak je zrejmé, že už v roku 1972 záhradková osada existovala, čo konštatuje aj správny orgán, keď sa odvoláva aj na ustanovenie zmluvy z roku 1981, ktorá nahradila zmluvu z 20.7.1972. Od roku 1972 bolo pritom uvedené územie využívané ako záhradky, žalobcovia boli riadne členmi záhradkárskej organizácie, platili členské poplatky, v súlade so zákonom im bola štátom umožnená výstavba chatiek na tomto území a štátu platili dane z nehnuteľnosti tak za stavby ako aj za pozemky. K bodu 5) bola vznesená námietka, že prvostupňový orgán požadoval listiny, na ktoré nie je oprávnený. V zmysle § 7 ods. 1 záhradkového zákona je potrebné preukázať, že vlastníci dotknutých pozemkov nemajú záujem na uzavretí kúpnych zmlúv s užívateľmi, čo preukázané bolo, preto bola splnená aj táto požiadavka prvostupňového orgánu.

11. Žalovaný rozhodnutím č. OU-BA-OOP4-2014/3/9686-VSK z 29.10.2014 (ďalej len "preskúmané rozhodnutie") podané odvolanie zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

12. Vo vzťahu k bodu 2) žalovaný uviedol, že k zmluve o dočasnom užívaní pozemkov uzavretej dňa 12.01.1981 nebol predložený písomný doklad o vydaní rozhodnutia o využití územia (príslušným Okresným národným výborom alebo Miestnym národným výborom) podľa § 32 písm. b), § 37, § 38 a §117 stavebného zákona a podľa § 52 až 58 vyhlášky č. 83/1976 Zb. o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu. Žalovaný tiež poukázal na viaceré súdne rozhodnutia, z obsahu ktorých táto požiadavka vyplýva (Okresný súd Bratislava IV sp. zn. 11C/96/2010 z 20.03.2012, uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžr/170/2010 z 27.02.2013). Podľa žalovaného zmluva o dočasnom užívaní pozemku z 12.1.1981 (aj predchádzajúca zmluva z 20.7.1972) nenadobudli účinnosť, pretože nebolo vydané územné rozhodnutie. ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 nebola teda (legálne) zriadená k 24.6.1991, čím nebola splnená podmienka podľa § 2 ods. 1 záhradkového zákona. Následne preto nemôže byť splnená ani podmienka podľa § 2 ods. 2 záhradkového zákona spočívajúca v tom, že členovia ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 sú legálnymi užívateľmi príslušných pozemkov. Nesplnením vyššie uvedených zákonných podmienok nie je splnená ani podmienka podľa § 6 písm. a), b) záhradkového zákona vymedzujúca účastníctvo v konaní.

13. K bodu 5) žalovaný v preskúmanom rozhodnutí uviedol, že nebola splnená ani podmienka vyplývajúca z § 7 ods. 1 záhradkového zákona, pretože nebolo preukázané, že vlastníci pozemkov v záhradkovej osade odmietli uzavrieť kúpne zmluvy pred podaním návrhu na začatie konania. Žalovaný sa stotožnil s názorom prvostupňového orgánu, ktorý podľa § 32 ods. 2 správneho poriadku rozhodol o tom, že nepripúšťa čestné prehlásenie ako dôkaz o splnení podmienky vyplývajúcej z § 7 ods. 1 záhradkového zákona. V tejto súvislosti poukázal žalovaný na rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo 242/2009 z 23.10.2010 a sp. zn. 1Sžr/178/2012 z 08.10.2013.

14. Podľa žalovaného tak boli v danom prípade splnené podmienky zastavenia konania podľa § 30 ods. 1 písm. a) a d) správneho poriadku, pretože návrh na začatie konania nebol podaný účastníkom konania a nejde o konanie, ktoré možno začať z úradnej povinnosti a súčasne na výzvu prvostupňového orgánu neboli ani v predĺženej lehote odstránené nedostatky podania, hoci bol navrhovateľ v písomnej výzve riadne poučený o možnosti zastavenia konania.

15. Všeobecnou správnu žalobou doručenou Krajskému súdu v Bratislave ako správne mu súdu (ďalej aj len „krajský súd“) dňa 31.12.2014 sa žalobcovia domáhali preskúmania zákonnosti

rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia z 18.8.2014, pričom navrhovali ich zrušenie a vrátenie veci na ďalšie konanie.

16. Podľa žalobcov preskúmané i prvostupňové rozhodnutie vychádzali z nesprávneho právneho posúdenia veci, čím došlo k ukráteniu na ich právach. Návrh na prvostupňový orgán bol podaný ešte v roku 2008 a tento orgán až po 6 rokoch vydal rozhodnutie, ktorým konanie zastavil z dôvodu, že návrh nebol podaný kvalifikovaným subjektom. Podmienka aktívnej legitímácie na podanie návrhu sa má pritom skúmať hneď po podaní návrhu a nie po 6 rokoch.

17. K nesplneniu podmienky uvedenej v § 2 ods. 2 záhradkového zákona, t. j. nedoloženiu zmlúv uzavretých medzi záhradkárskou organizáciou a jej členmi žalobcovia uviedli, že z daného zákonného ustanovenia nevyplýva, že sa musí jednať o nájomnú zmluvu, ako si to nesprávne vyvodil správny orgán. Do konania boli predložené zmluvy, ktoré sú podpísané záhradkárskou organizáciou na jednej strane a užívateľmi ako jej členmi na strane druhej. V prípade, ak táto zmluva označená ako nájomná zmluva neobsahovala všetky podstatné náležitosti nájomnej zmluvy, bolo ju potrebné posudzovať podľa jej názvu, pričom bolo zrejmé a zo zmluvy vyplýva, že užívatelia - navrhovatelia užívajú svoje záhrady legálne na základe zmluvy so záhradkárskou organizáciou, ktorá má písomnú formu bez ohľadu na to, či platia alebo neplatia nájomné. Žalobcovia sú členmi ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 a to prevažne od jej vzniku, riadne platia členské poplatky, uvedená skutočnosť je nesporná a v konaní preukázaná, svoje záhrady užívajú so súhlasom organizácie a spochybňovanie ich členstva v organizácii je absurdné.

18. K nepodaniu návrhu kvalifikovanými osobami a s tým spojenému porušeniu § 2 ods. 2 záhradkového zákona z dôvodu nepredloženia, resp. nevydania územného rozhodnutia o využití územia pre umiestnenie záhradkovej osady žalobcovia uviedli svoj nesúhlas. Podľa žalobcov, ak aj neexistuje územné rozhodnutie, ak však poskytnutie pôdy bolo na zmluvnom základe, nie je možné hovoriť na nelegálnom zriadení záhradkovej osady. V konaní bola doložená Zmluva o dočasnom užívaní z 12.1.1981, ktorá bola uzavretá medzi záhradkárskou organizáciou a štátom - Obvodným národným výborom Bratislava III, odborom miestneho hospodárstva, obchodu, dopravy a poľnohospodárstva a teda samotný štát oprávnil záhradkársku organizáciu na užívanie pôdy na záhrady. Nejednalo sa o žiadne svojvoľné zabratie pôdy záhradkármi. Štát s uvedeným postupom súhlasil a teda považoval všetky podmienky za splnené. Už od roku 1972 záhradková osada existovala, čo aj konštatujú správne orgány odvolávajúce sa na ustanovenia zmluvy z roku 1981. Správne orgány mali vedomosť o existencii stavebných povolení na (záhradné) chatky v oblasti, napriek tomu citujú domnienku Magistrátu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy o neexistencii rozhodnutí oprávňujúcich predmetné územie užívať ako záhrady. V rámci citácie jednotlivých súdnych rozhodnutí správneho orgánu poukázali žalobcovia na rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 19S/15/02 z 10.12.2002 o postupe pri zriaďovaní záhradkovej osady a to s prvým krokom vydania rozhodnutia o užívaní územia, avšak sám žalovaný skonštatoval, že tak malo byť postupované od účinnosti vyhlášky č. 83/1976 Zb. o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu, t. j. od 1.10.1976, pričom daná záhradková osada bola zriadená už v roku 1972.

19. K nesplneniu podmienky týkajúcej sa preukázania skutočnosti, že vlastníci pozemkov neakceptovali návrhy na uzavretie kúpnej zmluvy, žalobcovia uviedli, že správne orgány požadovali listiny, na ktoré neboli v zmysle § 7 ods. 1 záhradkového zákona oprávnené. V konaní boli doložené dôkazy preukazujúce, že vlastníci oslovení boli, avšak správne orgány ich odmietli zohľadniť z dôvodu nedoloženia podacích lístkov, resp. kúpnych zmlúv. Podľa žalobcov na účel preukázania určitej zákonom vyžadovanej skutočnosti, nemôže správny orgán ustanoviť jediný druh dôkazného

prostriedku.

20. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe uviedol, že preskúvaným rozhodnutím ako procesným rozhodnutím nerozhodol vo veci samej, ale ako odvolací orgán potvrdil prvostupňové rozhodnutie o zastavení konania. Užívatelia pozemkov nepreukázali, že splnili podmienky vyplývajúce z § 2 ods. 1 a 2 záhradkového zákona, t. j. legálne zriadenie záhradkovej osady do 24.06.1991 a legálny nájom, resp. užívanie dotknutých pozemkov. Zmluva o dočasnom užívaní pozemkov z 12.1.1981 bola uzavretá v rozpore s platnými právnymi predpismi, pretože nebolo vydané rozhodnutie o užívaní územia podľa § 32, § 37, § 38 a § 117 stavebného zákona a podľa § 52 až 58 vyhlášky č. 83/1976 Zb. o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu. Podľa žalovaného daná zmluva nenadobudla účinnosť a členovia ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 užívajú predmetné pozemky nelegálne. Svoj záver oprel žalovaný odkazom na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (rozhodnutia sp. zn. 2Sžo/82/2010 z 23.6.2010, sp. zn. 10Sžr/170/2011 z 27.2.2013, sp. zn. 10Sžr/113/2012 z 21.8.2013, sp. zn. 1Sžr/178/2012 z 8.10.2013 a sp. zn. 1Sžr/40/2013 z 10.6.2014. Nesplnením podmienky uvedenej v § 2 ods. 2 záhradkového zákona nedošlo k vzniku zákonného nájmu medzi užívateľmi a vlastníkami podľa § 3 ods. 1 a § 6 písm. a) a b) zákona č. 64/1997 Z. z. Následne potom žalovaný uviedol, že keďže členovia ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 nie sú legálnymi užívateľmi pozemkov, nepatrí im ani postavenie účastníkov konania a preto neboli ani oprávnení na podanie návrhu podľa § 7 ods. 1 záhradkového zákona.

21. Krajský súd rozsudkom č. k. 5S/293/2014-87 z 28.3.2017 preskúvané rozhodnutie žalovaného ako i prvostupňové rozhodnutie zrušil a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

22. V bodoch 27 a 28 odôvodnenia krajský súd skonštatoval zistený skutkový stav a v bodoch 30 až 32 odôvodnenia sú obsiahnuté právne závery krajského súdu.

23. V bode 30 odôvodnenia krajský súd uviedol, že „S tvrdením žalovaného, že zástupcovia nepredložili k zmluve o dočasnom užívaní pozemkov uzavretej dňa 12.01.1981 písomný doklad o vydaní rozhodnutia o využití územia (príslušným Okresným národným výborom alebo Miestnym národným výborom) podľa ust. § 32 písm. d/, § 37, § 38 a 117 Stavebného zákona a podľa ust. § 52 až 58 vyhl. č. 83/1976 Zb. o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu, súd sa s týmto právnym názorom nestotožňuje.“

24. V bode 31 odôvodnenia krajský súd uviedol, že „Pokiaľ ide o namietaný nedostatok rozhodnutia a využití územia ako záhradkovej osady v zmysle § 32 písm. b/ Stavebného zákona v spojení s ust. § 51 až 58 vyhl. č. 83/1976 Zb. sa správny súd nestotožňuje s týmto názorom oboch správnych orgánov. Sám správny orgán v rozhodnutí uviedol, že záhradková osada existovala, čo konštatuje správny orgán, s poukazom na ustanovenia Zmluvy o dočasnom užívaní pozemkov podľa § 71 a nasl. Hospodárskeho zákonníka so Základnou organizáciou Slovenského záhradkárskoho zväzu Bratislava - V. dňa 12.01.1981, ktorá ruší zmluvu zo dňa 20.07.1972. Preto správny súd dospel k záveru, že správne orgány nesprávne vyzvali žalobcu v I. rade na predloženie rozhodnutia o využití územia, preto bola splnená podmienka § 2 ods. 1 záhradkového zákona.“

25. V bode 32 krajský súd uviedol, že „Pokiaľ ide o námietku správnych orgánov uvedenú v bode 28/ súdneho rozhodnutia, súd sa s touto námietkou nestotožňuje, pretože požadovali listiny, ktoré nevyplývajú z ust. § 7 ods. 1 záhradkového zákona. Žalobca doložil na základe výzvy do spisu dôkazy, že dotknutí vlastníci pozemkov nemajú záujem na uzavretí kúpnych zmlúv s užívateľmi iným spôsobom

ako to požadovali správne orgány. Spôsob akým to žalobca v I. rade preukazoval je uvedený na str. 11 až 13 rozhodnutia Z.: OU-BA- PLO-2014/46423/150450-KKO zo dňa 18.08.2014. Je potrebné sa stotožniť so tvrdeniami žalobcov, že správne orgány majú zhodnotiť predložené dôkazy a vyvodiť z nich správny záver, nie ich odmietnuť z dôvodu, že nemajú formu, ktorú správne orgány žiadali.“

Z odôvodnenia rozhodnutia kasačného súdu

26. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný - sťažovateľ v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) a h) Správneho súdneho poriadku (ďalej len "SSP") teda, že krajský súd v konaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Namietané dôvody kasačnej sťažnosti videl sťažovateľ v tom, že

- právny záver krajského súdu sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu vyjadrenej v rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo 82/2010 z 23.6.2010, sp. zn. 10Sžr/170/2011, sp. zn. 1Sžr/178/2012, sp. zn. 1Sžr/40/2013, sp. zn. 10Sžo/110/2015 z 28.9.2016, z ktorých vyplýva, že predpokladom legálneho zriadenia záhradkovej osady územne rozhodnutie na zriadenie záhradkovej osady, pričom správne orgány vo svojich rozhodnutiach ako i žalovaný vo vyjadrení k žalobe na túto judikatúru vždy poukazovali a krajský súd sa s jej existenciou, či potrebou odklonu od nej vôbec nevysporiadal (sťažnostný bod č. 1),
- krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, pretože vznik záhradkovej osady si v praxi vyžaduje viacero činností. Predovšetkým sú to terénne úpravy, ktorými sa mení vzhľad a usporiadanie pozemkov, potom je to zavádzanie inžinierskych sietí - vysokého napätia, kanalizácie, výstavba príjazdových ciest, chodníkov a pod., pričom všetky tieto činnosti si v súhrne vyžadujú vydanie územného rozhodnutia. Vydanie takéhoto územného rozhodnutia je pritom nielen zákonnou podmienkou ale i bežnou praxou, ktoré iné záhradkové osady splnili (sťažnostný bod č. 2).

