

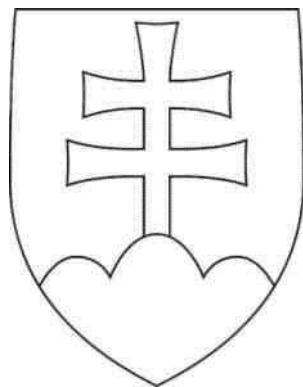


ZBIERKA

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

1/2025

Ročník: IV.

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 rozhodnutie 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. rozhodnutie publikované v Zbierke od počiatku jej vydávania, že toto rozhodnutie bolo publikované v roku 2024, a že ide o 11. rozhodnutie veľkého senátu najvyššieho správneho súdu vydané od 1. augusta 2021 a publikované v roku 2024.

Publikované rozhodnutia a právne vety (č. 89 až č. 96) boli schválené na zasadnutí pléna Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky 7. apríla 2025.

OBSAH

Stanoviská a rozhodnutia vo veciach správneho súdnictva

1. Ochrana utajovaných skutočností; bezpečnostné riziko (89/2025 ZNSS)

- I. Ustanovenie § 14 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. definujúce pojem „*bezpečnostné riziko*“ je konštruované ako taxatívny výpočet skutočností, ktoré sú prekážkou na vydanie osvedčenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, čo znamená, že žalovaný musí byť schopný pri aplikácii tohto ustanovenia zistený skutkový stav podradiť pod niektorú z nich.
- II. Nie je vylúčené, aby žalovaný bezpečnostné riziko vo forme preukázania nečestnosti, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností (§ 14 ods. 2 písm. c) bod 6 zákona č. 215/2004 Z. z.) identifikoval aj u osôb, ktoré s ochranou utajovaných skutočností zatiaľ do styku neprišli, avšak svojím konaním či vyjadrením preukázali nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane iných chránených skutočností, napríklad k obchodnému tajomstvu, daňovému tajomstvu, ochrane osobných údajov a pod., a na základe toho bude možné ustáliť, že ich konanie nedáva záruku, že by sa takto nezachovali aj pri ochrane utajovaných skutočností. Tieto okolnosti však musí mať žalovaný v konaní riadne zistené a preukázané.5

2. Zastavaný pozemok (90/2025 ZNSS)

Pozemok nachádzajúci sa v oplotenom areáli výrobného podniku, ktorý nie je využívaný na poľnohospodárske účely ale naopak bezprostredne slúži na prevádzku výrobného (priemyselného) podniku, je nutné pre potreby aplikácie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. považovať za „*pozemok, ktorý bol po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavaný*“.13

3. Postúpenie prejednávania veci správnomu orgánu; postavenie poškodeného v priestupkovom konaní (91/2025 ZNSS)

Ak poškodený uplatnil nárok na náhradu škody v trestnom konaní, ktoré bolo postúpené správnomu orgánu na prejednanie priestupku, od začatia priestupkového konania má postavenie účastníka konania podľa § 70 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch s tým, že už nemá povinnosť duplicitne uplatňovať svoj nárok pred správnym orgánom.29

4. Vnútrozemská plavba; plávajúce zariadenie; hausbót; stavba podľa stavebného zákona; umiestnenie stavby; kotvenie pre plávajúce zariadenia; územné konanie (92/2025 ZNSS)

Umiestnenie stavby (kotvenie pre plávajúce zariadenia – hausbóty) v územnom konaní sa má posudzovať komplexne v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania v zmysle § 39 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), a to práve aj s ohľadom na dôsledky, ktoré s vybudovaním takejto stavby budú spojené. Uvedené umocňuje skutočnosť, že situovanie hausbótov na vodnom toku už nebude spojené so žiadnym konaním, ktoré by bolo obdobou územného konania a v ktorom by sa s ohľadom na verejný záujem, ktorý je pretavený práve do územnoplánovacej dokumentácie, posudzovalo napr. priestorové usporiadanie a funkčné využitie predmetného územia, záujmy a činnosti ovplyvňujúce životné prostredie.35

5. **Správne trestanie; výklad právnej normy; nejasnosť normatívneho predpisu (93/2025 ZNSS)**

Knihy možno zahrnúť pod pojem tlačovina a sú preto bežným sortimentom, ktorý môžu predávať predajne novín a tlačovín podľa výnimky v zmysle § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v.44

6. **Zadržanie vodičského preukazu; konanie vo veci dopravného priestupku (94/2025 ZNSS)**

Orgánom, ktorý koná vo veci súvisiacej so zadržaním vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona č. 8/2009 o cestnej premávke je orgán, ktorý koná vo veci správneho deliktu, priestupku alebo trestného činu, za ktorý možno uložiť sankciu zákazu vedenia motorového vozidla a v súvislosti s ktorým došlo k zadržaniu vodičského preukazu.54

7. **Dávka v nezamestnanosti; uplatnenie nároku na dávku; uplatnenie nároku v SR po ukončení výkonu práce v členskom štáte EÚ; doba poistenia; bydlisko; centrum záujmov (95/2025 ZNSS)**

Ubytovanie zabezpečené zamestnávateľom počas pracovnej sezóny, hoci v samostatnej hotelovej izbe, nesvedčí bez ďalšieho v prospech dlhodobého usadenia sa v danej krajine. Konštatovanie správnych orgánov o stabilnej bytovej situácii v zmysle čl. 11 ods. 1 písm. b) bod v) nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 987/2009 je v takomto prípade predčasné.62

8. **Azyl; určitá sociálna skupina (96/2025 ZNSS)**

- I. Hoci žiadateľ o udelenie azylu je príslušníkom sociálnej skupiny homosexuálov, teda prvý z predpokladov pre poskytnutie azylovej ochrany – príslušnosť k sociálnej skupine – spĺňa, na udelenie azylu nie je dostatočná samotná príslušnosť k sociálnej skupine, ale musí byť splnená podmienka druhá, teda odôvodnený strach z prenasledovania z dôvodu príslušnosti k tejto sociálnej skupine. Táto odôvodnenosť strachu z prenasledovania pritom musí mať korene buď v osobnej skúsenosti žiadateľa o azyl, alebo v tom, že ide o skupinu v danej krajine prenasledovanú všeobecne.
- II. Pokiaľ sťažovateľ nepreukáže splnenie oboch týchto podmienok nemôže byť považovaný za prenasledovaného z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine.68

89/2025 ZNSS

Kľúčové slová: ochrana utajovaných skutočností; bezpečnostné riziko

Prejudikatúra: PL. ÚS 6/04; III. ÚS 528/2023; 2 Sž 7/2016; 10 Snr 1/2017; 3 Snr 1/2017; 2 Snr 1/2016; 7 As 31/2011, publ. pod č. 2602/2012 Sb. NSS

Vzťah k právnej úprave: § 14 ods. 2 písm. c) zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností

Právna veta

- I. Ustanovenie § 14 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. definujúce pojem „*bezpečnostné riziko*“ je konštruované ako taxatívny výpočet skutočností, ktoré sú prekážkou na vydanie osvedčenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami, čo znamená, že žalovaný musí byť schopný pri aplikácii tohto ustanovenia zistený skutkový stav podradiť pod niektorú z nich.
- II. Nie je vylúčené, aby žalovaný bezpečnostné riziko vo forme preukázania nečestnosti, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností (§ 14 ods. 2 písm. c) bod 6 zákona č. 215/2004 Z. z.) identifikoval aj u osôb, ktoré s ochranou utajovaných skutočností zatiaľ do styku neprišli, avšak svojím konaním či vyjadrením preukázali nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane iných chránených skutočností, napríklad k obchodnému tajomstvu, daňovému tajomstvu, ochrane osobných údajov a pod., a na základe toho bude možné ustáliť, že ich konanie nedáva záruku, že by sa takto nezachovali aj pri ochrane utajovaných skutočností. Tieto okolnosti však musí mať žalovaný v konaní riadne zistené a preukázané.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 35 Snr 2/2021 zo 7. decembra 2022: predsedníčka senátu JUDr. Jana Hatalová, PhD. a členovia senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, JUDr. Pavol Nad', Mgr. Michal Novotný a JUDr. Zuzana Šabová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa)]

Vymedzenie veci

I. Konanie pred správnymi orgánmi a žaloba

1. Vojenské spravodajstvo vykonalo bezpečnostnú previerku žalobcu, zhromaždilo na ňu potrebný materiál a zistilo skutočnosti, ktoré mohli byť prekážkou na vydanie osvedčenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami pre žalobcu. V nadväznosti na to vykonalo so žalobcom postupne tri bezpečnostné pohovory, kde sa žalobca mohol vyjadriť ku zisteným skutočnostiam. Následne vykonalo psychofyzologické overenie pravdivosti a návrh na spôsob ukončenia bezpečnostnej previerky predložilo Národnému bezpečnostnému úradu (ďalej „NBÚ“).

2. NBÚ rozhodnutím č. SP-PB-3301-16/2019-Ž-60443 z 23.10.2020 rozhodol tak, že:

- Podľa § 10 ods. 1 písm. g) v spojení s § 14 ods. 1 a ods. 2 písm. c) bod 6 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení

neskorších predpisov (ďalej „zákon č. 215/2004 Z. z.“) navrhovanú osobu: I. L. T. nemožno považovať za bezpečnostne spoľahlivú osobu preto, že u neho bolo zistené bezpečnostné riziko, lebo preukázal svojím konaním a vyjadrením nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností;

- Podľa § 26 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. vydaním tohto rozhodnutia NBÚ ukončuje bezpečnostnú previerku navrhovanej osobe: I. L. T..

3. Pre rozhodnutie NBÚ boli podstatné nasledovné skutočnosti:

- Z vyjadrení žalobcu v bezpečnostnom dotazníku, pri bezpečnostných pohovoroch a psychofyziologickom vyšetrení vyplýva, že užíval/užíval omamné a psychotropné látky marihuanu a metamfetamín opakovane a pomerne dlhú dobu (04/2012-05/2017);
- Bol si vedomý, že konzumuje nelegálne drogy a že toto konanie má znaky protiprávnosti; · Tieto látky mali na jeho organizmus vplyv (nevoľnosť, uvoľnenie, nábudenie);
- Počas bezpečnostnej previerky menil čas a frekvenciu ich užívania (najsťôr uvádzal, že s ich užívaním skončil v prvej pol. roku 2017, neskôr pripustil, že nie je možné vylúčiť, že v opitom stave užíval omamnú látku aj v roku 2018);
- Polygrafický špecialista konštatoval, že nekonzistentné výpovede žalobcu k užívaniu nelegálnych drog korešpondujú aj s fyziologickými reakciami v grafickom vyhotovení, nakoľko z nich nie je možné udať jednoznačný výsledok.

NBÚ vychádzajúc z účelu zákona č. 215/2004 Z. z. a rozhodovacej praxe súdov zdôraznil verejný záujem na ochrane utajovaných skutočností, preventívny charakter opatrení a prostriedkov, ktorými sa naplňa účel tohto zákona a uzavrel, že oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami môže vzniknúť len fyzickej osobe, ktorá spĺňa zákonom stanovené predpoklady kumulatívne. Jednou z podmienok je bezpečnostná spoľahlivosť osoby, pričom za takúto osobu sa nepovažuje osoba, u ktorej bolo zistené bezpečnostné riziko. Pod pojmom „*bezpečnostné riziko*“ treba v zmysle konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu SR rozumieť samotné podozrenie z existencie bezpečnostných rizík (2SŽ/7/2016 z 20.6.2019, 10Snr/1/2017/ z 27.9.2017, 3 Snr/1/2017 z 16.5.2019, 2Snr/1/2016 z 20.6.2019, obdobne aj Nejvyšší správní soud ČR v rozsudku č. j. 7 As 31/2011-101, publ. pod č. 2602/2012 Sb. NSS). NBÚ uzavrel, že na základe zistení z bezpečnostnej previerky v spojení so závermi odbornej literatúry nie je možné s istotou vylúčiť predikciu rizika recidívy. V súčasnosti bezpečnostné riziko u žalobcu nie je možné eliminovať a považovať ho za bezpečnostne spoľahlivú osobu.

4. Žalobca podal voči rozhodnutiu NBÚ odvolanie, kde uviedol, že:

- K ozbrojeným silám vstúpil, lebo chce slúžiť svojej vlasti a kladú sa tu požiadavky ako vernosť, oddanosť, disciplinovanosť a čestnosť, on sám seba považuje za čestného a tak ho vníma aj blízke okolie;
- Pri vyplňovaní dotazníka ho ani nenapadlo klamať či zahmlievať, odpovedal tak, ako si pamätal;
- Išlo o obdobie mladíckej nerozvážnosti, navštevovania chát a diskoték, teraz vedie s manželkou a dcérou slušný a rodinný život;
- Nezrovnalosti vo vyjadreniach sú spôsobené dlhším časovým horizontom, na presný počet si nespomína, uvádzal približný počet užití;
- Dané látky ako profesionálny vojak neužíval, ani na ne nemyslel;

- Pre výkon svojej funkcie absolvoval rozsiahle psychologické vyšetrenie, z ktorého je zrejmé, že udalosti, ktoré sa stali pred jeho vstupom do ozbrojených síl na ňom nezanechali následky;
- Má za to, že tieto udalosti nemajú zásadný vplyv na ukončenie bezpečnostnej previerky.

5. Žalovaný rozhodnutím č. CRD-2394-3/2020-VPNRBU zo dňa 26. februára 2021 (ďalej „*napadnuté rozhodnutie*“):

- vo výroku I. odvolanie žalobcu zamietol;
- vo výroku II. konštatoval, že žalobcu nemožno podľa § 10 ods. 1 písm. g) v spojení s § 14 ods. 1 a ods. 2 písm. c) bod 6 zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „*zákon č. 215/2004 Z. z.*“) navrhovanú osobu: I. L. T. nemožno považovať za bezpečnostne spoľahlivú osobu preto, že u neho bolo zistené bezpečnostné riziko, lebo preukázal svojím konaním a vyjadrením nečestnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností.

6. Žalovaný vychádzal zo zistení NBÚ a stotožnil sa s jeho závermi. Dôvody uvedené v odvolaní nepovažoval za relevantné. Konštatoval, že záver NBÚ nebol založený na tom, že by žalobca uvádzal nepravdivé údaje o užívaní omamných a psychotropných látok, ale na zistení, že ho vzhľadom na komplexné zhodnotenie všetkých zistení nemožno považovať za bezpečnostne spoľahlivú osobu, keďže u neho bolo zistené bezpečnostné riziko. Žalovaný zdôraznil, že:

- Nešlo o jednorazovú, náhodnú resp. experimentálnu záležitosť, ale opakovanú, pomerne dlhodobú a spoločenskú záležitosť;
- Žalobca užíval opakovane dva druhy nelegálnych látok, a to ľahkú drogu (marihuana) a tvrdú drogu (metamfetamín);
- Nebol si istý a nevedel vylúčiť užitie takejto látky ani v roku 2018, t. j. bezprostredne pred vstupom do ozbrojených síl (14.9.2019);
- Nepovažuje za viero hodné vyjadrenie žalobcu, že mu omamné a psychotropné látky ponúkli bezdôvodne, nezištne a bezplatne jemu neznámi ľudia, keďže ide o protiprávne konanie a nemalú finančnú investíciu;
- Podľa odbornej literatúry je užívanie tvrdých drog spojené s veľkým rizikom recidívy;
- Žalobca svoje tvrdenia o vplyve konzumácie omamných a psychotropných látok na jeho organizmus nepodložil žiadnymi relevantnými dôkazmi, napr. výsledkom odborného lekárskeho vyšetrenia zameraného na jeho aktuálny zdravotný stav, resp. špeciálneho skríningového vyšetrenia na prítomnosť takýchto látok v jeho organizme;
- Žalobca viero hodne nepreukázal, že omamné a psychotropné látky neužíva a ich dlhodobé užívanie na ňom nezanechalo negatívne následky.

Žalovaný uzavrel, že rozhodnutie NBÚ nevykazuje žiadne relevantné nedostatky či pochybenia a preto odvolanie zamietol.