27. Žalobca vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalovaného uviedol, že záhradková osada existovala s poukazom na Zmluvu o dočasnom užívaní pozemkov z 1981 aj pred jej uzatvorením. Pre zriadenie záhradkovej osady sa pritom nevyžadovalo územne rozhodnutie, pretože samotný štát zastúpený Obvodným národným výborom Bratislava III dal záhradkárom príslušné pozemky do užívania a následne vydal aj stavebné povolenia pre záhradné chatky a inžinierske siete. Uvedený záver vyplýva pritom aj z čl. I ods. 2 Metodického usmernenia na realizáciu Záhradkárskeho zákona z 06/2001 vyjadrujúceho spoločný názor vtedajšieho Ministerstva pôdohospodárstva Slovenskej republiky a Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky. V tejto súvislosti poukázal žalobca aj na vyjadrenia v stavebných povoleniach pre záhradkové chatky, v ktorých bol uvádzaný súlad s územným zámerom danej lokality. Vo vzťahu k nosnému rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sžo 82/2010 z 23.6.2010 žalobca poukázal na to, že dané rozhodnutie nebolo vydané v rámci pozemkových úprav podľa záhradkového zákona ale v reštitučnom konaní. Na základe uvedeného žalobca rozporoval aj použitie ostatných rozhodnutí najvyššieho súdu prezentovaných sťažovateľom, keďže tieto vychádzajú z reštitučného rozhodnutia sp. zn. 2Sžo 82/2010 z 23.6.2010. K záverom obsiahnutým v predmetných súdnych rozhodnutiach žalobca ďalej uviedol, že územné rozhodnutie sa nevyžadovalo, ak nedochádzalo k zmene využitia územia, pričom žalobca v nejakom režime užíval dotknuté pozemky aj pred rokom 1981, keďže pôvodná zmluva bola uzatvorená ešte v roku 1972. Dôkazom legálne zriadenej záhradkovej osady je nakoniec podľa žalobcu aj množstvo stavebných povolení na záhradné chatky, ktoré by inak nemohli byť vydané.

30. Krajský súd v danej veci konal na podklade všeobecnej správnej žaloby a vo vzťahu k tomuto konaniu ako i uplatneným žalobným bodom bol následne Najvyšší správny súd Slovenskej republiky viazaný sťažnostnými bodmi uplatnenými sťažovateľom v jeho kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 2 k § 134 ods. 2 a § 195 SSP).

31. Preskúmané rozhodnutie napadnuté všeobecnou správnu žalobou sa týkalo zastavenia konania o záhradkových pozemkových úpravách na účel vyporiadania vlastníctva k pozemkom v záhradkovej osade ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12, k.ú. Nové Mesto.

32. V právnej rovine predstavujú záhradkové osady zo súčasného pohľadu určitý relikv z obdobia socializmu, ktorý bol dôsledkom oddelenia vlastníckeho a užívacieho práva k pozemkom. V rámci socializácie poľnohospodárstva prešli do užívania poľnohospodárskych organizácií aj pozemky, ktoré sa považovali za tzv. nevhodné pre socialistickú poľnohospodársku veľkovýrobu. Zabezpečenie využívania pozemkov nevhodných pre socialistickú poľnohospodársku veľkovýrobu mohli v odôvodnených prípadoch zabezpečiť rôznymi formami vrátane ich využitia spoločenskými organizáciami. Takouto spoločenskou organizáciou bol aj Slovenský zväz záhradkárov, ktorého cieľom podľa stanov bolo pomáhať zabezpečovať poľnohospodársku výrobu prostredníctvom svojich členov. Do roku 1989 boli Slovenskému zväzu záhradkárov prenechávané pozemky nevhodné na poľnohospodársku veľkovýrobu, najmä pozemky malej výmery a nepravidelných tvarov, s nízkou produkčnou schopnosťou, poškodené antropogénnou činnosťou, či už v okolí dobývacích priestorov, divokých skládok, znehodnotených samonáletom, zamokrené a pod., t. j. pôdy vyžadujúce zúrodňovacie opatrenia. Zmluvy, ktorými boli dané pozemky prenechané do dočasného užívania jednotlivým základným organizáciám Slovenského zväzu záhradkárov upravovali aj otázky výstavby záhradkových chát, a to za predpokladu, že tomu nebránili stavebné predpisy (napr. § 51 a § 58 vyhlášky 83/1976 Zb. o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu) a súčasne sa preukázalo, že podľa vtedajšieho stavu výrobných síl sa pozemky nemali vrátiť poľnohospodárskej veľkovýrobe. Tieto tzv. veľké zmluvy podliehali schváleniu príslušných orgánov predovšetkým okresného národného výboru (napr. § 40 zákona č. 122/1975 Zb. o poľnohospodárskom družstevníctve, § 9 ods. 3 zákona č. 123/1975 Zb. o užívaní pôdy a iného poľnohospodárskeho majetku na zabezpečenie výroby). Po schválení zmluvy boli pozemky pridelené do užívania základným organizáciám Slovenského zväzu záhradkárov, ktoré ich spravovali vo výmere 400 m² tzv. malými zmluvami pridelovali jednotlivým svojim členom na základe rozdeľovacieho plánu.

33. Po roku 1990 začali vystupovať pri záhradkových osadách problémy spojené s absenciou vyporiadania vzťahov medzi vlastníckymi pozemkami a ich užívateľmi - záhradkármi. Jadrom problému bola predovšetkým skutočnosť, že zmluvy o dočasnom užívaní pozemkov uzatvárali zväčša poľnohospodárske organizácie alebo bývalé jednotné roľnícke družstvá, ktoré neboli ich s vlastníckymi so základnými organizáciami Slovenského zväzu záhradkárov, avšak nie s konkrétnymi záhradkármi ako užívateľmi týchto pozemkov. Následne preto bolo potrebné explicitne normatívne konštituovať vzťah medzi vlastníckymi pozemkami v záhradkovej osade a ich užívateľmi (záhradkármi), k čomu došlo prijatím záhradkového zákona. Tento zákon okrem úpravy uvedeného vzťahu normatívne upravil aj postup správnych orgánov, vlastníkov, nájomcov a užívateľov pozemkov v zriadených záhradkových osadách a Slovenského pozemkového fondu v konaní o pozemkových úpravách na účely vyporiadania vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách, t. j. tzv. záhradkové pozemkové úpravy [§ 1 ods. 1 písm. b)].

34. Podstatou záhradkových pozemkových úprav je vykonať vyporiadanie vlastníctva k pozemkom v zriadených záhradkových osadách, ktoré spočíva v uskutočnení pozemkových úprav

k tým pozemkom, ktoré ich vlastníci nepredali ich užívateľom. Záhradkové pozemkové úpravy potom spočívajú v tom, že užívateľom sa prizná vlastníctvo k novovytvoreným pozemkom a pôvodným vlastníkom sa prizná vyrovnanie buď v podobe náhradných pozemkov alebo v peniazoch. Záhradkové pozemkové úpravy majú povahu administratívneho konania, na ktoré sa subsidiárne vzťahuje všeobecná úprava pozemkových úprav daná zákonom č. 330/1991 Zb. o pozemkových úpravách, usporiadaní pozemkového vlastníctva, pozemkových úradoch, pozemkovom fonde a o pozemkových spoločenstvách a následne aj správny poriadok. Záhradkové pozemkové úpravy pozostávajú zo štyroch na seba nadväzujúcich etáp končiacich sa rozhodnutím, pričom ukončenie jednej etapy právoplatným rozhodnutím je predpokladom začatia etapy nasledujúcej.

35. Prvá etapa záhradkových pozemkových úprav sa začína doručením návrhu správneému orgánu. V rámci tejto etapy musí správny orgán predovšetkým preskúmať, či návrh spĺňa normatívne ustanovené požiadavky a bol podaný včas. Z tohto pohľadu sú relevantné nasledovné ustanovenia záhradkového zákona.

36.1. Podľa § 2 ods. 1 záhradkového zákona „Zriadenou záhradkovou osadou sa rozumie záhradková osada zriadená do 24. júna 1991 na pozemkoch, ku ktorým bola uzavretá zmluva o dočasnom užívaní pozemku medzi Slovenským zväzom záhradkárov, Slovenským zväzom chovateľov alebo jeho organizačnou zložkou (ďalej len "záhradkárska organizácia"), alebo jej členom a poľnohospodárskou organizáciou alebo inou organizáciou, ktorá k pozemku mala

- a) právo správy (právo hospodárenia) alebo
- b) právo družstevného užívania, alebo
- c) právo náhradného užívania, alebo
- d) právo užívania na zabezpečenie výroby, alebo
- e) iné užívacie právo.“

36.2. Podľa § 7 ods. 1 záhradkového zákona „Konanie sa začína na návrh nadpolovičnej väčšiny užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov a ktorí preukázali, že vlastníci odmietli k týmto pozemkom uzavrieť kúpnu zmluvu s návrhom ceny najmenej vo výške náhrady uvedenej v § 11 alebo že vlastníci sa k návrhu kúpnej zmluvy nevyjadrili v lehote podľa odseku 2.“

36.3. Podľa § 7 ods. 2 záhradkového zákona „Ak návrh kúpnej zmluvy podľa odseku 1 neobsahuje lehotu na jeho prijatie alebo ak obsahuje kratšiu lehotu, táto lehota je 30 dní odo dňa jeho doručenia.“

36.4. Podľa § 18 ods. 7 záhradkového zákona „Návrhy na začatie konania podľa tohto zákona možno podať do 31. decembra 2008. Na návrhy na začatie konania podané po tejto lehote sa neprihliada.“

37. Návrh možno považovať za relevantne podaný, ak
- sa týka zriadenej záhradkovej osady,
 - navrhovateľom je nadpolovičná väčšina užívateľov, ktorí užívajú nadpolovičnú výmeru plochy a prislúchajúci podiel z výmery spoločných pozemkov,
 - navrhovatelia preukázali, že nimi užívané pozemky im ich vlastníci odmietli predať za kúpnu cenu najmenej vo výške náhrady uvedenej v § 11 záhradkového zákona alebo že vlastníci sa k návrhu kúpnej zmluvy nevyjadrili v lehote 30 dní od doručenia návrhu kúpnej zmluvy,
 - návrh bol správneému orgánu doručený do 31.12.2008, pričom pod doručením sa rozumie aj jeho podanie na prepravu.

38. Vzhľadom na viazanosť kasačného súdu sťažnosťnými bodmi je v danej veci spornou otázka, či sa pri záhradkovej osade ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 jedná o zriadenú záhradkovú osadu.

39. Pojem "zriadená" záhradková osada sa vo vzťahu k legálnej definícii ako i judikatúrnemu vymedzeniu vníma cez prizmu legálnosti vzniku. Túto legálnosť možno vnímať v dvoch rovinách a to súkromnoprávnej týkajúcej sa oprávnenia nájomcov a užívateľov (záhradkárov) užívať cudzie pozemky a verejnoprávnej vzťahujúcej sa na využitie územia na účel záhradkovej osady.

40. Súkromnoprávny rozmer je explicitne upravený v legálnej definícii obsiahnutej v § 2 ods. 1 záhradkového zákona a týka sa vymedzenia subjektov, medzi ktorými mala byť uzavretá zmluva o dočasnom užívaní pozemkov. Týmto mohli byť na strane užívateľov Slovenský zväz záhradkárov, Slovenský zväz chovateľov alebo ich organizačné zložky (záhradkárske organizácie) alebo ich členovia a na strane prenajímateľov poľnohospodárske alebo iné organizácie majúce ku pozemkom právo užívania alebo správy vymedzené v písm. a) až e) daného zákonného ustanovenia.

41. Verejnoprávny rozmer legálneho zriadenia záhradkovej osady je obsiahnutý v legálnej definícii implicitne a je výsledkom jej ústavnokonformného výkladu majúceho základ v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky. Jeho podstata spočíva v tom, že len to územie, ktoré bolo územným rozhodnutím určené na využitie na účel záhradkovej osady možno považovať za zriadenú záhradkovú osadu. Z logiky veci súčasne vyplýva, že potreba územného rozhodnutia nebola daná, ak príslušné pozemky už pred vznikom záhradkovej osady boli z pohľadu územného plánovania určené na využitie v podobe záhrad.