7. Žalobou podanou dňa 8.4.2021 na Najvyšší súd SR sa žalobca domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného, pričom uviedol tri žalobné body:

I. rozhodnutie je nepreskúmateľné pre zmätočnosť dôvodov:

- žalovaný vo výroku tvrdí, že sa žalobca mal preukázateľne dopustiť svojím konaním a vyjadrením nečestnosti a nedôveryhodnosti vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností,

ale z odôvodnenia rozhodnutia vyplýva, že žalovaný aj NBÚ sa obávajú možnej závislosti/recidívy na drogách, ktoré žalobca v minulosti užíval a prípadného negatívneho dopadu užívania na žalobcov fyzický a psychický stav (toto súčasne žalobca považuje za nesprávne právne posúdenie);

- ust. § 14 ods. 2 písm. c) bod 4 zákona č. 215/2004 Z. z. za osobitné bezpečnostné riziko považuje to, ak je osoba preukázateľne závislá od konzumácie alkoholických nápojov alebo iných návykových látok, podobne podľa § 13 písm. a) tohto zákona sa za osobu, ktorá svojim správaním zaručuje, že zabezpečí ochranu utajovaných skutočností, sa nepovažuje ten, kto podľa záverov lekárskeho vyšetrenia je závislý od požívania alkoholických nápojov alebo od požívania iných návykových látok. Podľa žalobcu je možná závislosť na návykových látkach osobitný dôvod pre neudelenie oprávnenia na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami;
- nie je zrejmé, ktoré konkrétne konanie a vyjadrenie považuje žalovaný za také, že preukazuje žalobcovu nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností, toto nebolo v konaní preukázané.

II. Nedostatočné zistenie skutkového stavu a nedostatočné odôvodnenie:

- Aj keď § 81 ods. 1 zákona č. 215/2004 Z. z. vylučuje aplikáciu všeobecného predpisu o správnom konaní, to neznamená, že sa neuplatnia všeobecné zásady správneho konania (§ 3 správneho poriadku), žalobca cituje rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 6SŽ/19/2015 z 25.11.2015;
- Žalovaný a NBÚ náležite nezistili a nekonfrontovali svoje pochybnosti o zdravotnom a psychickom stave žalobcu s jeho zdravotnou dokumentáciou, ani do nej nenahliadli, hoci mali k tomu jeho súhlas;
- Neoznámili a neposkytli žalobcovi dostatočnú a účinnú možnosť a lehotu brániť sa voči pochybnostiam o jeho zdravotnom a psychickom stave;
- Žalobca predkladá dôkazy:
 - i. Psychologickú správu Ústrednej vojenskej nemocnice Ružomberok
 - ii. Výsledky laboratórnych vyšetrení o náleze omamných a psychotropných látok.

III. V rozhodnutí sú uvedené nesprávne skutkové závery, ktoré sú v rozpore so zistenými skutočnosťami a mohli mať vplyv na vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia

- Ak žalobca v bezpečnostnom pohovore uviedol, že „*nevie vylúčiť to, či náhodou v podnapitom stave mal len tabakovú cigaretu v roku 2018*“, je nesprávne a neodôvodnené uzavrieť, že toto vyjadrenie je nedôveryhodné vzhľadom k tomu, že pri opakovanej skúsenosti s užívaním omamných a psychotropných látok mal žalobca rozoznať vôňu a účinky marihuanovej cigarety od tabakovej. Žalobca neuviedol, že mohol nevedomky užiť marihuanovú cigaretu, uviedol, že sa nemuselo jednať len o tabakovú cigaretu. Mohlo teda ísť o akúkoľvek inú návykovú látku, čo žalobca nemusel rozoznať;
- žalovaný bez zisťovania uzavrel, že je nedôveryhodné tvrdenie žalobcu o tom, že mu drogy nezištne ponúkli známi, alebo jemu neznámi ľudia na chatách a diskotékach, keďže podľa žalovaného ide o nelegálne konanie a nemalú finančnú investíciu (nie je zrejmé o akú investíciu má ísť, nie je zrejmá dávka, a teda záver je špekulatívny).

8. Vzhľadom na uvedené žalovaný žiadal rozhodnutie žalovaného v spojení s rozhodnutím NBÚ zrušiť a vec vrátiť NBÚ na ďalšie konanie a rozhodnutie. Žiadal tiež priznať nárok na náhradu trov konania v rozsahu 100%. Trval na nariadení pojednávania.

Z odôvodnenia rozhodnutia

II. Posúdenie Najvyšším správnym súdom SR

11. NSS ako súd vecne príslušný podľa § 11 písm. a), v zložení podľa § 21 písm. b) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“), v spojení s čl. 5 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. o zriadení a činnosti Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie činnosti Národného bezpečnostného úradu v znení neskorších predpisov (ďalej len „ústavný zákon č. 254/2006 Z. z.“) preskúmal žalobou napadnuté rozhodnutie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že žaloba je dôvodná. Rozhodol na nariadenom pojednávaní dňa 7.12.2022.

12. Na pojednávaní sa žalovaný vyjadril k prítomnosti verejnosti v pojednávacej miestnosti a poukázal na § 33 zákona č. 215/2004 Z. z. o bezpečnostnom spise osoby a čl. 2 ústavného zákona č. 254/2006 Z. z. o povinnosti mlčanlivosti členov výboru.

13. K tejto námietke NSS uvádza, že ani z jedného z predmetných ustanovení nemožno priamo vyvodíť všeobecnú požiadavku na neverejnosť súdneho konania o prieskume rozhodnutí žalovaného. Naopak, poukazuje na č. 48 ods. 2 veta druhá Ústavy SR cit: „*Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.*“ NSS dodáva, že v predmetnom prípade nebolo potrebné na pojednávaní oboznamovať žiadnu časť utajovanej dokumentácie, táto sa v pojednávacej miestnosti ani nenachádzala a skutkové a právne posúdenie bolo možné vykonať na základe tých častí spisu, ktoré neboli označené ako utajované. Požiadavku na neverejnosť konania preto NSS neakceptoval.

14. NSS sa vzhľadom na žalobné dôvody ďalej zaoberal žalobným dôvodom, spočívajúcim v namietanej nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov. Za nepreskúmateľné sa považuje rozhodnutie, ktoré je alebo nezrozumiteľné, teda nejasné, alebo protirečivé. Nezrozumiteľnosť znamená aj nezrozumiteľnosť jazykovú či logickú, keď napríklad nie je zrejmé, či a aké dôkazy orgán verejnej správy vykonal, a pod. Za nedostatočne odôvodnené sa považuje rozhodnutie, z ktorého nie je zrejmé, aké úvahy viedli orgán verejnej správy pri vyhodnotení dokazovania, pri právnom posudzovaní veci atď. Podľa NSS napadnuté rozhodnutie požiadavku zrozumiteľnosti a odôvodnenia spĺňa, keďže z neho možno vyvodíť, aké skutočnosti považoval žalovaný za prekážku bezpečnostnej spoľahlivosti žalobcu, aj pod aké ustanovenie zákona č. 215/2004 Z. z. zistený skutkový stav subsumoval.

15. NSS preto prikróčil k preskúmaniu namietanej správnej právneho posúdenia, t. j. k výkladu normy, ktorú na posudzovaný prípad aplikoval žalovaný. Žalovaný rozhodol tak, že žalobcu nemožno podľa § 10 ods. 1 písm. g) v spojení s § 14 ods. 1 a ods. 2 písm. c) bod 6 zákona č. 215/2004 Z. z. považovať za bezpečnostne spoľahlivú osobu preto, že u neho bolo zistené bezpečnostné riziko, lebo preukázal svojím konaním a vyjadrením nečestnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností.

16. NSS považoval za kľúčový výklad pojmov „*bezpečnostné riziko*“ v spojení s textom „*preukázal svojím konaním a vyjadrením nečestnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností*“. Vychádzal pritom z nasledovných ustanovení zákona č. 215/2004 Z. z.:

Podľa § 10 (Predpoklady na vznik oprávnenia) zákona č. 215/2004 cit:

„(1) Oprávnenie na oboznamovanie sa s utajovanými skutočnosťami pre stupne utajenia Prísne tajné, Tajné, Dôverné alebo Vyhradené môže vzniknúť, ak tento zákon neustanovuje inak, iba navrhovanej osobe, ktorá

...

f) svojím správaním zaručuje, že zabezpečí ochranu utajovaných skutočností,

g) je bezpečnostne spoľahlivá,

...“

Podľa § 14 (Bezpečnostná spoľahlivosť navrhovanej osoby) zákona č. 215/2004 cit:

„(1) Za bezpečnostne spoľahlivú osobu sa nepovažuje ten, kto uviedol nepravdivé údaje v osobnom dotazníku, v bezpečnostnom dotazníku alebo pri bezpečnostnom pohovore, kto bol pracovne zaradený a aktívne vykonával činnosť v ustanovených štruktúrach bývalej Štátnej bezpečnosti podľa prílohy č. 1 alebo bývalej spravodajskej správy Generálneho štábu Československej ľudovej armády do 31. decembra 1989 s výnimkou osoby, ktorá vykonávala v týchto štruktúrach len obslužné alebo len zabezpečovacie činnosti, alebo vedome spolupracoval s týmito štruktúrami, alebo u koho bolo zistené bezpečnostné riziko.

(2) Za bezpečnostné riziko sa považuje

...

c) zistenie, že osoba

...

4. je preukázateľne závislá od konzumácie alkoholických nápojov alebo od iných návykových látok,

...

6. preukázala svojím konaním alebo vyjadrením nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností, ...“

17. Z citovaných ustanovení vyplýva, že zákon kladie na navrhovanú osobu dve požiadavky, ktoré musia byť splnené kumulatívne: požadované správanie tejto osoby a jej bezpečnostnú spoľahlivosť. Bezpečnostná spoľahlivosť osoby je ďalej vymedzená tak, že o. i. vylučuje osoby, u ktorých bolo zistené bezpečnostné riziko. Za bezpečnostné riziko sa považuje aj to, že navrhovaná osoba preukázala svojím konaním alebo vyjadrením nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností.

18. NSS zdôrazňuje znenie zákona, ktoré explicitne zakotvuje pojmy „zistené“ bezpečnostné riziko, „zistenie, že osoba preukázala“ svojím konaním alebo vyjadrením nečestnosť atď. Priamo z textu zákona je teda zrejmé, že zákonodarca pre kvalifikáciu navrhovanej osoby ako nie bezpečnostne spoľahlivej vyžaduje určitú kvalitatívnu úroveň rizika, ktoré musí byť v danom administratívnom procese zistené a preukázané.

19. NSS dopĺňa, že správnosti takéhoto prístupu nasvedčuje aj proces prijímania zákona č. 215/2004 Z. z. V predkladanom návrhu (vládny návrh zákona, III. vol. obdobie, tlač 452) § 14 ods. 2 písm. d) bod. 6 znel: „Za bezpečnostné riziko sa považuje ... zistenie, že osoba ... preukázala svojím konaním alebo vyjadrením nečestnosť, nelojálnosť, nedôveryhodnosť alebo nediskrétnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností,“. Uznesenie č. 179 Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre obranu a bezpečnosť z 19. januára 2004 k tejto časti návrhu obsahovalo pripomienku cit: „V bode 6 sa vypúšťa slovo „nelojálnosť“ a slovo „nediskrétnosť“ s odôvodnením, že sa tým odstraňuje možnosť

úvahy pri stanovení bezpečnostného rizika. Rovnaké pripomienky výbor vzniesol k viacerým bodom tohto ustanovenia s totožným cieľom.

20. NSS nespochybňuje žalovaným uvádzané závery rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR o tom, že cit: „*Pristup k utajovaným skutočnostiam nie je nárokom, ktorý patrí všetkým okrem tých, ktorí sú z toho či onoho dôvodu vylúčení, ale naopak výnimkou udelenou len niektorým. Zákon vymedzuje okruh osôb, na ktoré sa táto výnimka môže vzťahovať. Priznanie takýchto privilégií sa samozrejme musí opierať o rozumný dôvod verejného záujmu a nesmie vykazovať znaky svojvôle.*“ (PL ÚS 6/04- 67 z 19.10.2005). Zdôrazňuje však požiadavku, ktorú formuloval aj Ústavný súd SR, a to oporu rozhodnutia žalovaného v zákone a vylúčenie znakov svojvôle.

21. Žalovaný v rozhodnutí neposkytol bližší výklad pojmu bezpečnostné riziko, ktoré by bolo spojené s preukázaným konaním alebo vyjadrením nečestnosti, nedôveryhodnosti vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností. Bližšie usmernenie neposkytuje ani dôvodová správa k zákonu, okrem informácie, že ide o zosúladenie bezpečnostných rizík s rizikami, ktoré sú posudzované pri bezpečnostnej spolupráci osôb v rámci NATO.

22. Z gramatického výkladu však možno vyvodit', že slovné spojenie „*preukázala svojim konaním alebo vyjadrením nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností*“ vyžaduje, aby žalovaný pri aplikácii tejto normy zistil, že navrhovaná osoba sa dopustila takého konania, ktoré nedáva záruku, že bude spôsobilá chrániť utajované skutočnosti. Zákon pritom jednoznačne stanovuje, že musí ísť o konanie týkajúce sa ochrany utajovaných skutočností. Do tejto kategórie rizika teda budú nepochybne spadať všetky prípady, keď bude zistené, že navrhovaná osoba už mala určitý vzťah k ochrane utajovaných skutočností a dopustila sa v tejto oblasti nečestnosti alebo nedôveryhodnosti.

23. NSS rešpektuje, že pod pojmom „*bezpečnostné riziko*“ treba v zmysle konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu SR rozumieť samotné podozrenie z existencie bezpečnostných rizík (2Sž/7/2016 z 20.6.2019, 10Snr/1/2017/ z 27.9.2017, 3 Snr/1/2017 z 16.5.2019, 2Snr/1/2016 z 20.6.2019, obdobne aj Nejvyšší správní soud ČR v rozsudku č. j. 7 As 31/2011-101, publ. pod č. 2602/2012 Sb. NSS). Tieto rozhodnutia uvádzal aj žalovaný. Z nich však vyplýva aj záver, že cit: „*Preto niekedy pre záver o existencii bezpečnostného rizika postačí zistenie, že je pravdepodobné, že príslušná zákonom predvídaná skutková podstata bola naplnená. Môže to tak byť však len v prípade, že takáto eventualita je najpravdepodobnejším vysvetlením skutkových zistení a že na základe dostupných údajov sa javia byť významne pravdepodobnejšie ako iné do úvahy pripadajúce vysvetlenia.*“ Nie je vylúčené, aby žalovaný bezpečnostné riziko vo forme preukázania nečestnosti, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností identifikoval aj u osôb, ktoré s ochranou utajovaných skutočností zatiaľ do styku neprišli, avšak svojím konaním či vyjadrením preukázali nečestnosť, nedôveryhodnosť vo vzťahu k ochrane iných chránených skutočností, napríklad obchodnému tajomstvu, daňovému tajomstvu, ochrane osobných údajov a pod., a na základe toho bude možné ustáliť, že ich konanie nedáva záruku, že by sa takto nezachovali aj pri ochrane utajovaných skutočností. Tieto okolnosti však musí mať žalovaný v konaní riadne zistené a preukázané.

24. V posudzovanom prípade žalovaný vnímal u žalobcu bezpečnostné riziko v súvislosti s tým, že tento v minulosti preukázateľne užil určité psychotropné a omamné látky. Zo zákona č. 215/2004 Z. z. však vyplýva, že zákonodarca bezpečnostné riziká súvisiace s užívaním návykových látok pokrýval v ustanovení o správaní navrhovanej osoby:

Podľa § 13 (Správanie navrhovanej osoby) zákona č. 215/2004 cit:

„Za osobu, ktorá svojím správaním zaručuje, že zabezpečí ochranu utajovaných skutočností, sa nepovažuje ten, a) kto podľa záverov lekárskeho vyšetrenia je závislý od požívania alkoholických nápojov alebo od požívania iných návykových látok,11) b) komu bola v posledných piatich rokoch opakovane uložená sankcia za priestupok na úseku ochrany utajovaných skutočností podľa § 78.“

a tiež v ustanoveniach o bezpečnostnej spoľahlivosti navrhovanej osoby:

Podľa § 14 (Bezpečnostná spoľahlivosť navrhovanej osoby) zákona č. 215/2004 cit:

„(1) Za bezpečnostne spoľahlivú osobu sa nepovažuje ten, kto uviedol nepravdivé údaje v osobnom dotazníku, v bezpečnostnom dotazníku alebo pri bezpečnostnom pohovore, kto bol pracovne zaradený a aktívne vykonával činnosť v ustanovených štruktúrach bývalej Štátnej bezpečnosti podľa prílohy č. 1 alebo bývalej spravodajskej správy Generálneho štábu Československej ľudovej armády do 31. decembra 1989 s výnimkou osoby, ktorá vykonávala v týchto štruktúrach len obslužné alebo len zabezpečovacie činnosti, alebo vedome spolupracoval s týmito štruktúrami, alebo u koho bolo zistené bezpečnostné riziko.