42. Potreba trvania aj na uvedenom verejnoprávnom rozmere definície legálne zriadenej záhradkovej osady a jej ústavnokonformnom výklade má svoj základ v povahe záhradkových pozemkových úprav. Tieto totiž predstavujú výrazný normatívny "benefit" prijatý v prospech záhradkárov a to na úkor vlastníkov pozemkov. Vlastníci pozemkov totiž formálne neboli účastníkmi zmlúv, ktorými záhradkári dostali do dočasného užívania pozemky v záhradkových osadách, zároveň odmietli predať záhradkárom tieto pozemky do ich vlastníctva a v dôsledku vykonania záhradkových pozemkových úprav v konečnom dôsledku o vlastníctvo k týmto pozemkom majú prísť. Vo vzťahu k týmto skutočnostiam sa javí preto ako legitímnou tá požiadavka, aby sa "benefit" vyplývajúci zo záhradkových pozemkových úprav vzťahoval výlučne na tie záhradkové osady, ktoré boli zriadené *lege artis* nielen z pohľadu súkromného ale i verejného práva.

43. Inak povedané ochrana práv v podobe možnosti získania vlastníctva k pozemku by sa mala poskytovať len takým užívateľom pozemkov, ktorí boli združení v záhradkovej osade vzniknutej v súlade s územným konaním a rozhodovaním. Vo svojej podstate sa totiž jedná o premietnutie právneho princípu „*nemo turpitudinem suam allegare potest*“ (nikto nemôže mať prospech z vlastného protiprávneho konania).

44. S otázkou legálnosti zriadenia záhradkovej osady ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 sa vysporiadal krajský súd v bodoch č. 30 a 31 odôvodnenia svojho rozhodnutia. V bode č. 30 (nejasne) skonštatoval, že sa nestotožňuje s tvrdením žalovaného, resp. jeho právnym názorom, že žalobcovia nepredložili územné rozhodnutie o využití územia (krajský súd tým zrejme myslel, že sa nestotožňuje s právnym názorom žalovaného, že žalobcovia mali predložiť územné rozhodnutie) a v bode č. 31 k tomu dodal, že daná záhradková osada existovala ešte pred 12.1.1981, t. j. pred uzavretím zmluvy z uvedeného dňa a to na podklade skoršej zmluvy z 20.7.1972.

45. Uvedené odôvodnenie je na samotnej hranici preskúmateľnosti, pretože z neho vyplýva len právny záver a nie aj právne posúdenie veci, teda úvahy, akými sa riadil krajský súd pri vyhodnocovaní zisteného skutkového stavu a aplikácií právnych predpisov. Vzhľadom na to, že sťažovateľ namietal v rámci svojho prvého sťažnostného bodu nezákonnosť rozhodnutia krajského súdu z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci a nie z dôvodu nepreskúmateľnosti rozhodnutia pre nedostatok dôvodov, ako i s prihliadnutím na hospodárnosť konania akceptoval kasačný súd aj uvedené odôvodnenie ako spôsobilé preskúmania.

46. Právnym posúdením sa pritom rozumie činnosť súdu, pri ktorej zo skutkových zistení vyvodzuje právne závery a na zistený skutkový stav aplikuje konkrétnu právnu normu; nesprávne právne posúdenie je chybnou aplikáciou práva na zistený skutkový stav; dochádza k nej vtedy, ak súd nepoužil správny (náležitý) právny predpis alebo ak síce aplikoval správny právny predpis, nesprávne ho ale interpretoval alebo ak zo správnych skutkových záverov vyvodil nesprávne právne závery.

47. Zo záverov krajského súdu vyplýva, že nesprávne posúdil podmienku potreby územného rozhodnutia o využití územia. Predloženie tohto rozhodnutia vyhodnotil za nepotrebné, keďže príslušné pozemky boli ešte pred uzavretím Zmluvy o dočasnom užívaní pozemkov z 12.1.1981 užívané v rámci záhradkovej osady na a to na podklade zmluvy z 20.7.1972. Krajský súd si však v danom prípade zamenil súkromnoprávny a verejnoprávny rozmer zriadenia záhradkovej osady. Zmluva z 20.7.1972 totiž mohla predstavovať len súkromnoprávne oprávnenie užívať dané pozemky, ale nemohla v rovine verejného práva mať za následok zmenu v užívaní územia. Takouto zmenou mohlo byť jedine rozhodnutie o zmene v užívaní územia podľa § 32 písm. b) stavebného zákona a § 52 až § 58 vyhlášky č. 83/1976 Zb. o všeobecných požiadavkách na výstavbu. Faktické užívanie určitého územia ako záhradkovej osady totiž nemalo za následok automatickú zmenu v rámci územného plánovania či rozhodovania.

48. Z rozhodnutia krajského súdu súčasne nevyplýva ani ten záver, že pozemky v záhradkovej osade boli predmetom rozhodovania v rámci územného konania o zmene využitia územia. Naopak z dokazovania vykonaného v administratívnom konaní, na ktoré sa odvoláva aj prvostupňový orgán na č.1. 5 svojho rozhodnutia (list Magistrátu Hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. MAGS-SNM-46552-2/255642 z 17.4.2014, list Ministerstva vnútra Slovenskej republiky - Archív hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy č. A/VIII/2013-01075 z 23.5.2013 a č. A/VIII/2014-00532 z 27.2.2014, list Krajského súdu v Bratislave z 17.3.2014, list Okresného súdu v Bratislave III č. 3258/2014 z 23.4.2014, list Mestskej časti Bratislava - Rača č. 7993/1516/2013/ST-K-Lý z 29.5.2013, list VILLA VINO RAČA, a. s. z 2.8.2013) možno usúdiť, že vo vzťahu k záhradkovej osade ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12 nebolo požadované územné rozhodnutie o zmene vo využití územia nikdy vydané.

49. Vo vzťahu k sťažnostnému bodu č. 1 možno preto uviesť, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, čím bol daný dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP.

50. Problematika záhradkových pozemkových úprav nie je v judikatúre Najvyššieho súdu Slovenskej republiky cudzia. Právna otázka týkajúca sa toho, či sa jedná o (legálne) zriadenú záhradkovú osadu, bola predmetom rozhodovania najvyššieho súdu jednak pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov vydaných v rámci prvej etapy záhradkových pozemkových úprav ako i pri preskúmaní zákonnosti reštitučných rozhodnutí, keďže existencia (legálne) zriadenej záhradkovej osady je prekážkou vydania pôvodného pozemku v zmysle reštitučných predpisov [§ 11

ods. 1 písm. e) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku a § 6 ods. 1 písm. e) zákona č. 503/2003 Z. z. o navrátení vlastníctva k pozemkom a o zmene a doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 180/1995 Z. z. o niektorých opatreniach na usporiadanie vlastníctva k pozemkom v znení neskorších predpisov].

51. V rámci konania o záhradkových pozemkových úpravách Najvyšší súd Slovenskej republiky uviedol v

- rozsudku sp. zn. 1Sžr/40/2013 z 10.6.2013, že „*Na to, aby záhradková osada vznikla legálne, v súlade s právnymi predpismi platnými a účinnými v rozhodnom období, bolo nevyhnutné, aby príslušný orgán vydal rozhodnutie o využití územia podľa § 52 až § 58 vyhl. č. 83/1976 Zb. o všeobecných požiadavkách na výstavbu a podľa § 32 písm. b/, § 37, § 38 a § 117 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku; na jeho základe by sa určil územný obvod záhradkovej osady. V danej veci nebol predložený písomný doklad o vydaní rozhodnutia o využití územia (príslušným Okresným národným výborom alebo Miestnym národným výborom) podľa § 37, § 38 a § 117 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku k vyššie uvedenej zmluve o prenechaní poľnohospodárskej pôdy na dočasné užívanie. Záhradkové osady bez územného rozhodnutia sú považované za nelegálne.*“
- rozsudku sp.zn. 1Sžr/178/2012 z 8.10.2013, že „*Na to, aby záhradková osada vznikla legálne, v súlade s právnymi predpismi platnými a účinnými v rozhodnom období, bolo nevyhnutné, aby príslušný orgán vydal rozhodnutie o využití územia; na jeho základe by sa určil územný obvod záhradkovej osady. Žalobcovia v konaní nepopierali, že uvedené rozhodnutie nikdy vydané nebolo, naopak - tvrdili, že územné rozhodnutie sa nevyžadovalo a argumentovali predovšetkým faktickou existenciou záhradkovej osady a potrebou rešpektovania prirodzeného vývoja pri jej vzniku. ... Z uvedených zákonných ustanovení vyplýva, že aj pred 1. októbrom 1976 aj po tomto dátume sa vždy pri zmene využitia určitého územia vyžadovalo územné rozhodnutie vydané príslušným štátnym orgánom. Preto pokiaľ navrhovateľ tvrdí, že do roku 1976 nebolo potrebné územné rozhodnutie na zriadenie záhradkovej osady, takéto jeho tvrdenie nemá oporu v zákone. Dokonca sa vyžadovalo aj územné vyčlenenie územia záhradkovej osady v evidencii nehnuteľností. Územné rozhodnutie ako základný predpoklad pre zmenu využitia územia vydané nebolo a ani v evidencii nehnuteľností nebolo toto územie vyčlenené ako záhradková osada.*“
- rozsudku sp. zn. 10Sžo/110/2015 z 28.9.2016, že „*Podľa názoru odvolacieho súdu je vždy potrebné a nevyhnutné v správnom konaní podľa ustanovenia § 7 a nasl. zákona na preukázanie skutočnosti, či navrhovatelia sú zriadenou záhradkovou osadou, t. j. či bola záhradková osada zriadená podľa práva, skúmať, či pri jej zakladaní nedošlo k porušeniu územnoprávných predpisov. Teda je potrebné nie len po roku 1976 skúmať, či územie, o ktoré v konaní ide, bolo určené na základe rozhodnutia o využití územia v zmysle ustanovenia § 32 písm. b) zákona č. 50/1976 Zb. Stavebného zákona na účely zriadenia záhradkovej osady ale aj pred rokom 1976 toto skúmanie bolo správnym orgánom realizované v kontexte s vtedy platnými predpismi zákonom č. 92/1950 Zb. alebo zákonom č. 87/1958 Zb.*“
- rozsudku sp. zn. 3Sžr/8/2016 z 26.4.2017, že „*Aj v prípade, ak by zriadením novej ZO nedošlo k zmene využitia územia, na ktoré bolo potrebné v čase vzniku žalobcu aplikovať príslušné ustanovenie zákona číslo 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku, bolo potrebné skúmať zákonnosť zriadenia materskej ZO, podľa ustanovení zákonov účinných v čase jej vzniku, t. j. zákona č. 84/1958 Zb. o územnom plánovaní. Žiaden doklad - rozhodnutie o využití územia, predložené neboli, t. j. nebolo preukázané legálne zriadenie pôvodnej záhradkárskej osady ani záhradkárskej osady v užívaní žalobcu. Predmetné rozhodnutie nemožno nahradiť vyjadrením správneho orgánu z r. 1978 (na ktoré poukazoval žalobca), v ktorom tento uviedol, že nemá námietky (z hľadiska územného plánovania) proti dočasnému využívaniu pozemkov v lokalite*

Strmé Vršky na záhradkárské účely. V predmetnom úradnom zázname zo dňa 10. 3. 1978, Odbor výstavby a územného plánu ObNV IV zároveň konštatuje, že je potrebné vypracovanie parcelačného plánu, návrhu komunikačného napojenia, zastavovacieho plánu a návrhu riešenia záhradných chatiek, ktoré sú potrebné na rozhodnutie v rámci územného konania. Z obsahu spisu a dokladov predložených žalobcom nevyplýva, že by takéto rozhodnutie následne bolo vydané, pričom predmetný záznam nemožno stotožniť s príslušným územným rozhodnutím, slúžiacim ako podklad pre legálne zriadenie záhradkárskej osady, tak ako to uvádzal žalobca.“

52. V rámci reštitučných konaní Najvyšší súd Slovenskej republiky o zriadených záhradkových osadách uviedol v

- rozsudku sp. zn. 2 Sžo 82/2010 z 23.6.2010 „*Odvolačný súd sa plne stotožnil s právnym názorom vysloveným krajským súdom v napadnutom rozsudku, že navrhovateľ takúto prekážku nepredstavuje a pre zdôraznenie jeho správnosti považuje za potrebné doplniť, že pojem záhradková osada uvedený v zák. č. 229/1991 Zb. je možné vykladať v zmysle tohto zákona len podľa právnych predpisov účinných v čase, keď táto mala byť zriadená. Akýkoľvek iný výklad, ba dokonca analogický postup, ktorý uvádza navrhovateľ, je v správnom práve neprípustný a bol by v priamom rozpore so zmyslom a účelom tohto zákona. Z uvedených zákonných ustanovení vyplýva, že aj pred 1. októbrom 1976 aj po tomto dátume sa vždy pri zmene využitia určité ho územia vyžadovalo územné rozhodnutie vydané príslušným štátnym orgánom. Preto pokiaľ navrhovateľ tvrdí, že do roku 1976 nebolo potrebné územné rozhodnutie na zriadenie záhradkovej osady, takéto jeho tvrdenie nemá oporu v zákone. Dokonca sa vyžadovalo aj územné vyčlenenie územia záhradkovej osady v evidencii nehnuteľností. Územné rozhodnutie ako základný predpoklad pre zmenu využitia územia vydané nebolo a ani v evidencii nehnuteľností nebolo toto územie vyčlenené ako záhradková osada.“*
- uznesení sp. zn. 10 Sžr 170/2011 z 27.2.2013 „*pojem záhradková osada uvedený v zákone č. 229/1991 Zb. je možné vykladať v zmysle tohto zákona len podľa právnych predpisov účinných v čase, keď táto mala byť zriadená. Aj pred 01.10.1976, aj po tomto dátume, sa vždy pri zmene využitia určitého územia vyžadovalo územné rozhodnutie vydané príslušným štátnym orgánom.“*

53. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžr/178/2012 z 8.10.2013 ako i jeho uznesenie sp. zn. 10 Sžr 170/2011 z 27.2.2013 prešli následne aj kontrolou ústavnosti (uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. III. ÚS 260/2014-19 z 24.4.2014 a č. k. II. ÚS 50/2014-14 z 23. januára 2014), pričom ústavný súd vo vzťahu k prvému rozhodnutiu skonštatoval, že „*jeho závery o zastavení správneho konania o návrhu sťažovateľov na vyporiadanie vlastníctva k pozemkom v záhradkárskej osade podanom podľa § 7 ods. 1 zákona č. 64/1997 Z. z. o užívaní pozemkov v zriadených záhradkových osadách a vyporiadani vlastníctva k nim v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 64/1997 Z. z.“) sú (v spojení so závermi krajského súdu, ktoré sú zhrnuté na strane 3 až 6) zrozumiteľné a primerane odôvodnené, aj keď nedávajú všetky odpovede na všetky námietky sťažovateľov podané v odvolaní, najmä preto, že rešpektujú aj osobitosti reštitučných vzťahov, ku ktorým v tejto súvislosti zaujal stanovisko už najvyšší súd v rozsudku sp. zn. 2 Sžo/82/2010 z 23. júna 2010 a tiež ústavný súd, ak odmietol sťažnosť jedného zo sťažovateľov vo vzťahu k tomuto rozsudku najvyššieho súdu (pozri uvedené na s. 10). S týmito dôvodmi sa ústavný súd plne stotožňuje a výklad a aplikácia relevantných ustanovení zákona č. 64/1997 Zb. vykazuje znaky logického výkladu rešpektujúceho požiadavku na ústavne konformný výklad zákonov (čl. 152 ods. 4 ústavy). Samotná skutočnosť, že sťažovatelia sa s právnym názorom všeobecných súdov v ich právnej veci nestotožňujú, nemôže viesť k záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti tohto názoru.“*

54. Uvedená judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bola pritom krajskému súdu známa, keďže žalovaný na ňu poukázal jednak vo vyjadrení k podanej všeobecnej správnej žalobe ako i v preskúvanom rozhodnutí a súčasne aj prvostupňový orgán ňou argumentoval vo svojom rozhodnutí. Napriek uvedenému sa s ňou krajský súd vôbec nezaoberal a ani náznakovo nepriblížil svoje úvahy, či a prečo nemožno predmetné závery najvyššieho súdu vzťahovať na preskúvanú vec záhradkovej osady ZO SZZ 3-11 Krasňany, Osada č. 12. Aj v tomto prípade by bolo možné uvažovať o tom, že rozhodnutie krajského súdu je nepreskúmateľné, pretože z neho nie sú zrejmé úvahy, akými sa riadil pri posudzovaní predchádzajúcej judikatúry. Možno sa len domnievať, že s odkazom na faktické užívanie príslušných pozemkov ako záhradkovej osady ešte pred uzavretím zmluvy 12.1.1981, došiel krajský súd k záveru, že závery vyplývajúce z predmetnej judikatúry nie sú na danú vec aplikovateľné. Takýto (domnelý) záver krajského súdu je však nesprávny a zjavne rozporný s citovanými závermi najvyššieho súdu.

55. Aj vo vzťahu k sťažnostnému bodu č. 2 možno skonštatovať, že krajský súd rozhodol nezákonne, keďže sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe, čím bol naplnený dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. h) SSP.

56. Vzhľadom na uvedené skutočnosti kasačný súd rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/293/2014-87 z 28.3.2017 podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Úlohou krajského súdu v ďalšom konaní bude vec opätovne prejednať v medziach podanej všeobecnej správnej žaloby, dôsledne sa zaoberať a vyjadriť k esenciálnym otázkam vzťahujúcim sa na prejednanú vec, posúdiť zákonnosť rozhodnutia žalovaného v spojení s prvostupňovým rozhodnutím a následne vo veci rozhodnúť, pričom krajský súd bude povinný svoje rozhodnutie náležite a presvedčivo odôvodniť.

Kľúčové slová: správna žaloba opomenutého účastníka

Prejudikatúra: 5 Sžp 100/2009; 5 Sžp 3/2012; 1 Sžr 23/2013; 10 Sžr 29/2013; 1 Sžk 13/2018; 10 Sžk 38/2018

Vzťah k právnej úprave: § 179 Správneho súdneho poriadku

Uplynutie lehoty troch rokov od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia podľa § 179 ods. 1 Správneho súdneho poriadku je potrebné testovať k okamihu podania správnej žaloby opomenutého účastníka; v prípade, že bola podaná včas, správny súd je povinný sa žalobou riadne zaoberať a pri splnení ostatných zákonných predpokladov mu zákon nebráni žalobe vyhovieť a príslušné uznesenie vydať, aj keď v čase jeho rozhodovania už uplynul dlhší čas ako tri roky od vydania administratívneho rozhodnutia.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu z 28. októbra 2021 sp. zn. 5 Sžk 25/2019: predseda senátu JUDr. Marián Trenčan (sudca spravodajca), sudcovia JUDr. Elena Berthotyová, PhD., a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Žalovaný ako stavebný úrad rozhodnutím č. j. 0339-zmur/2014-sg zo dňa 07.11.2014 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“) zmenil rozhodnutie o umiestnení stavby. Rozhodnutie žalovaný doručil osobne dňa 10.11.2014 iba stavebníkovi, projektantovi a na vedomie starostovi obce (ktorý bol pod rozhodnutím aj podpísaný).

Sťažovatelia podali poštou dňa 06.11.2017 správnu žalobu opomenutých účastníkov, v ktorej navrhli, aby Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) uložil žalovanému povinnosť doručiť im rozhodnutie žalovaného. Svoju aktívnu legitimáciu odvodzovali z toho, že sú vlastníkami susediacich pozemkov, rozhodnutie žalovaného bude mať vplyv na ich práva a právom chránené záujmy, a napriek tomu žalovaný s nimi nekonal ako s účastníkmi územného konania. Žaloba s prílohami bola správnemu súdu doručená dňa 07.11.2017.

Správny súd uznesením z 31.10.2018 (ďalej len „napadnuté uznesenie“) konanie zastavil podľa § 179 ods. 4 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „S.s.p.“).

Správny súd nevidel dôvod zaoberať sa otázkou účasti sťažovateľov v administratívnom konaní, pretože zistil, že v čase jeho rozhodovania už došlo k uplynutiu trojročnej prekluzívnej lehoty do vydania rozhodnutia žalovaného v zmysle § 179 ods. 1 S.s.p., čo považoval za dôvod na zastavenie konania.

Správny súd poukázal na to, že rozhodnutie žalovaného bolo vydané dňa 07.11.2014, žaloba bola podaná na poštovú prepravu dňa 06.11.2017 a správnemu súdu doručená dňa 07.11.2017, teda v posledný deň lehoty. Správny súd ďalej vysvetlil, že nemohol rozhodnúť v deň doručenia žaloby, lebo

na rozhodnutie vo veci bolo nevyhnutné naštudovať administratívny spis, ktorý mal žalovaný predložiť v určenej lehote a z ktorého mal správny súd overiť aktívnu legitimitáciu sťažovateľov na podanie žaloby. Poukázal aj na zákonné lehoty určené na vyjadrenie k žalobe, repliku či dupliku.

Pri svojom právnom posúdení, že trojročná lehota sa vzťahuje aj na rozhodnutie súdu, nielen na podanie žaloby opomenutých účastníkov, vychádzal z toho, že táto zákonná podmienka chráni právnu istotu spojenú s vydaním rozhodnutia, pri ktorých by v dôsledku chybného doručovania mohla byť následne spochybnená ich právoplatnosť alebo účinky, či už v dôsledku možného nastúpenia inštančného administratívneho postupu alebo súdneho prieskumu. Správny súd uviedol aj komparáciu viacerých ustanovení S.s.p., pričom podľa neho zákonodarca pri určení lehoty na podanie žaloby opomenutého účastníka nepoužil rovnaké slovné vyjadrenia, ako je to pri iných správnych žalobách upravených v S.s.p., resp. nepoužil žiadne také slovné spojenie. Neupravil *expressis verbis* lehotu na podanie správnej žaloby opomenutého účastníka, ale len lehotu, v ktorej možno nariadiť doručenie rozhodnutia opomenutému účastníkovi konania; a podľa jeho názoru táto lehota uplynula v deň doručenia žaloby na správny súd.

Správny súd sa zaoberal aj otázkou, či sa podaním správnej žaloby opomenutého účastníka trojročná prekluzívna lehota prerušuje. Z hľadiska systematického výkladu ustanovení § 179 a § 71 S.s.p. správny súd dospel k záveru, že podaním žaloby opomenutého účastníka sa trojročná prekluzívna lehota neprerušuje, ani nespočíva.

Proti napadnutému uzneseniu podali sťažovatelia kasačnú sťažnosť. Tvrdili, že správny súd porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.), keď dospel k záveru, že v čase jeho rozhodovania už uplynula trojročná prekluzívna lehota počítaná od vydania napadnutého rozhodnutia, a v rámci tejto lehoty nestačí podať žalobu opomenutého účastníka, ale v tejto lehote musí byť tiež vydané rozhodnutie súdu o povinnosti doručiť napádané rozhodnutie opomenutým účastníkom. Videli rozpor s § 179 ods. 4 S.s.p., ktorý uvádza dva dôvody na zastavenie konania, a to: 1. právoplatnosť uznesenia o povinnosti doručiť rozhodnutie opomenutému účastníkovi; 2. ak od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia do podania žaloby opomenutým účastníkom uplynuli viac ako tri roky. Z druhej vety tohto ustanovenia odvodzovali, že trojročná lehota sa podľa Správneho súdneho poriadku viaže len na podanie žaloby. Nesprávne právne posúdenie videli práve v tom, že zákonnú lehotu správny súd viazal na vydanie svojho rozhodnutia a nie na podanie žaloby.

Sťažovatelia považovali za irelevantnú argumentáciu správneho súdu spočívajúcu v komparácii ustanovení S.s.p., poukazujúc na osobitné postavenie inštitútu správnej žaloby opomenutého účastníka. Tvrdili, že v ostatných porovnávaných typoch správnych žalôb je predpoklad, že je žalobca ako účastník administratívneho konania o namietaných rozhodnutiach a opatreniach podrobne informovaný. V súdnej veci sťažovatelia tvrdili, že sa na správny súd obrátili v čase, keď sa o vzniknutej situácii dozvedeli.

Ďalej sťažovatelia tvrdili, že v prípade prípustnosti výkladu správneho súdu by dochádzalo k zásahu do práva na ich súdnu ochranu a prístup k spravodlivosti.

Sťažovatelia napokon namietali, že výklad správneho súdu je popretím zásady právnej istoty ako piliera právneho štátu. Poukázali na to, že súd nemá zákonnú lehotu na rozhodnutie, a rozhoduje v rôznych časových rámcoch, čo by mohlo vyústiť do rozdielneho prístupu k právu na súdnu ochranu. Opomenutý účastník by aj napríklad pri podaní žaloby šesť mesiacov pred uplynutím lehoty mohol, ale

aj nemusel takto dodržať lehotu. Sťažovatelia poznamenali, že správny súd v tejto veci rozhodoval vyše roka, čiže aj keby bola žaloba podaná rok pred uplynutím trojročnej lehoty, účastník by nemal právnu istotu, že súd konanie nezastaví pre zmeškanie lehoty.

Sťažovatelia boli toho názoru, že stanovenie lehôt je prejavom aplikácie princípu právnej istoty, výklad správneho súdu však popiera cieľ lehôt v právnom poriadku a prehľbuje právnu neistotu, keď podmienky na uplatnenie práva závisia od rýchlosti rozhodovania súdu.

Napokon sťažovatelia považovali napadnuté uznesenia aj za neústavné, keď ako porušujúce princíp právnej istoty a princíp *in dubio pro libertate* porušuje ich právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj ich právo na spravodlivé súdne konanie.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Podľa § 69 ods. 4 S.s.p. lehota určená podľa týždňov, mesiacov alebo rokov sa skončí uplynutím toho dňa, ktorý svojím pomenovaním alebo číselným označením zodpovedá dňu, v ktorom sa stala udalosť určujúca začiatok lehoty. Ak chýba tento deň v poslednom mesiaci lehoty, končí sa lehota uplynutím posledného dňa tohto mesiaca.

Podľa § 69 ods. 6 S.s.p. lehota je zachovaná, ak sa posledný deň lehoty urobí úkon na správnom súde alebo sa podanie odovzdá orgánu, ktorý má povinnosť ho doručiť; to platí aj vtedy, ak podanie urobené elektronickými prostriedkami je doručené mimo pracovného času.

Podľa § 179 ods. 1 S.s.p. ak správnu žalobu podá niekto, kto tvrdí, že mu rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom administratívneho konania malo konať (ďalej len „opomenutý účastník“), správny súd overí správnosť tohto tvrdenia a skutočnosť, či od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia neuplynuli viac ako tri roky, a ak sú tieto podmienky splnené, uznesením rozhodne, že orgán verejnej správy je povinný doručiť opomenutému účastníkovi vo veci vydané rozhodnutie alebo opatrenie.