(2) Za bezpečnostné riziko sa považuje

...

c) zistenie, že osoba

...

4. je preukázateľne závislá od konzumácie alkoholických nápojov alebo od iných návykových látok,

...“

25. Systematickým výkladom zákona NSS dospel k záveru, že pokiaľ zákonodarca v samostatných ustanoveniach vylučuje z možnosti získať oprávnenie oboznamovať sa s utajovanými skutočnosťami osobám v súvislosti s užívaním návykových látok, pričom stanovuje požiadavku preukázania závislosti na týchto látkach, nemôže žalovaný bez ďalšieho obavy súvisiace s možným vplyvom týchto látok na organizmus žalobcu, resp. obáv z novej recidívy, subsumovať pod iné ustanovenie zákona. Nie je tiež bez významu, že § 14 ods. 2 zákona č. 215/2004 Z. z. definujúci pojem bezpečnostné riziko je konštruovaný ako taxatívny výpočet skutočností a nie ako generálna klauzula, čo znamená, že žalovaný musí byť pri aplikácii tohto ustanovenia schopný zistený skutkový stav podradiť pod niektorú z nich.

26. Právnym posúdením veci je činnosť orgánu verejnej správy, pri ktorej zo skutkových zistení vyvodzuje právne závery a aplikuje konkrétnu právnu normu na zistený skutkový stav. Nesprávne právne posúdenie veci znamená, že orgán verejnej správy podriadil zistený skutkový stav pod právnu normu, ktorá sa na vec nevzťahuje alebo sa nevzťahuje v uvedenom rozsahu.

27. NSS konštatuje, že žalovaný sa v posudzovanom prípade dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď na zistenia, týkajúce sa užívania návykových látok, aplikoval ustanovenie týkajúce sa konania alebo vyjadrenia nečestnosti, nedôveryhodnosti vo vzťahu k ochrane utajovaných skutočností. Toto nesprávne právne posúdenie je spojené s nedostatočne zisteným skutkovým stavom, keďže vo vzťahu k norme, ktorú žalovaný aplikoval, si nezadovážil dostatočné podklady a dôkazy.

V. Záver

28. Na základe uvedeného NSS dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného trpí vadami podľa § 191 ods. 1 písm. c) a e). Rovnakou vadou trpí aj rozhodnutie prvostupňového orgánu. NSS preto považoval za potrebné zrušiť podľa § 191 ods. 3 písm. a) SSP aj toto rozhodnutie a vec vrátiť na ďalšie konanie prvostupňového orgánu. Podľa § 191 ods. 6 SSP právnym názorom, ktorý vyslovil správny súd v zrušujúcom rozsudku, je orgán verejnej správy v ďalšom konaní viazaný.

30. Toto rozhodnutie prijal NSS v senáte pomerom hlasov 5:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Kľúčové slová: zastavaný pozemok

Vzťah k právnej úprave: § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku

Právna veta

Pozemok nachádzajúci sa v oplotenom areáli výrobného podniku, ktorý nie je využívaný na poľnohospodárske účely ale naopak bezprostredne slúži na prevádzku výrobného (priemyselného) podniku, je nutné pre potreby aplikácie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. považovať za „pozemok, ktorý bol po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavaný“.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Svk 41/2023 z 28. augusta 2024: predseda senátu JUDr. Michal Matulník, PhD. (sudca spravodajca), členovia senátu JUDr. Viola Takáčová PhD. a JUDr. Martin Tiso]

Vymedzenie veci

I. Rozhodnutie krajského súdu a priebeh administratívneho konania

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „*krajský súd*“) rozsudkom č. k. 5Sp/1/2013-379 zo dňa 1. marca 2023 (ďalej len „*napadnutý rozsudok*“) postupom podľa § 250q ods. 3 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „*OSP*“) potvrdil rozhodnutie Obvodného pozemkového úradu v Bratislave (ďalej aj „*OPU*“) č. k. 1414/92, 1415/92, zn. R-2/6138/12/562/07/MBE zo dňa 22. novembra 2012 (ďalej aj „*preskúmané rozhodnutie*“).

2. Preskúmaným rozhodnutím OPU, ako právny predchodca odporcu (ďalej taktiež „*odporca*“) rozhodol, že (i) navrhovateľ, v spoluvlastníckom podiele 1/1 k celku, je dedičom po žiadateľoch ako oprávnených osobách E. M. a R. M. v zmysle ustanovenia § 4 ods. 1 zákona č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení účinnom v rozhodnom čase (ďalej len „*zákon č. 229/1991 Zb.*“ alebo „*zákon o pôde*“) a spĺňa podmienky uvedené v ustanovení § 6 ods. 1 písm. k) zákona č. 229/1991 Zb., nakoľko vlastníctvo k uplatneným pozemkom prešlo na štát alebo na inú právnickú osobu v dôsledku kúpnej zmluvy uzavretej v tiesni za nápadne nevýhodných podmienok; (ii) vzhľadom na skutočnosť, že pozemky boli po prevode do vlastníctva štátu sčasti zastavané, a uvedené stavby bránia poľnohospodárskemu alebo lesnému využitiu uvedenej časti pozemkov a zostávajúcu časť pozemkov je možné vo verejnom záujme vyvlastniť, pozemky v zmysle ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) a g) zákona č. 229/1991 Zb. nie je možné vydať, a preto sa navrhovateľovi (ako dedičovi po oprávnených osobách) nepriznáva vlastnícke právo v pôvodnom k. ú. A. F. v podiele 1/1 k celku za nehnuteľnosti: PK vl. č. XXXX, parc. č. XXXX o výmere 7.739 m², druh pozemku roľa, PK vl. č. XXXX, parc. č. XXXX o výmere 1.734 m², druh pozemku roľa (ďalej taktiež „*predmetné pozemky*“); (iii) nepriznaním vlastníckeho práva k predmetným pozemkom nie je dotknuté právo navrhovateľa na náhradu podľa ustanovenia § 11 ods. 2 v spojení s ustanovením § 16 zákona č.

229/1991 Zb.; (iv) navrhovateľ je povinný vrátiť štátu sumu vo výške 125,77 € do 90 dní po nadobudnutí právoplatnosti preskúmaného rozhodnutia do Štátnej pokladnice.