Podľa § 179 ods. 4 S.s.p. po právoplatnosti uznesenia podľa odseku 1 správny súd konanie zastaví. Správny súd zastaví konanie vždy aj vtedy, ak od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia do podania žaloby opomenutým účastníkom uplynuli viac ako tri roky.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil správnomu súdu na ďalšie konanie.

Právna otázka, ktorú musel vyriešiť kasačný súd, teda v podstate znela, že či v prípade podania žaloby opomenutého účastníka do uplynutia troch rokov od vydania rozhodnutia či opatrenia, ktoré sa žiada doručiť, správny súd môže a musí pri splnení ostatných zákonných predpokladov (existencia administratívneho konania, účastníctvo žalobcu v konaní, nedoručenie rozhodnutia alebo opatrenia) uznesením uložiť povinnosť doručiť rozhodnutie/opatrenie, aj keď by bolo takéto uznesenie vydané až po uplynutí takýchto troch rokov.

Nedá sa povedať, že by správny súd pri riešení tejto otázky sprvu postupoval zlou metódou, keď sa venoval jazykovým prostriedkom použitým zákonodarcom a okrem doslovného výkladu slov „*overí [...] skutočnosť, či od vydania napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia neuplynuli viac ako tri roky, a ak sú tieto podmienky splnené*“ tiež komparoval sporné ustanovenie § 179 ods. 1 a iné ustanovenia

S.s.p., ktoré upravujú lehoty na podanie správnej žaloby. Kasačný súd súhlasí, že doslovným výkladom uvedených slov sa dá ľahko dospieť k záveru, že podmienka neuplynutia troch rokov od vzniku správneho aktu musí byť splnená práve v čase vydania uznesenia súdom. Komparácia s ustanoveniami zákona o iných typoch správnych žalôb, pri ktorých je zrejmé, že sa situácia z hľadiska práva na súdny prieskum takpovediac fixuje okamihom podania správnej žaloby, rovnako sama osebe nevedie k opačnému záveru. Napokon nie je celkom bez relevancie ani hľadisko správneho súdu, ktoré sa snaží prioritizovať právnu istotu ostatných účastníkov administratívneho konania, ktorí sa spoliehajú na (domnele) právoplatné rozhodnutie.

Avšak kasačný súd videl, rovnako ako sťažovatelia, aj ďalšie argumenty, ktoré ho napokon priviedli k opačnému názoru.

Samotný gramatický výklad umožňuje dvojaký výklad, keď slová z prvého odseku § 179 S.s.p., ktoré sú v strede sváru, je možné vykladať i tak, že síce jasne pomenúvajú začiatok plynutia relevantnej lehoty, ale jej koniec (teda do akej právnej udalosti nemali uplynúť tri roky) neoznačujú. Mohlo by ísť o okamih podania žaloby, alebo aj okamih rozhodnutia súdu, teda vydania uznesenia.

Systematický výklad aplikovaný správnym súdom (konkrétne porovnávacou metódou) považuje kasačný súd za celkom nevyhnuté doplniť o ťažiskové ustanovenie § 179 ods. 4 S.s.p., ktoré ako jediné s nedodrzaním tejto trojročnej lehoty výslovne spája konkrétny procesný následok, teda zastavenie konania. A v tomto ustanovení je už presne pomenovaná aj oná vyššie hľadaná právna skutočnosť, k okamihu vzniku ktorej je nutné skúmať dodržanie trojročnej lehoty. Ide pritom o ustanovenie, o ktoré správny súd priamo oprel svoje uznesenie o zastavení konania. Pokiaľ sa v tomto ustanovení uvádza, že správny súd zastaví konanie vždy aj vtedy, ak od vydania „napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia *do podania žaloby* opomenutým účastníkom uplynuli viac ako tri roky, kasačnému súdu nie je celkom jasné, ako mohol správny súd dospieť k záveru, že je potrebné konanie zastaviť práve podľa tohto odseku. Už tu je zrejmé, že správny súd nepostupoval podľa správneho ustanovenia zákona.

Je treba upozorniť, že správny súd síce komparoval ustanovenia Správneho súdneho poriadku, ktoré sa týkajú iných typických procesných situácií, ale opomenul do svojho porovnania zahrnúť toto osobitné ustanovenie k sťažovateľmi použitému žalobnému (sub)typu. Dá sa zhrnúť, že hoci zákonodarca v prvom odseku § 179 S.s.p. vniesol do zákona nejasnosť použitím nejasných slov, vo štvrtom odseku ju do veľkej miery odstránil. Zákon vlastne výslovne ustanovuje okrem všeobecne aplikovateľných prípadov odmietnutia žaloby (§ 98 S.s.p.) či zastavenia konania (§ 99 S.s.p.), ktoré však v súdnej veci nenašli uplatnenie, iba tri možné procesné výsledky pri posudzovaní správnej žaloby opomenutého účastníka – rozhodnutie o povinnosti doručiť (§ 179 ods. 1 S.s.p.), zastavenie konania (§ 179 ods. 4 S.s.p.) a pokračovanie v konaní (§ 179 ods. 7 S.s.p.), čo poväčšine skončí odmietnutím žaloby alebo zastavením konania z iných dôvodov, niekedy však aj riadnym preskúmaním žalobou napadnutého rozhodnutia (k tomu napríklad uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžk/13/2018 z 26.02.2018, ECLI:SK:NSSR:2019:5017200089.1, bod 38). Hypotéza správnym súdom aplikovaného ustanovenia však zjavne splnená nebola, veď od vydania rozhodnutia žalovaného do podania žaloby tri roky ešte neuplynuli.

Napokon z uznesenia správneho súdu vyčnieva argument právnu istotou ostatných účastníkov administratívneho konania. Právna istota ktoréhokoľvek súkromného subjektu (tu v zmysle možnosti spoľahnúť sa na nezmeniteľnosť právoplatného, či právoplatne sa javiaceho rozhodnutia) je významnou hodnotou, ktorú neradno zľahčovať. Ak má byť narušená právna istota, musí byť na druhú stranu pomyselných váh položený dostatočný ospravedlňujúci dôvod. V prípade dôvodnej žaloby

opomenutého účastníka je však takáto protiváha prítomná celkom zjavne, keď oproti právnej istote účastníka konania, ktorý sa chce dovolávať účinkov určitého rozhodnutia, stojí právna istota iného (opomenutého) účastníka konania, ktorý sa zasa spoliehal na to, že bez jeho účasti v administratívnom konaní nemôže dôjsť k vydaniu rozhodnutia, ktorým budú (z jeho pohľadu) nepriaznivo dotknuté jeho práva či právom chránené záujmy, či dokonca mu uložená povinnosť.

Tieto proti sebe stojace záujmy a hodnoty vyvažuje zákonodarca všeobecným pravidlom tak, že opomenutý účastník konania sa môže domáhať svojho postavenia účastníka žalobou podľa § 179 S.s.p. len do troch rokov od vydania rozhodnutia/opatrenia, a potom už nie. Ide o znateľne dlhšiu lehotu, než je ustanovená pre účastníkov administratívneho konania, ktorým bolo rozhodnutie riadne doručené (pováčšine 15 dní na podanie odvolania, alebo 2 mesiace na podanie správnej žaloby), netreba však siahodlho vysvetľovať, prečo je tomu tak. Je celkom zrejmé, že osoba, ktorej nie je doručené rozhodnutie, ani sa s ňou inak nekonalo, má spravidla obmedzené možnosti vôbec sa dozvedieť o existencii konania a rozhodnutia.

Otázne je, či zákonodarca na ochranu oprávnených záujmov tých účastníkov konania, s ktorými sa konalo, nemal okrem tejto objektívnej lehoty na podanie žaloby stanoviť napríklad aj subjektívnu lehotu (povedzme 2 mesiace od zistenia opomenutého účastníka, že bolo vydané rozhodnutie), alebo či by na ochranu ich záujmov nemali byť prinajmenšom v zjavne citlivých prípadoch účastníkmi súdneho konania o žalobe opomenutých účastníkov – to je najmä otázka pre správne súdy (odlišne však uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžk/38/2018 z 10.12.2018, ECLI:SK:NSSR:2018:1018200503.1, bod 9).

Napriek týmto nezáväzným úvahám o presnejšom (hoci stále zovšeobecňujúcom) vyvažovaní protichodných záujmov, kasačný súd konštatuje, že v našej právnej kultúre je trojročná lehotu na uplatnenie mimoriadnych opravných prostriedkov (ktorým v určitom zmysle takáto žaloba je, veď sa vynechaný účastník domáha vstupu do akoby skončeného konania) celkom bežná, a takisto je v našom práve typické, že na dosiahnutie a zachovanie účinkov začatia prieskumného konania postačuje podanie opravného prostriedku príslušnému orgánu v zákonom určenej lehote.

Preto podľa kasačného súdu bez osobitného výslovného ustanovenia v procesnom predpise nemožno dospieť k výkladu, ktorý by ukončoval takéto prieskumné konanie len/aj kvôli pomalosti správneho súdu (ktorá ani nezávisí od účastníka konania - žalobcu), alebo procesným lehotám v konaní.

Tiež kasačný súd poznamenáva, že keby sa presadil právny názor správneho súdu, pri reálnej rýchlosti rozhodovania správnych súdov by prípadné podanie kasačnej sťažnosti po nevyhovení žalobe opomenutého účastníka v mnohých prípadoch nemohlo viesť k žiadnej náprave, pretože po zrušení uznesenia správneho súdu by často už uplynula trojročná lehotu.

Ďalej kasačný súd príkladmo cituje z judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako odvolacieho súdu (ešte v prostredí Občianskeho súdneho poriadku), sp. zn. 5Sžp/100/2009 z 13.07.2010, R 89/2011: „Uvedená trojročná lehotu má za účel umožniť jednotlivcovi, pokiaľ získa informáciu o existencii rozhodnutia, resp. činnosti s ním spojených, aby mal možnosť zasiahnuť do príslušného správneho konania. Ako vlastníčkovi pozemku, ktorý mal byť dotknutý líniovou stavbou, mu nič nebránilo, aby v zákonnej 3 ročnej lehote vykonal potrebné úkony, a nie aby sa domáhal nápravy až po jej uplynutí.“; sp. zn. 5Sžp/3/2012 z 29.02.2012, R 24/2013: „Skutočnosť, že žalobcovia podali žalobu na súd oneskorene, t. j. po uplynutí zákonnej trojročnej lehoty na jej podanie podľa § 250b ods. 3 OSP, a krajský súd konanie o nej zastavil, nemožno považovať za porušenie základného práva

upraveného v čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“, sp. zn. 10Sžr/29/2013 z 19.02.2014, ECLI:SK:NSSR:2014:6012200209.1: „Odvolačí súd s prihliadnutím na všetky okolnosti (a pochybenia prvostupňového správneho orgánu) dospel k záveru, že správny orgán, ktorý na svojom rozhodnutí vyznačil doložku právoplatnosti, bol pri rešpektovaní princípu právnej istoty a ochrany v dobrej viere nadobudnutých práv touto skutočnosťou viazaný, preto dotknutý účastník okrem návrhu na obnovu konania mohol v rovnakej lehote využiť inštitút tzv. opomenutého účastníka a podať žalobu podľa § 250b ods. 2 O.s.p. s tvrdením, že mu rozhodnutie správneho orgánu nebolo doručené, hoci sa s ním ako s účastníkom konania malo konať, pričom správnosť tohto tvrdenia by overoval súd. Takéto právo mohol úspešne uplatniť v objektívnej trojročnej lehote od vydania rozhodnutia, ktoré opomenutému účastníkovi nebolo doručené.“, sp. zn. 1Sžr/23/2013 z 26.03.2014, ECLI:SK:NSSR:2014:6011200910.1 (najmä body 30 a 31), a poukazuje i na neskoršiu prax samotného Krajského súdu v Bratislave, ktorý v uznesení sp. zn. 2S/200/2020 z 09.12.2020, ECLI:SK:KSBA:2020:1017201987.2, uložil povinnosť doručiť rozhodnutie, hoci toto uznesenie bolo vydané až po uplynutí troch rokov od vydania rozhodnutia, rovnako aj v uznesení 2S/149/2018 z 09.12.2020, ECLI:SK:KSBA:2020:1018201308.1 (v bode 19 veta „Od vydania opatrenia dňa 19.04.2017 v čase podania žaloby dňa 14.09.2018 neuplynuli viac ako tri roky.“).

Kasačný súd tak konštatuje, že napadnuté uznesenie bolo vydané v dôsledku nesprávneho právneho posúdenia veci správnym súdom, preto ho bolo potrebné zrušiť a vec vrátiť správne mu súdu na ďalšie konanie.

V ďalšom konaní bude správny súd viazaný právnym názorom kasačného súdu, že uplynutie troch rokov je potrebné testovať k okamihu podania správnej žaloby opomenutého účastníka, a v prípade, že bola podaná včas, správny súd je povinný sa žalobou riadne zaoberať a pri splnení ostatných zákonných predpokladov mu zákon nebráni žalobe vyhovieť a príslušné uznesenie vydať, aj keď v čase jeho rozhodovania už uplynul dlhší čas ako tri roky od vydania administratívneho rozhodnutia. V okolnostiach prípadu teda bude potrebné skúmať najmä to, či sa so sťažovateľmi malo konať v administratívnom konaní.

Týmto právnym názorom kasačného súdu nie je dotknutá možnosť výnimočne odmietnuť šikanóznou žalobu v zmysle § 5 ods. 12 a § 28 S.s.p., ak správny súd pre tento postup zistí dôvody.