3. Odporca preskúmané rozhodnutie v podstatnom odôvodnil tým, že: (i) na vrátenie predmetných pozemkov vyzvali E. M. a R. M. ako pôvodní reštituenti (ďalej len „pôvodní reštituenti“) žiadosťou zo dňa 28. decembra 1992 povinnú osobu BAZ, a. s., ktorá však nepovažovala právny titul v zmysle zákona č. 229/1991 Zb. za opodstatnený; (ii) právnym nástupcom pôvodných reštituentov sa po ich smrti stal navrhovateľ; (iii) OPU vo veci rozhodol rozhodnutím č. 86/97-10/JO1/98 (1414/92) zo dňa 5. júna 1998 a rozhodnutím č. 86/97-10/JO 1/98 (1415/92) zo dňa 5. júna 1998, ktoré rozhodnutia boli zrušené rozsudkom krajského súdu č. k. 27S 144/98-13 zo dňa 31. marca 1999 a sp. zn. 27S 202/98, 27S 143/98 zo dňa 30. marca 1999, a vec bola odporcovi vrátená na ďalšie konanie. Následné rozhodnutie odporcu č. 1414/92 zn. 1832/00-10/JO7 zo dňa 12. decembra 2000, bolo zrušené rozsudkom krajského súdu č. k. 24S 12/01-57 zo dňa 31. januára 2002 [s tým, že krajský súd zaviazal odporcu na presné a úplné zistenie skutočného stavu veci a vykonanie nových dôkazov na preukázanie tvrdení o tiesni a nápadne nevýhodných podmienkach pri uzatváraní kúpnej zmluvy zo dňa 16. marca 1974 (ďalej taktiež „kúpna zmluva“)]; (iv) odporca ďalej dôvodil, že zo zisteného skutkového stavu vyplynulo, že pôvodní vlastníci neuzavreli kúpnu zmluvu na základe dobrovoľného rozhodovania, slobodne a po dokonalom zvážení situácie, ale pod vplyvom tlaku vyvolaného vtedajšou spoločenskou situáciou; (v) odporca dospel k záveru, že u časti pôvodných nehnuteľností, na ktoré sa reštitúcia vzťahovala, kde bola stanovená kúpna cena vo výške 0,40 Kčs za 1 m², nebola pôvodnému vlastníkovi za predávanú nehnuteľnosť poskytnutá primeraná náhrada, a preto tieto podmienky vo vzťahu k predmetnej kúpnej zmluve považoval za nápadne nevýhodné. Objektívne teda pri uzatváraní kúpnej zmluvy existovali okolnosti majúce za následok stav tiesne a nápadne nevýhodných podmienok, a preto uzavrel, že sú splnené podmienky uvedené v ustanovení § 6 ods. 1 písm. k) zákona č. 229/1991 Zb.; (vi) odporca poukázal na identifikáciu parciel z PK vložky č. 2846 a 3275, vyhotovenú Správou katastra pre hlavné mesto SR č. 1561/00 zo dňa 12. októbra 1995 a 6. decembra 2000, technický podklad zaslaný dňa 29. decembra 2011 spoločnosťou Volkswagen Slovakia, a. s., a záznam z ohliadky parciel zo dňa 28. novembra 2000, z ktorého vyplýva, že na PK parc. č. XXXX a XXXX, pôv. k. ú. A. F., okrem časti identifikovanej ako C KN parc. č. XXXX/X k. ú. H. W. U. (o ktorej bolo už právoplatne rozhodnuté), sa na pôvodných PK parcelách nachádza pozemná komunikácia, podnikový pozemok a časti zastavané hlavným areálom podniku; (vii) odporca ďalej dospel k záveru, že časť pôvodných pozemkov PK parc. č. XXXX, XXXX k. ú. A. F., identifikovaných ako časť C KN parc. č. XXXX/X, XXXX/XXX, XXXX/XXX, XXXX/XXX, XXXX/XX, XXXX/XXX, XXXX/XXX, XXXX/XX, XXXX/XX, XXXX/XXX, XXXX/XXX, XXXX/X, XXXX/XXX, XXXX/XXX, XXXX/XXX k. ú. H. W. U., označených ako podnikový pozemok, nemožno vydať „in natura“ z dôvodu prekážky pre vydanie podľa ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb.; (viii) odporca preto uzavrel, že nárok bol uplatnený v súlade s príslušnými ustanoveniami zákona, vlastnícke právo k predmetným pozemkom prešlo na štát na základe nevýhodných podmienok, a teda sú splnené podmienky uvedené v ustanovenia § 6 ods. 1 písm. k) zákona č. 229/1991 Zb., avšak pre vydanie predmetných pozemkov *in natura* identifikoval prekážky uvedené v ustanovení § 11 ods. 1 písm. d) a g) zákona č. 229/1991 Zb., a preto navrhovateľovi nepriznal vlastnícke právo k predmetným pozemkom; (ix) nakoľko na základe kúpnej zmluvy bola pôvodným reštituentom vyplatená kúpna cena, zaviazal odporca navrhovateľa vrátiť štátu tomu zodpovedajúcu sumu.

4. Podaním doručeným krajskému súdu dňa 3. januára 2013 označeným ako „Vec: Opravný prostriedok podľa § 9 ods. 7 zákona o pôde; Návrh na preskúmanie rozhodnutia podľa § 250l a nasl. OSP; Návrh na prerušenie konania podľa § 109 ods. 1 písm. b) OSP“ (ďalej len „opravný prostriedok“) sa navrhovateľ domáhal preskúmania preskúmaného rozhodnutia, jeho zrušenia vo výroku II až IV a

vrátenia vecí odporcovi na ďalšie konanie s vyslovením záväzného právneho názoru o ústavne konformnom výklade a aplikácii dôvodov nevydania pozemkov *in natura*. Navrhovateľ v opravnom prostriedku v podstatnom dôvodil, že (i) na základe rozhodnutia OPU zo dňa 10. augusta 2012 č. k. 1414/92, 1415/92, zn. R-1/4298/12/562/07/MBE bol v jeho prospech do katastra nehnuteľností vykonaný záznam vlastníckeho práva k odčleneným parcelám č. XXXX/XXX o výmere 111 m² a XXXX/XXX o výmere 30 m², evidovaným na LV č. XXXX, k. ú. H. W. U., čím navrhovateľ dosiahol obnovenie vlastníckeho práva k určitej časti, síce menšej ako 1,4 % z celkovej výmery 9 614 m² pozemkov, na ktoré bol v decembri 1992 uplatnený reštitučný nárok; (ii) namietal, že z výroku II preskúmaného rozhodnutia vyplýva aplikácia dvoch dôvodov nevydania pozemkov *in natura* podľa ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) a g) zákona č. 229/1991 Zb., avšak uvedené ustanovenia treba vnímať ako samostatné, navzájom nezávislé a nepodmieňujúce sa, a preto, každý dôvod treba posudzovať osobitne a izolovane; (iii) zdôraznil, že odporca v prípade predmetných pozemkov neprípustne extenzívne a v rozpore s účelom zákona č. 229/1991 Zb. aplikoval dôvod podľa ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb., pod ktorý zahrnul tzv. areálové komunikácie a ako aj tzv. manipulačné priestory stavby konštatujúc, že umiestnenie areálových komunikácií nebolo v rokoch 1992 až 1998 nemenné a tieto časti pozemkov nemožno považovať za zastavané, pre nesplnenie jedného z definičných znakov stavby, pevného spojenia so zemou; (iv) ďalej navrhovateľ namietal, že termín „manipulačný priestor stavby“ slovenský právny poriadok nepozná; odmietol aj argumentáciu, že situovanie časti pozemkov do oploteného areálu BAZ, a. s., v čase uplatnenia reštitučného nároku v roku 1992, bez ďalšieho predstavuje naplnenie skutkovej podstaty ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb.; (v) vychádzajúc z uvedeného navrhovateľ uzavrel, že viac ako 80 % plochy predmetných pozemkov, na ktoré bol v roku 1992 uplatnený reštitučný nárok, predstavovala v tom čase poľnohospodársky obrábaná orná pôda a tá, bez pochybností, má byť vydaná. Uviedol, že tento stav sa nemenil až do roku 1998, čo má význam v spojení s druhým dôvodom nevydania pozemkov, podľa ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb.; (vi) navrhovateľ ďalej uviedol, že pôvodní reštituenti boli pri uplatnení svojich nárokov na vrátenie predmetných pozemkov v stave legitímneho očakávania v tom, že pri preukázaní splnenia zákonom stanovených podmienok im budú tieto vydané; (vii) v súvislosti s ustanovením čl. III zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov, ktorý bol prijatý dňa 29. júna 1999, a ktorý v s účinnosťou od 1. augusta 1999 zaviedol ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. navrhovateľ uviedol, že štát nemôže dodatočne, svojvoľne a so spätnými účinkami meniť hmotnoprávne podmienky, ktorých posúdenie je nevyhnutné pre rozhodnutie orgánu štátnej moci tak, ako to vyhovuje záujmom jej, iných účastníkov konania alebo tretích osôb; (viii) navrhovateľ ďalej žiadal, aby krajský súd konanie podľa § 109 ods. 1 písm. b) OSP prerušil a podal návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“); zdôraznil, že predmetné pozemky pred prijatím ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. nebolo možné vyvlastniť, a preto je toto ustanovenie neaplikovateľné. V ďalšom zo svojich podaní (podaním doručené krajskému súdu dňa 11. novembra 2021) navrhovateľ o. i. uviedol, že zákon č. 175/1999 Z. z., ktorým bolo s účinnosťou od 1. augusta 1999 do zákona č. 229/1991 Zb. zavedené ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb., bol s účinnosťou od 1. novembra 2021 v celom rozsahu zrušený.