Kľúčové slová: občianske spolužitie; schválnosť

Vzťah k právnej úprave: § 49 ods. 1 písm. d) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov

Právna veta :

- I. Pojem „schválnosť“ uvedený § 49 ods. 1 písm. d) zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov je neurčitý právny pojem, ktorý práve z dôvodu možných následkov v podobe deliktuálnej zodpovednosti konkrétnej osoby treba vykladať vždy reštriktívne.**
- II. Schválnosťou treba rozumieť konanie narušujúce hrubým spôsobom pokojné a riadne spolunažívanie, pričom hrubosť takéhoto konania môže spočívať napríklad vo verbálnej agresii, fyzickej agresii nedosahujúcej intenzitu ani drobného ublíženia na zdraví či v spôsobení iného dostatočne závažného následku. Iba hrubé konanie (hrubé správanie) je priestupkovo postihnutelné.**
- III. V čom je konkrétne správanie, správaním hrubým a teda schválnosťou, musí konajúci orgán verejnej správy vyhodnotiť a následne zdôvodniť, a to pokiaľ ide o povahu, intenzitu a následok takéhoto správania. Akékoľvek konanie majúce znaky schválnosti („naprieču“) [v bežnom jazyku] automaticky nie je možné považovať za priestupkovo postihnutelné konanie. Hrubým správaním a teda aj schválnosťou sa rozumie také správanie, ktoré prekračuje rámec iným spôsobom nevhodného správania.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 30. septembra 2021 sp. zn. 1 Asan 12/2019: predsedníčka senátu JUDr. Petra Príbelská, PhD., sudcovia JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.]

Vymedzenie veci

1. Okresný úrad Trnava, odbor opravných prostriedkov zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Trnava, odboru všeobecnej vnútornej správy, ktorým bol žalobca uznaný vinným zo spáchania priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa ustanovenia § 49 ods. 1 písm. d/ zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 372/1990 Zb.“ alebo „zákon o priestupkoch“), ktorého sa mal dopustiť tým, že dňa 09.11.2016 v čase o 10.00 hod. a následne o 13.15 hod. v obci Dechtice, za rodinným domom č. 166, odstavil svoje motorové vozidlo pred vchod do spoločných priestorov a odmietol ho odtiahnuť a tým znemožnil J. P. stavebné práce, čím úmyselne narušil občianske spolunažívanie schválnosťami a to opakovanie, keďže toto urobil dvakrát v uvedený deň. Na základe uvedeného mu Okresný úrad Trnava, odbor všeobecnej vnútornej správy uložil podľa ustanovenia § 11 ods. 1 písm. b/, § 13 ods. 2 a § 49 ods. 2 zákona o priestupkoch sankciu – pokutu vo výške 30,- €. a povinnosť uhradiť aj trovy konania .

11. Žalovaný mal za to, že v predmetnej veci je zrejmé, že konanie O.S.- žalobcu, smerovalo k obmedzeniu pracovníkov ich činnosti a to z dôvodu, že neprišlo k dohode medzi ním a J.P. a R.P., ktorí pracovníkov na rekonštrukciu najali, dodajúc, že táto skutočnosť je nepochybná. V tejto súvislosti však súčasne poukázal na to, že nejde o vhodný spôsob riešenia občianskych nezhôd, a že O. S. nevyužil prostriedky legálnej ochrany svojich práv a naopak postupoval svojvoľne s cieľom spôsobiť prieky iným občanom, čím naplnil skutkovú podstatu priestupku schválnosťami podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch. Rovnako zdôraznil, že v predmetnom správnom konaní ide o posúdenie konania O. S. z hľadiska narušenia občianskeho spolunažívania, teda o posúdenie poškodenia verejného záujmu na pokojnom občianskom spolunažívaní a nejde o posudzovanie stavu majetku z hľadiska jeho hospodárskeho využitia v prospech vlastníkov či spoluvlastníkov.

14. Proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného podal žalobca v zákonom stanovenej lehote správnu žalobu. Žalobca namietal nedostatočne zistený skutkový stav a nesprávne právne posúdenie veci, keď mal za to, že v jeho prípade nebola naplnená skutková podstata priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch argumentujúc hlavne tým, že je väčšinový podielový spoluvlastník danej nehnuteľnosti (spoločného dvora) a nesúhlasil s kladením zámkovej dlažby respektíve s inou stavebno-technickou úpravou alebo činnosťou na danej nehnuteľnosti.

15. Krajský súd v Trnave, ako súd správny postupom podľa § 191 ods. 1 písm. d/ SSP zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Súčasne žalobcovi priznal právo na náhradu trov konanie v celom rozsahu.

16. Správny súd v odôvodnení svojho rozsudku za nedôvodnú označil námietku týkajúcu sa nedostatočne zisteného skutkového stavu majúc za to, že žalobca nekonkretizoval, ktorý relevantný dôkaz mohol byť a nebol vykonaný, resp. ktorá okolnosť týkajúca sa priestupku dokazovaním nebola objasnená, pričom z obsahu spisového materiálu nedostatky konania správneho orgánu nezistil.

17. Na strane druhej správny súd konštatoval, že sa správne orgány oboch stupňov dôsledne nezaoberali posudzovaním zisteného konania žalobcu z hľadiska naplnenia podmienok ustanovenia § 49 ods. 1 písm. d) zákona o priestupkoch s prihliadnutím na všetky okolnosti prípadu. Z obsahu rozhodnutí, ako i spisovaného materiálu bolo podľa názoru správneho súdu bez pochybností zrejmé, že cieľom žalobcu a aj reálnym následkom jeho konania bolo znemožnenie vykonávania rekonštrukčných prác na spoločnom dvore, nie zamedzenie prechodu, či prístupu spoluvlastníkov, keď s rekonštrukčnými prácami menšinových spoluvlastníkov nesúhlasil.

18. Rovnako správny súd vytkol konajúcim správnym orgánom, že z odôvodnení ich rozhodnutí nie je zrejmé, aký konkrétny postup vyriešenia sporu medzi podielovými spoluvlastníkmi žalobcovi odporúčali priznajúc súčasne, že nie je úlohou správnych orgánov v predmetnej veci hľadať riešenie tohto sporu. Avšak tiež uviedol, že vykonávaním stavebných prác bez súhlasu žalobcu i rozhodnutia súdu a to s poukazom na ustanovenie § 139 ods. 2 Občianskeho zákonníka, práve menšinoví spoluvlastníci konali nad rámec svojich práv.

19. Správny súd ďalej skonštatoval, že úmyselné odstavenie vozidla na takom mieste, aby bránilo v činnosti iných osôb, zrejme možno považovať za schválnosť v zmysle § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch, avšak, nie každú schválnosť možno považovať za priestupok proti občianskemu spolunažívaniu. V tejto súvislosti dôvodil, že gramatickým a logickým výkladom tohto ustanovenia nemožno nedospieť k záveru, že priestupkom je iba schválnosť, ktorá súčasne napĺňa všeobecné znaky

hrubého správania ovplyvneného v jednotlivých prípadoch nielen vonkajšími znakmi konania, ale aj jeho motívom dodajúc, že z odôvodnení rozhodnutí správnych orgánov vo veci pritom vyplýva, že konanie žalobcu bolo posúdené ako schválnosť, ale súčasne aj to, že sa správne orgány nezaoberali otázkou, či toto konanie súčasne je dôvodné posudzovať ako hrubé správanie a či tak boli naplnené podmienky prijatia záveru, že sa žalobca dopustil priestupku proti občianskemu spolunažívaniu.

20. Záverom sa správny súd nestotožnil so záverom žalovaného, že prvostupňový správny orgán vykonal zhodnotenie všetkých podstatných kritérií pre uloženie sankcie a že sankcia bola uložená zákonným spôsobom, keď podľa názoru správneho súdu, prvostupňový správny orgán iba citoval kritéria vyplývajúce z ustanovenia § 12 ods. 1 zákona o priestupkoch.

21. Proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 20Sa/24/2017-65 z 3. augusta 2018 podal žalovaný z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f/, g/ a h/ SSP kasačnú sťažnosť navrhujúc kasačnému súdu jeho zrušenie a vrátenie mu veci na ďalšie konanie.

22. Vo vzťahu ku kasačnému dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f/ SSP žalovaný s poukazom na ustanovenia § 443 ods. 1, ods. 2 písm. a/ a § 145 ods. 2 písm. c/ SSP dôvodil, že správny súd postupoval nezákonne tým, že uviedol nesprávne poučenie, čím mohlo dôjsť k znemožneniu uskutočnenia jeho procesného práva – podať v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

23. Ďalej žalovaný namietal, že správny súd vec nesprávne právne posúdil a tiež, že sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Konkrétne namietal, že si správny súd v rozpore s gramatickými a logickými výkladovými metódami vyložil ustanovenie § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch. Mal za to, že z dotknutého zákonného ustanovenia je viditeľné, čo je úmyselným narušením občianskeho spolunažívania: 1. vyhrážanie ujmu na zdraví, 2. drobné ublíženie na zdraví, 3. nepravdivé obvinenie z priestupku, 4. schválnosti, 5. iné hrubé správanie. Dôvodil, že zákon používa pojem „iné hrubé správanie“, ktorý sa nachádza v jednej vetnej konštrukcii s ďalšími druhmi konania, pričom toto „iné hrubé správanie“ je k nim pripojené spôsobom „alebo iným hrubým správaním.“ dodajúc, že z takto formulovanej vety vyplýva, že predtým vymenované druhy konania sú tiež hrubým správaním alebo inak povedané, zákon vymenováva konkrétne formy hrubého správania, pričom však narušením občianskeho spolunažívania je aj tzv. iné hrubé správanie. Rovnako mal za to, že úmyslom zákonodarcu bolo uviesť akoby päť skutkových podstát, ktoré sú narušením občianskeho spolunažívania. Preto uzavrel, že výklad zákona, ktorý uplatnil správny súd je nesprávnym výkladom a teda vec bola nesprávne právne posúdená.

24. Žalovaný ďalej dôvodil, že ak dôjde k priestupku napr. drobným ublížením na zdraví, t. j. kedy bolo lekársky preukázané zranenie, ktoré bolo zároveň spôsobené úmyselným konaním obvineného z priestupku, typicky napríklad fyzickým napadnutím, nie je na mieste zároveň skúmať, či je takéto fyzické napadnutie hrubým správaním, pretože je v zmysle zákona samozrejmé, že ide o narušenie občianskeho spolunažívania. Taktiež poukázal na to, že ak zákonodarca uviedol nepravdivé obvinenie z priestupku ako narušenie občianskeho spolunažívania, nie je dôvod skúmať, či je nepravdivé obvinenie zároveň „hrubým správaním ovplyvneným v jednotlivých prípadoch nielen vonkajšími znakmi konania, ale aj jeho motívom.“, tak ako uviedol správny súd. V tejto súvislosti dodal, že nie je ani nijaký dôvod, aby pri schválnostiach bolo posudzované, či ide o schválnosti iného hrubého charakteru a teda na spáchanie priestupku postačuje schválnostné konanie („schválnosti“) (napr. schválnosti robené hrubými vulgárnymi výrazmi) majú za to, že podľa zákona je schválnosť sama o sebe hrubým správaním a narušením občianskeho spolunažívania.

25. Pokiaľ ide o ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu, žalovaný poukázal na rozsudky Najvyššieho súdu SR, konkrétne na rozsudok sp. zn. 2Sž-o-KS 92/2006 z 20. júna 2007 a na rozsudok sp. zn. 2Sžo/4/2007 z 12. decembra 2007, v ktorom najvyšší súd konštatoval, že priestupca sa tým, že vymenil zámok na záhrade, ku ktorej nemá uzatvorenú zmluvu na jej užívanie a tým, že kľúče odmieta vydať oprávnenej nájomníčke a užívateľke záhrady, dopustil priestupku podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch, lebo bezdôvodná výmena zámku a bezdôvodné odmietnutie vydať kľúče treba z jeho strany považovať za schválnosť voči nájomníčke s tým, že správny orgán nie je oprávnený v danom konaní posudzovať platnosť nájomnej zmluvy, lebo je na prenajímateľovi, s kým nájomnú zmluvu uzatvorí. V súvislosti s uvedeným rozsudkom mal žalovaný za to, že z neho vyplývajú pre súčasný prejednávaný prípad dva závery. Za prvé, rozsudok preukazuje, že pre posudzovanie schválnostného konania nie je potrebné skúmať, že či konkrétne schválnostné konanie má zároveň charakter „hrubého správania“ v tom zmysle, či sú obsahom tohto schválnostného konania nejaké vulgárne výrazy, urážlivé gestá a pod. A za druhé rozsudok preukazuje aj to, že správne orgány nerozhodujú o sporoch občianskoprávneho charakteru.

26. Žalovaný poukázal na to, že správny súd v odôvodnení svojho rozsudku (bod 13) uviedol, že z odôvodnení rozhodnutí správnych orgánov oboch stupňov nie je zrejmé, aký konkrétny odporúčaný postup v medziach zákona mali na mysli, keď vo svojich rozhodnutiach smerom k žalobcovi uviedli, aby nenarušoval občianske spolunažívanie a postupoval pri riešení občianskoprávnych sporov v súlade so zákonom dodajúc, že správne orgány na úseku priestupkov v zmysle zákonného určenia nevystupujú ako právny poradca alebo mediátor (okrem prípadov návrhových priestupkov, čo však nie je prípad prejednáwanej veci) a taktiež, v zmysle citovanej judikatúry, nie je úlohou správnych orgánov na úseku priestupkov, aby navrhovali nejaké z mnohých právnych riešení, ale aby upozornili občana na nezákonnosť postupu, ktorý použil.

27. Žalobca vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že s touto v celom rozsahu nesúhlasí a považuje ju za nedôvodnú. Mal za to, že správny súd napadnutým rozsudkom rozhodol správne. Taktiež sa stotožnil s odôvodnením napadnutého rozsudku, že bolo potrebné zaoberať sa otázkou, či boli naplnené podmienky prijatia záveru, že sa mal dopustiť priestupku proti občianskemu spolunažívaniu, a to v kontexte skúmania samotného schválnostného konania a jeho posúdenia, čo do rozsahu znakov hrubého správania. Vo vzťahu k rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 2Sžo/4/2007 z 12. decembra 2007 poukázal na to, že v posudzovanom prípade priestupca konal bezdôvodne, avšak v jeho prípade takéto konanie neexistovalo, nakoľko on vystupuje v postavení oprávneného väčšinového spoluvlastníctva, bránil svoje vlastnícke právo, teda nekonal bezdôvodne. Záverom poukázal na to, že z jeho strany nemohlo dôjsť k naplneniu znakov skutkovej podstaty priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch, a to z dôvodu, že nevykonal akt, ktorý by zasahoval do pokojného a usporiadaného spolunažívania, nakoľko mal s pánom J. P, ktorého sa mal priestupok týkať, dlhodobo narušené vzťahy. Preto navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť žalovaného ako nedôvodnú zamietol.

Z odôvodnenia rozhodnutia

30. Kasačný súd po preskúmaní rozsudku Krajského súdu v Trnave a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu dospel k záveru o jeho vecnej správnosti a kasačnú sťažnosť zamietol, pričom považoval za potrebné jeho argumentáciu doplniť o ďalšie relevantné skutočnosti.

31. Spornou právnou otázkou medzi účastníkmi konania bolo, či sa žalobca dopustil priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch na tom skutkovom základe, že dňa 09.11.2016 v čase o 10.00 hod. a následne o 13.15 hod. v obci Dechtice, za rodinným domom č. 166, odstavil svoje motorové vozidlo pred vchod do spoločných priestorov a odmietol ho odtiahnuť a tým znemožnil J. P. stavebné práce, čím úmyselne narušil občianske spolunažívanie schválnosťami a to opakovanie, keďže toto urobil dvakrát v uvedený deň.

32. Na strane druhej nebolo sporné, že žalobca je väčšinový spoluvlastník pozemkov parcelné číslo 423/1 (pozemok, na ktorom sa nachádza rodinný dom súp.č. 166) a 424 (pozemok, na ktorom sa nachádza spoločný dvor), ktoré sú zapísané na LV č. 1401, katastrálne územie: Dechtice, pričom jeho spoluvlastnícky podiel predstavuje 2/3-iny k celku. Ďalšími spoluvlastníkmi týchto pozemkov sú R. P. a J. P. s tým, že každý vlastní spoluvlastnícky podiel vo veľkosti 1/6-ina.

33. Kasačný súd mal zo záznamu o podaní oznámenia č. ORPZ-TT-OPP5-133/2016-P z 9. novembra 2016 preukázané, že O. S. v uvedený deň o 11.25 hod. podal oznámenie podľa § 59 ods. 3 zákona o priestupkoch a to z dôvodu, že dňa 09.11.2016 v čase o 9.45 hod. prišiel do obce Dechtice, pričom pred bránou spoločného dvoru domov č. 166 a 167 videl stavebný materiál, následne išiel so svojím vozidlom do dvora, ktorý patrí aj jemu a videl, že na spoločnom dvore sa prevádzajú stavebné práce, na dvore boli stavebné stroje a to nakladač UNC a vibračná doska, pričom on ako podielový spoluvlastník nedal súhlas na tieto stavebné úpravy. Uvedené oznámil R. P. a tiež mu povedal, že potrebuje mať od neho povolenie na tieto stavebné práce, inak porušuje jeho práva. O. S. toto konanie R. P. považoval za schválnosť a porušenie jeho majetkových práv a požiadaval, aby sa takéto konanie neopakovalo. Následne svoje oznámenie o 14.10 hod. doplnil, že sa vrátil na adresu Dechtice 166 asi o 13.20 hod. a stavebné práce pokračovali a preto to nahlásil na políciu. Teda žalobca nepopieral, že by so svojím vozidlom vošiel do spoločného dvora.

34. Rovnako mal kasačný súd preukázané, že oznámenie podľa § 59 ods. 3 zákona o priestupkoch podal dňa 09.11.2016 aj J. P.. Zo záznamu o podaní oznámenia vyplýva, že v minulosti strýkovi O. S. hovoril, že by chcel upraviť dvor, avšak je s ním ťažká komunikácia, nič mu nevyhovuje, k ničomu sa konkrétne nevyjadrí. Dva dni dozadu sa rozhodol aj so svojím bratom R. že na dvore vykonajú práce, že tam uložia zámkovú dlažbu a dajú dvor do poriadku, preto si najali pracovníkov, ktorí začali s prácami. V čase o 10.00 hod prišiel na dvor O. S. so svojím vozidlom a hneď volal políciu, pričom svoje vozidlo RENAULT TRAFFIC odstavil tak, že znemožnil výjazd nakladača UNC a tým vlastne sťažil pohyb a výkon prác na dvore, potom s vozidlom odišiel podať na políciu oznámenie. Asi o 13.15 hod sa O. S. opätovne vrátil na spoločný dvor, pričom opätovne odstavil svoje vozidlo hneď za spoločnú bránu a znemožnil, aby sa vykonávali práce pomocou nakladača UNC, s ktorým sa nedalo dostať na ulicu, kde bol uložený podkladový materiál pod dlažbu, potom musel zavolať kamarátov a podklad pod dlažbu vozili na dvor z ulice na fúrikoch, O. S. sedel vo svojom vozidle a odmietal ho odtiahnuť s tvrdením, že si chráni svoj majetok.

35. Súčasťou administratívneho spisu je aj fotodokumentácia, ktorou je preukázané, že stavebné práce sa uskutočňovali, na fotografiách bolo zachytené vozidlo žalobcu, ako aj UNC vozidlo, štrk a podobne.

36. Na vyššie uvedené skutočnosti považoval kasačný súd za potrebné poukázať a to z dôvodu, aby bol ozrejmený nielen spôsob konania žalobcu, ale aj jeho dôvod. Uvedené je relevantné práve k posúdeniu, či takéto konanie žalobcu svojou intenzitou a následkom naplnilo skutkovú podstatu

priestupku proti občianskemu spolunažívaniu, ktorého sa žalobca mal dopustiť schválnosťou, teda či k spáchaniu priestupku vôbec došlo.

37. Je nepochybné, že pojem schválnosť je neurčitý právny pojem, ktorý práve z dôvodu možných následkov v podobe deliktuálnej zodpovednosti konkrétnej osoby treba vykladať vždy reštriktívne. Schválnosťou treba rozumieť konanie narušujúce hrubým spôsobom pokojné a riadne spolunažívanie, pričom hrubosť takéhoto konania môže spočívať napríklad vo verbálnej agresii, fyzickej agresii nedosahujúcej intenzitu ani drobného ublíženia na zdraví či v spôsobení iného dostatočne závažného následku. Hrubým správaním a teda aj schválnosťou sa rovnako rozumie také správanie, ktoré prekračuje rámec iným spôsobom nevhodného správania. V čom je konkrétne správanie, správaním hrubým a teda schválnosťou, musí konajúci orgán verejnej správy vyhodnotiť a následne zdôvodniť a to pokiaľ ide o povahu, intenzitu a následok takéhoto správania. Podľa názoru kasačného súdu, presne uvedené mal na mysli správny súd, keď uzavrel, že priestupkom je iba schválnosť, ktorá súčasne napĺňa znaky hrubého správania.

38. S poukazom na bod 37 sa preto kasačný súd nemôže stotožniť s tvrdením žalovaného, že na spáchanie priestupku postačuje schválnostné konanie a teda, že nie je dôvod na to, aby bolo pri schválnostiach posudzované, či ide o schválnosti iného hrubého charakteru (bod 24 rozsudku). Takýto výklad žalovaného by v praxi viedol k absurdnému záveru a to, že akékoľvek konanie majúce znaky schválnosti („naprieku“) by sa automaticky považovalo za priestupok proti občianskemu spolunažívaniu a to bez skúmania povahy, intenzity a následku takéhoto schválnostného konania. Je potrebné si uvedomiť, že iba hrubé konanie (hrubé správanie) je priestupkovo postihnuteľné, keďže iba takéto konanie je spôsobilé vyvolať následok v podobe narušenia občianskeho spolunažívania. Inak povedané, ak konanie nedosiahne intenzitu hrubého správania, nejedná sa o protiprávne konanie. S poukazom na uvedené je namieste súhlasiť s právnym záverom krajského súdu, že bolo potrebné, aby sa správne orgány zaoberali otázkou, či je konanie žalobcu dôvodné posudzovať ako hrubé správanie a teda, či sa žalobca svojím konaním dopustil priestupku proti občianskemu spolunažívaniu.

39. Kasačný súd sa v plnom rozsahu stotožňuje s názorom žalovaného, že nie je mediátorom a že mu neprináleží v rámci priestupkového konania riešiť občianskoprávne vzťahy. V tomto smere však nie je dôvodné nič správne súdu vytknúť, keďže tento vo svojom právnom názore nezaviazal konajúce orgány verejnej správy, aby daný spoluvlastnícky spor vyriešili. Na strane druhej krajský súd správne poukázal na to, že z odôvodnení rozhodnutí nie je zrejmé, aký konkrétny prostriedok legálnej ochrany práv vo vzťahu k žalobcovi, v konkrétnom čase a na konkrétnom mieste, mali na mysli. V danom prípade to mali byť práve menšinoví podieloví spoluvlastníci, ktorí pokiaľ mali záujem na rekonštrukčných prácach na predmetnom pozemku a nedosiahla sa dohoda o hospodárení so spoločnou vecou (§ 139 ods. 2 Občianskeho zákonníka) mali možnosť obrátiť sa na súd, ktorý by v danej veci rozhodol. Rovnako pochopiteľne prichádza do úvahy vyporiadanie podielového spoluvlastníctva.

40. Pokiaľ ide o námietku ohľadom nesprávneho poučenia, keď správny súd v poučení namiesto 30 dní uviedol jeden mesiac, čím mohlo dôjsť k znemožneniu podania kasačnej sťažnosti zo strany žalovaného, v neprospech ktorého bol rozsudok vydaný, kasačný súd dôvodí jednak tým, že táto situácia nenastala a jednak tým, že pokiaľ by aj žalovaný, vychádzajúc z nesprávneho poučenia správneho súdu, podal kasačnú sťažnosť v lehote jedného mesiaca, malo by sa za to, že ju podal včas. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžfk/28/2017 z 21. novembra 2018, publikované v Zbierke 6/2019 pod č. 64.

41. Kasačný súd rovnako nesúhlasí s námietkou žalovaného, že sa správny súd odklonil od ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky poukazujúc na rozsudok sp. zn. 2Sžo/4/2007 z 12. decembra 2007, keď skutkové okolnosti daných prípadov nemožno vyhodnotiť za totožné. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje práve na odôvodnenie rozsudku sp. zn. 2Sžo/4/2007, z ktorého vyplýva, že žalobca opakovane výmenou zámku znemožňoval oprávnenej užívateľke riadne užívať záhradu určité obdobie, pričom toto obdobie trvalo minimálne od marca 2005 do 31.05.2005, kedy podal vysvetlenie k veci. Teda práve intenzita konania a jeho následok, v podobe nemožnosti užívania záhrady po určitú dobu je dôvodné považovať za hrubé konanie (správanie). V danom prípade však kasačnému súdu nie je zrejmé, keďže to nie je možné vyčítať tak z výroku ani odôvodnenia napadnutého, ako aj prvostupňového rozhodnutia a rovnako tiež z pripojeného administratívneho spisu, ako dlho malo konanie žalobcu trvať, keď v skutkovej vete je uvedené len o 10.00 hod. a 13.15 hod. (t. j. 2 x po 1 minúte?) a konkrétne, aký bol následok tohto konania – nemožnosť pokračovať v stavebných prácach? Kasačný súd však mal z výpovede svedka D. S. (č.l. 35 administratívneho spisu) preukázané, že dňa 10.11.2016 (t. j. nasledujúci deň) sa v stavebných prácach na spoločnom dvore pokračovalo, keď tento svedok uviedol, že „*Na ďalší deň, počas celej doby, čo sme pokládku robili, tak znovu prišiel O. S., ktorý sa nemohol dostať už ďalej, lebo vo vjazde bol vysypaný štrk a ja som si spravil svoju robotu.*“ Teda stavebné práce boli dokončené a v daný deň bolo dokonca žalobcovi bránené vo vjazde na pozemok, ktorého je väčšinovým podielovým spoluvlastníkom. V tejto súvislosti nedá kasačnému súdu neuviesť, že ak si správny orgán konanie žalobcu vyhodnotil ako schválne, je pozoruhodné, vnímajúc celok skutkových okolností práve rozhodovanej veci, že sa nezamyslel nad tým, že by rovnakým spôsobom mohol uvažovať aj o konaní opísanom svedkom D.S.. Z tohto možno badať istú inkonzistentnosť v prístupe správneho orgánu, ktorá môže nasvedčovať selektívnemu uplatňovaniu právomoci správneho orgánu v rozpore s jeho úlohami (bod 39 tohto rozsudku) s cieľom zdanlivo vyriešiť civilnú podstatu sporu medzi spoluvlastníkmi.

42. Nad rámec kasačný súd len dodáva, že mu z administratívneho spisu nevyplýva, akým spôsobom bolo posúdené oznámenie žalobcu, ktoré dňa 09.11.2016 podal práve vo vzťahu ku konaniu R. P.