5. O opravnom prostriedku rozhodol krajský súd tak, ako je uvedené v bode 1 vyššie. Po tom, ako podrobne zhrnul priebeh administratívneho konania a súdnych konaní predchádzajúcich jeho rozhodnutiu, krajský súd v podstatnom napadnutý rozsudok odôvodnil tým, že (i) reštitučné zákony boli vydané s cieľom zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom v týchto zákonoch špecifikovaného majetku v období rokov 1948 až 1989. Uviedol, že splnenie cieľa a účelu zákona vyžaduje, aby všetky orgány verejnej moci vychádzali z tejto špeciálnej úpravy pri

posudzovaní nárokov osôb, ktorých majetok prešiel na štát alebo na inú právnickú osobu v období od 25. februára 1948 do 1. januára 1990, a hlavne, aby v tom duchu interpretovali zákonom ustanovené okolnosti, v dôsledku ktorých došlo k prechodu majetku, a to predovšetkým tam, kde orgán verejnej moci musí vychádzať z vlastnej úvahy; (ii) krajský súd poukázal na to, že navrhovateľ opakovane namietal neprípustné rozširovanie aplikácie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb., avšak podľa názoru krajského súdu toto ustanovenie nemožno vykladať ani zužujúco, a to len na základe definície stavby podľa stavebného zákona. Poukázal na vyhlášku Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky č. 79/1996 Z. z. z 8. februára 1996, ktorou sa vykonáva zákon o katastri nehnuteľností, ktorá obsahuje definíciu pojmov zastavaná plocha a nádvorie. Zdôraznil, že pre krajský súd je nepredstaviteľná teória navrhovateľa o neexistencii prekážky využitia hoc aj voľných (nezastavaných) pozemkov v rámci uzavretého areálu, na ich poľnohospodárske alebo lesné využitie; (iii) ďalej uviedol, že „*Navrhovateľ sa zo svojej pozície mystifikuje do polohy uznanej oprávnenej osoby už uplatnením práva na vydanie nehnuteľností, dňa 29.12.1992 a celkovú situáciu zastavanosti areálu záveru posudzuje z časového intervalu obdobia rokov 1992 až 1998. Správny súd však zdôrazňuje, že samotným uplatnením reštitučného nároku, navrhovateľ ešte do žiadnych právnych vzťahov s povinnou osobou nevstúpil.*“; v tejto súvislosti poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 2Sžr/3/2019 zo dňa 23. februára 2022 a uviedol, že „*V kontexte uvedeného stráca potom svoje opodstatnenie aj argumentácia a poukazy navrhovateľa na pozemky vydané pred 01.08.1999 in natura ...*“; (iv) v súvislosti s tvrdením navrhovateľa o jeho legitímnych očakávaniach krajský súd uviedol, že „*Účelom princípu legitímnych očakávaní je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej sa do určitého výsledku spoliehali. Aj z interných dokumentov povinnej osoby, zo dňa 11.02.1992 a 01.09.1992 na ktoré navrhovateľ poukázal, týkajúcich sa rozvojového pozemku povinnej osoby vyplýva, že do tohto obdobia bolo uplatnených 67 žiadostí, z toho sedem oprávnených, pričom navrhovateľ si svoj nárok uplatnil až dňa 29.12.1992. Nemohli teda byť porušené ani jeho legitímne očakávania, nakoľko osobou oprávnenou na vydanie pozemkov sa stal až v období konca roku 2012, kedy nadobudol právoplatnosť výrok č. I napadnutého rozhodnutia ...*“; (v) k tvrdeniam navrhovateľa poukazujúcim na protiústavnosť ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. krajský súd poukázal na uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/2000 z 24. apríla 2001, ako aj na uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 44/2015-20 zo dňa 28. októbra 2015; (vi) k tvrdeniu navrhovateľa, že zrušenie zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 133/2004 Z. z., zákona č. 542/2004 Z. z., zákona č. 466/2005 Z. z., zákona č. 219/2013 Z. z. a zákona č. 154/2015 Z. z. zákonom č. 371/2021 Z. z. o významných investíciách, má vplyv na rozhodnutie krajského súdu v tejto veci (nakoľko pre podaný opravný prostriedok zo dňa 2. januára 2013, výrok II. a III. napadnutého rozhodnutia nenadobudli právoplatnosť) krajský súd uviedol, že „*... overením v zbierke zákonov, či v niekoľkých zdrojoch elektronických právnych informácií sa táto informácia nepotvrdila a písm. g) ods. 1 ust. § 11 zák. č. 229/1991 Zb. je naďalej platné a účinné ...*“; (vii) v súvislosti s rozhodovaním o návrhu navrhovateľa na prerušenie konania krajský súd poukázal na rozhodnutie najvyššieho súdu sp. zn. 3Sžo/259/2015 zo dňa 24. mája 2017 konštatujúc, že „*V prejednáwanej veci súd navrhovateľom namietané zákonné ustanovenie pri svojom rozhodnutí neaplikoval a pre jeho rozhodnutie teda nemalo žiaden relevantný právny význam.*“.

6. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol s odkazom na ustanovenie § 246c ods. 1 OSP a § 151 ods. 1 OSP s tým, že úspešnej zúčastnenej osobe 2) uplatnenú náhradu trov konania priznal.

II. Odvolania proti napadnutému rozsudku a následné vyjadrenia

7. Navrhovateľ proti napadnutému rozsudku krajského súdu podal v zákonnej lehote odvolanie (ďalej taktiež „*odvolanie*“). Uviedol, že rozsudok napáda v rozsahu výroku I a výroku IV napadnutého rozsudku.

8. Navrhovateľ materiálnu podstatu odôvodnenia svojho odvolania rozčlenil do piatich častí. V prvej časti označenej ako „*Výklad a aplikácia zákona o pôde (prekážka zastavanosti)*“ v podstatnom uviedol nasledovné: (i) tvrdil, že výklad a aplikácia zákona o pôde zo strany súdu nemôže obstať, nakoľko súd vykladá a aplikuje prekážku zastavanosti pozemkov podľa § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. nepripustne rozširujúcu a extenzívne. Namietal, že krajský súd pri definovaní zastavanosti pozemku vychádzal z vyhlášky Úradu geodézie, kartografie a katastra č. 79/1996 Z. z., pričom opomenul, že predmetná vyhláška vykonáva zákon o katastri nehnuteľností. Zdôraznil, že súd nevysvetlil, prečo dal prednosť vyhláškovej definícii pred zákonnou definíciou stavby uvedenou v stavebnom zákone; (ii) ďalej dôvodil, že pre účely reštitučného konania je potrebné pojem „*zastavaný pozemok*“ vykladať rovnako ako pojem „*zastavaná plocha*“ používaný v stavebnom zákone. Namietal, že súd rozšíril definíciu pojmu „*zastavaný pozemok*“ aj na pozemky, ktoré zjavne zastavané nie sú, ale nachádzajú sa v areáli priemyselného komplexu; (iii) Predniesol svoju interpretáciu ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb., tvrdiac, že zákon umožňuje vydanie dokonca aj zastavaného pozemku, ale len za podmienky, že predmetná stavba nebráni poľnohospodárskemu alebo lesnému využitiu pozemku. Na druhej strane zdôraznil, že žiadna podmienka poľnohospodárskeho alebo lesného využitia pozemkov, ktoré sa majú vydať reštituentovi, neexistuje a nie je ju ani možné vyvodit' cez účel zákona o pôde ako spravil súd; (iv) akcentoval, že explicitne formulovaný účel zákona o pôde nemá viesť k obmedzovaniu reštituentov, ale naopak k posilneniu ich právneho postavenia v konkrétnych prípadoch. Ďalej uviedol, že posudzovať časové hľadisko, tzn. moment, ku ktorému sa má existencia prekážky zastavanosti pozemkov posudzovať, má význam až vtedy, keď by bol definitívne ustálený obsah pojmu „*zastavaný pozemok*“.

9. V druhej časti odôvodnenia označenej ako „*Výklad a aplikácia zákona o pôde (legitímne očakávania)*“ v podstatnom dôvodil, že: (i) výrok rozhodnutia správneho orgánu o tom, či oprávnená osoba spĺňa alebo nespĺňa zákonné podmienky podľa zákona o pôde je nepochybne a výlučne deklaratórnej povahy; (ii) poukázal na podstatu a účel inštitútu legitímnych očakávaní vo svetle nálezov ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2017 z 25. apríla 2018; (iii) zdôraznil, že v rokoch od uplatnenia reštitučného nároku do dňa predchádzajúceho účinnosti zákona č. 175/1999 Z. z. pozemky, na ktoré bol uplatnený reštitučný nárok, neboli zastavané a v zákone o pôde nebola zavedená ani žiadna iná prekážka vydania pôvodných pozemkov *in natura*. Uviedol, že považuje za nepochybné, že od uplatnenia reštitučného nároku až do svojej smrti v roku 1993, resp. v roku 2003 mohli pôvodní reštituenti legitímne očakávať, že im budú predmetné pozemky vydané *in natura*; (iv) uviedol, že legitímne očakávania navrhovateľa sa v roku 2012 ešte posilnili tým, že na základe iného predchádzajúceho rozhodnutia odporcu bol v prospech navrhovateľa ako vlastníka vykonaný záznam vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností k oddeleným parcelám o výmere 111 m² a o výmere 30 m².