43. Záverom považuje kasačný súd za potrebné uviesť, že vzhľadom na okolnosti daného prípadu, konkrétne má kasačný súd na mysli vykonanie stavebných prác bez súhlasu väčšinového podielového spoluvlastníka a oznámenie tejto skutočnosti zo strany žalobcu (bod 33 rozsudku), nie je ani vylúčené, že v prípade konania žalobcu ide o dovolené konanie podľa § 6 (tzv. svojpomoc) respektíve § 417 ods. 1 Občianskeho zákonníka (tzv. zakročovacia povinnosť).

Kľúčové slová: uznesenie o vedení konania; neprípustnosť kasačnej sťažnosti

Prejudikatúra: 7 Sžr 78/2016

Vzťah k právnej úprave: § 32 ods. 3 písm. a), § 33 SSP, § 439 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku

- I. V prípade uznesenia, ktorým sa podľa § 33 Správneho súdneho poriadku do konania pribrali ďalší účastníci konania vymedzení v ustanovení § 32 ods. 3 písm. a) Správneho súdneho poriadku (účastníci prevzatí z administratívneho konania) a v prípade uznesenia o ustanovení spoločného zástupcu (§ 52 Správneho súdneho poriadku), ide o uznesenie, ktorým sa upravuje vedenie konania. Proti takému uzneseniu kasačná sťažnosť nie je prípustná podľa § 439 ods. 2 písm. a) Správneho súdneho poriadku.**
- II. Nesprávne poučenie správneho súdu o prípustnosti kasačnej sťažnosti nezakladá jej prípustnosť.**

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky z 30. septembra 2021 sp. zn. 7 Sžrk 1/2020: predsedníčka senátu JUDr. Petra Příbelská, PhD., sudcovia JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Juraj Vališ, LL.M.]

Vymedzenie veci

1. Katastrálny orgán I. stupňa a žalovaný nevyhoveli v tejto veci návrhu žalobcu 2/ na opravu chyby v katastrálnom operáte. Išlo o to, že v návrhu špecifikovaná nehnuteľnosť bola na podklade predložených záznamových titulov podľa názoru oboch žalobcov nesprávne zapísaná v katastri nehnuteľností ako vlastníctvo jednotlivých urbárskych podielnikov žalobcu 1), a nie ako vlastníctvo žalobcu 1/ samotného. Žalobcom 1) bolo Spolumajiteľstvo bývalých urbárikov obce Podbiel.

2. Žalobcovia 1) a 2) 23. júna 2015 podali proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného žalobu, ktorú Krajský súd v Žiline rozsudkom č. k. 20 S 133/2015-61 z 9. februára 2016 zamietol.

3. Na odvolanie oboch žalobcov Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 7Sžr/78/2016 z 25. januára 2018 uvedený rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa nevyjadril k podstate veci, ale uzavrel, že krajský súd nekonal so správne ustáleným okruhom účastníkom. Uložil mu konať s urbárskymi podielníkmi žalobcu 1), ktorí boli účastníkmi administratívneho konania pred katastrálnymi orgánmi, a v ktorých prospech svedčí doterajší zápis na príslušnom liste vlastníctva.

4. Napadnutým uznesením krajský súd výrokom I pribral do konania spolu 459 účastníkov v tomto výroku vymedzených, výrokom II ustanovil podľa § 52 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“ alebo „Správny súdny poriadok“) spoločného zástupcu ďalším účastníkom konania 1/ až 431/, a výrokom III rozhodol, že vo vzťahu k ďalším

účastníkom konania 432/ až 459/ ako neznámym vlastníkom bude konať so Slovenským pozemkovým fondom, so sídlom Búdková cesta 36, 817 15 Bratislava, ako s ich zákonným zástupcom. Súčasne ich poučil, že proti výroku I a II napádaného uznesenia je prípustná kasačná sťažnosť.

5. 11. marca 2019 podali ďalší účastníci konania v 52., 69., 86., 88., 92., 113., 116., 155., 191., 286., 289., 316. a 341. rade prostredníctvom právneho zástupcu, ktorého okrem iného splnomocnili na zastupovanie nielen v rámci kasačného konania, ale aj v rámci správneho súdneho konania pred krajským súdom, proti výrokom I a II napadnutého uznesenia kasačnú sťažnosť.

6. Uznesením č. k. 20S/133/2015-941 z 9. júna 2020 krajský súd zastavil konanie vo vzťahu k niektorým ďalším účastníkom konania a rozhodol o procesnom nástupníctve po iných ďalších účastníkoch konania.

7. Sťažovatelia zakladajú svoju kasačnú sťažnosť na jedinom dôvode. Namietajú porušenie spravodlivého procesu [§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP].

8. Nesúhlasia so svojím účastníctvom v konaní, lebo nesúhlasia s nakladaním s majetkom urbáru. Poukazujú aj na to, že účastníctvo v konaní tak veľkého počtu osôb sa neustále vyvíja. Namietajú, že im nemohla byť za spoločného zástupcu ustanovená osoba, ktorá nemá právnické vzdelanie. Pre tieto dôvody navrhujú sťažovatelia kasačnému súdu, aby bolo napadnuté uznesenie zrušené a vec bola vrátená na ďalšie konanie.

9. Obaja žalobcovia sa vyjadrili v podaní doručenom 25. júna 2020 tak, že kasačná sťažnosť je neprípustná, pretože smeruje proti uzneseniu, ktorým sa upravuje vedenie konania. Inak ju nepovažovali za dôvodnú. Spoločný zástupca vo vyjadrení doručenom 26. júna 2020 považoval kasačnú sťažnosť za nedôvodnú, osobitne argumentoval, že nemusí mať právnické vzdelanie. Žalovaný ani Slovenský pozemkový fond sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrili.

Z odôvodnenia rozhodnutia

11. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „Najvyšší správny súd“) konajúci ako súd kasačný musí, po preskúmaní napadnutého uznesenia skonštatovať, že táto smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť neprípustná a to s odkazom na ustanovenie § 459 písm. c/ v spojení s § 439 ods. 2 písm. a/ SSP, nakoľko smeruje proti uzneseniu, ktorým sa upravuje vedenie konania. S poukazom na uvedené kasačnú sťažnosť ako neprípustnú odmietol.

12. Najvyšší správny súd má za to, že aby mohlo byť uznesenie považované na účely posúdenia prípustnosti kasačného prieskumu za také, ktoré upravuje vedenie konania, musí spĺňať nasledujúce znaky (napr. uznesenie Najvyššieho súdu z 15. júla 2010 sp. zn. 5Cdo/101/2010, s. 4, keďže právna úprava otázky uznesení upravujúcich vedenia konania v civilnom procese a súčasnom správnom súdnom procese bola totožná).

13. V prvom rade, takým uznesením nesmie byť rozhodované vo veci samej, ani sa ním nesmie končiť konanie. Upravujú sa ním len otázky, ktoré vznikajú a na ktoré je potrebné reagovať počas prebiehajúceho konania. V druhom rade, také uznesenia musia riešiť otázky vývoja, smerovania či organizácie konania pred súdom. Krajský súd si nimi napr. ustáľuje, ako má konať, kedy má konať, čo je predmetom jeho konania, a s kým má konať. V treťom rade, v prípade uznesenia o vedení konania musí byť zrejmé, že ho právna úprava súdu umožňuje vzhľadom na momentálne potreby alebo okolnosti

konania modifikovať pre zmenu skutkových či právnych okolností alebo aj pre zmenu vlastného názoru (§ 150 ods. 2 SSP). Vo štvrtom rade, uznesenie, ktorým sa upravuje vedenie konania, nesmie byť spôsobilé podstatnejším spôsobom negatívne zasahovať do právnej sféry dotknutého účastníka konania.

14. Účelom vylúčenia prípustnosti kasačnej sťažnosti proti uzneseniam, ktorými sa upravuje vedenie konania, je zabezpečiť rýchly a hospodárny priebeh konania pred krajským súdom tým, že konanie nebude brzdené aj opakovaným preskúmaním jednotlivých procesných krokov správneho súdu pred rozhodnutím vo veci samej resp. pred rozhodnutím, ktorým sa konanie končí. Navyiac, ako vyplýva z ustanovenia § 150 ods. 2 SSP uznesením, ktorým sa upravuje vedenie konanie, nie je správny súd viazaný, to znamená, že ho môže kedykoľvek zrušiť.

15. Vo vzťahu k prípustnosti kasačnej sťažnosti proti uzneseniu o pribratí ďalších účastníkov konania podľa § 32 ods. 3 písm. a/ SSP (výrok 1. napadnutého uznesenia) postupom podľa § 33 SSP kasačný súd predovšetkým poukazuje na účel takéhoto uznesenia, ktorý jednoznačne podporuje záver, že ide o uznesenie, ktorým sa upravuje vedenie konania. V podstate pribratie ďalších účastníkov konania (§ 32 ods. 3 písm. a) SSP), je iba realizáciou bezpodmienečného zákonného príkazu a to prenesenie účastníkov administratívneho konania do správneho súdneho konania, pričom samotné pribratie ďalších účastníkov konania nemôže predstavovať zásah do ich práv. Práve naopak, toto pribratie sleduje ochranu ich práv, pretože im umožňuje vplývať svojím účastníctvom na priebeh a výsledok správneho súdneho konania, ktoré nadväzuje na administratívne konanie, kde boli účastníkmi a kde sa rozhodovalo o ich právnej pozícii, a ktorého výsledok môže byť správnym súdom menený aj v ich neprospech. Absencia zásahu do ich práv je ďalej podložená aj tou skutočnosťou, že ďalší účastník konania sa môže svojho účastníctva v správnom súdnom konaní vzdať a to postupom podľa § 32 ods. 4 SSP, podľa ktorého „[účastníci prevzatí z administratívneho konania] sa môžu svojho účastníctva v konaní pred správnym súdom výslovne vzdať ústne do zápisnice na pojednávaní alebo písomne s osvedčením pravosti podpisu alebo zaručeným elektronickým podpisom.“, o ktorej možnosti má krajský súd pribratých účastníkov konania poučiť. Taktiež je potrebné si v danej veci uvedomiť, že krajský súd vydal napadnuté uznesenie z dôvodu, že bol viazaný právnym názorom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky obsiahnutým v uznesení sp. zn. 7Sžr/78/2016 z 25. januára 2018. S poukazom na uvedené kasačný súd uzatvára, že uznesenie krajského súdu, ktorým sa podľa § 33 SSP do konania pribrali ďalší účastníci konania vymedzené v ustanovení § 32 ods. 3 písm. a/ SSP, je uznesením, ktorým sa upravuje vedenie konania, proti ktorému kasačná sťažnosť nie je prípustná. Na tomto závere nemôže zmeniť nič ani nesprávne poučenie o prípustnosti kasačnej sťažnosti zo strany krajského súdu.

16. Najvyšší správny súd sa ďalej zaoberal prípustnosťou kasačnej sťažnosti proti uzneseniu, ktorým bol ďalším účastníkom konania ustanovený spoločný zástupca podľa § 52 SSP. V tejto súvislosti Najvyšší správny súd konštatuje, že kritériá 1/ až 4/ opísané vyššie (bod 13) sú aj v prípade tohto uznesenia naplnené. Je potrebné si uvedomiť samotný účel ustanovenia spoločného zástupcu v danom konaní, ktorým je predovšetkým hospodárnosť a rýchlosť konania, v istom administratívnom slova zmysle (napr. odstránením požiadavky doručovať dokumenty veľkému počtu osôb), a teda nie zbaviť účastníkov konania ich účastníctva či ich možnosti vplývať na priebeh a výsledok súdneho konania. Ďalší účastníci konania, aj napriek ustanoveniu spoločného zástupcu, môžu napríklad naďalej nazeráť do spisu, spoločný zástupca nemôže ukončiť konanie na krajskom súde proti vôli účastníkov konania a podobne. Platí tiež, že ustanovenie spoločného zástupcu nie je zákonnou prekážkou k tomu, aby sa ďalší účastníci konania dali zastúpiť, či už advokátom (tak ako sa to stalo aj v danom prípade) alebo im blízkou osobou, ktorá však musí disponovať vysokoškolským právnickým vzdelaním druhého stupňa (§ 51 ods. 2 SSP), pričom v takomto prípade má zastúpenie ďalšieho účastníka konania advokátom alebo blízkou osobou prednosť, čo znamená, že aj napriek ustanoveniu spoločného zástupcu podľa § 52 SSP,

bude tento účastník konania zastúpený svojim právnym zástupcom. Tiež je potrebné zdôrazniť, že uznesenie o ustanovení spoločného zástupcu nie je spôsobilé zasahovať do práv ustanoveného zástupcu, pretože správny súd môže za spoločného zástupcu ustanoviť len takú osobu, ktorá s tým súhlasí, ktorá situácia nastala aj v danom prípade, pričom Správny súdny poriadok okrem tejto podmienky neurčuje žiadne iné kritéria k osobe spoločného zástupcu, ako napríklad právnické vzdelanie. Naviac, keďže ide o uznesenie, ktorým sa upravuje vedenie konania a teda ním správny súd nie je viazaný (§ 150 ods. 2 SSP) môže spoločného zástupcu v odôvodnených prípadoch na návrh, ale aj bez návrhu za súčasného zrušenia predchádzajúceho uznesenia zmeniť respektíve toto uznesenie kedykoľvek zrušiť. S poukazom na uvedené kasačný súd musí rovnako aj vo vzťahu k uzneseniu o ustanovení spoločného zástupcu (§ 52 SSP) skonštatovať, že ide o uznesenie, ktorým sa upravuje vedenie konania. Preto kasačná sťažnosť, rovnako prípustná nie je [§ 439 ods. 2 písm. a/ SSP].

17. S poukazom na vyššie uvedené dôvody Najvyšší správny súd kasačnú sťažnosť ako neprípustnú odmietol [§ 459 písm. c/ SSP s poukazom na § 439 ods. 2 písm. a/ SSP].