10. Následne navrhovateľ v tretej časti odôvodnenia označenej ako „*Výklad a aplikácia zákona o pôde (prekážka možného vyvlastnenia)*“ uviedol, že: (i) súd sa v napadnutom rozsudku náležite nevysporiadal s relevantnou argumentáciou navrhovateľa v súvislosti s nemožnosťou aplikácie prekážky možného vyvlastnenia podľa § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb.; (ii) zdôraznil, že povinnosť ústavne konformného výkladu a uplatňovania zákonov vyplýva priamo z článku 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „*ústava*“); (iii) namietal, že krajský súd sa vyhol odpovediam na kvalifikované námietky navrhovateľa ohľadne nemožnosti aplikácie prekážky možného vyvlastnenia podľa § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb.; (iv) v súvislosti s nálezom ústavného súdu sp. zn.

PL ÚS 3/2000 z 24. apríla 2001 namietal, že krajský súd sa nevysporiadal s podnetnou argumentáciou disidentujúcich sudcov Meszárosa, Ogurčáka a Švábyho. Zdôraznil, že hoci ústavný súd týmto nálezhom nevyhovet návrhu generálneho prokurátora na vyslovenie nesúladu § 6 ods. 3 zákona č. 229/1991 Zb., zároveň v ňom ústavný súd zdôraznil princíp proporcionality a skúmal mieru súladu novely s pôvodným účelom a koncepciou zákona č. 229/1991 Zb.; (v) následne navrhovateľ dôvodil, že princíp proporcionality bol porušený v prípade novely vykonanej zákonom č. 175/1999 Z. z., v podstatnom tvrdiac, že nebola daná skutočná normativita právnej normy, tá slúžila len na zakrytie úmyslov záujmových skupín a išlo tak o legislatívnu svojvôľu; (vi) akcentoval, že tieto skutočnosti mal súd jasne identifikovať a aplikovať na špecifiká prejednávanej veci, a to tým, že vykoná ústavne konformný výklad ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. Uviedol, že sa stotožňuje s doc. Drgoncom, ktorý uvádza: „*Ak sa právna norma nedá vysvetliť a uplatniť v súlade s Ústavou SR, lebo iný ako ústavne odporujúci výklad právnej normy nie je možný, potom orgán verejnej moci danú právnu normu nesmie uplatniť.*“.

11. Vo štvrtej časti odôvodnenia označenej ako „*Dalšie argumenty*“ uviedol, že krajský súd úplne rezignoval na poskytnutie náležitej súdnej ochrany reštituentovi v jeho viac ako 30 rokov trvajúcim reštitučnom konaní; prehliadol závažné skutočnosti kvalifikovane spochybňujúce aplikovateľnosť oboch prekážok vydania pozemkov *in natura* a spochybnil aj existenciu legitímnych očakávaní navrhovateľa, respektíve jeho rodičov. Tým krajský súd poprel podstatu a zmysel reštitúcie ako takých a postavil navrhovateľa do role štatistu a príjemcu vrchnostenských predpisov. Súd a priori odmietol argumenty navrhovateľa založené na judikatúre Najvyššieho súdu Českej republiky a Ústavného súdu Českej republiky.

12. Navrhovateľ následne predniesol argumentáciu týkajúcu sa absencie zákonného základu na náhradu trov konania zúčastnenej osoby 2), tvrdiac, že krajský súd úplne ignoroval skutočnosť, že piata časť OSP v druhej hlave priamo upravuje náhradu trov konania, a to v § 250k OSP. Zdôraznil, že v režime OSP nebolo možné priznať náhradu trov konania ďalším účastníkom, ktorí boli účastníkmi konania pred správnym orgánom; odkazujúc na viacero judikátov najvyššieho súdu uzavrel, že neexistuje žiadny právny základ pre výrok IV napadnutého rozsudku, ktorým súd priznal zúčastnenej osobe 2) voči navrhovateľovi právo na náhradu trov konania vo výške 1654,78 eur.

13. V závere odvolania navrhovateľ s poukazom na § 250ja OSP v spojení s § 250l ods. 2 a § 250s OSP navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „*najvyšší správny súd*“) napadnutý rozsudok zmenil tak, že zruší preskúmané rozhodnutie a vec vráti odporcovi na ďalšie konanie s uvedením záväzného právneho názoru o ústavne konformnom výklade a aplikácii dôvodov nevydania pozemku *in natura*, pričom zároveň zruší aj výrok IV napadnutého rozsudku. Alternatívne navrhol, aby najvyšší správny súd zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

14. Proti napadnutému rozsudku podala odvolanie aj zúčastnená osoba 2), a to v rozsahu výroku o trovách konania, ktoré boli priznané zúčastnenej osobe 2). Zúčastnená osoba 2) uviedla, že krajský súd dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam a toto rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, a to preto, že krajský súd zúčastnenej osobe 2) nepriznal náhradu trov konania za dve písomné podania zo dňa 1. decembra 2021 a 2. februára 2022.

15. K odvolaniu zúčastnenej osoby 2) sa vyjadril navrhovateľ podaním z 24. júla 2029, v ktorom v podstatnom uviedol, že odvolanie zúčastnenej osoby 2) považuje v celom rozsahu za procesne neprípustné, a to predovšetkým z dôvodu, že neexistuje žiadny právny základ na priznanie akejkoľvek náhrady trov konania zúčastnenej osobe 2), ktoré skutočnosti a právnu argumentáciu v tejto veci

predniesol vo svojom odvolaní z 23. júna 2023; v ďalšom sa odkázal na citovanú judikatúru najvyššieho súdu.

16. K odvolaniu navrhovateľa sa vyjadrila zúčastnená osoba 3) (Slovenský pozemkový fond; ďalej taktiež „SPF“), a to podaním zo dňa 26. júla 2023, v ktorom SPF zhrnul, že zásadným dôvodom a podstatou odvolania navrhovateľa je predovšetkým skutočnosť, že navrhovateľ ako oprávnená osoba v zmysle reštitučného zákona nie je spôsobilý s poukazom na jeho legitímne očakávania spojené výlučne s vrátením vlastníckeho práva k pozemku akceptovať vydanie náhradného pozemku, resp. finančnej náhrady. Uviedol, že medzi účastníkmi konania zostala spornou otázka výkladu pojmu zastavanosti predmetných pozemkov, ako aj nemožnosti ich ďalšieho poľnohospodárskeho využitia. Vyjadril presvedčenie, že spôsob posudzovania zastavanosti pozemku navrhovateľom, podľa ktorého možno považovať za zastavaný pozemok len ten, na ktorom je postavená stavba, je neprijateľný a rovnako je neakceptovateľné aj jeho tvrdenie o prelomení zásady zastavanosti pozemku ako prekážky vydania; ide o mylný a pochybný výklad reštitučného zákona. Ďalej dôvodil, že samotná skutočnosť, že predmetné pozemky sa nachádzajú v areáli priemyselného závodu a rovnako aj skutočnosť, že v zmysle zákona o katastri nehnuteľností ide o pozemky, ktoré nemožno považovať za poľnohospodársky pôdny fond, sú okrem iných rozhodujúce kritériá pre posúdenie prekážky vydania v zmysle reštitučného zákona. V závere uviedol, že považuje odvolacie dôvody za nepreukázané, založené na tvrdeniach, ktoré nie sú spôsobilé spochybniť správnosť napadnutého rozsudku, a preto navrhuje, aby najvyšší správny súd napadnutý rozsudok potvrdil.

17. K odvolaniu navrhovateľa sa vyjadrila taktiež zúčastnená osoba 2) (a to podaním zo dňa 25. augusta 2023), ktorá ako súčasť svojho vyjadrenia priložila názornú ilustráciu aktuálnej fotografie závodu Volkswagen s vyznačením polohy, kde sa kedysi nachádzali pozemky navrhovateľa. Uviedla, že faktické vydanie týchto pozemkov navrhovateľovi by nastolilo pre Volkswagen extrémnu situáciu, kedy by pozemky v jeho výrobnom areáli prešli do vlastníctva inej osoby, čo by mohlo ohroziť chod časti závodu. Poukázala na uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/00 - 55, z ktorého citovala: „*Koncepcia reštitúcie zvolená v rokoch 1990 - 1992 vychádzala z uznania platnosti právnych predpisov a právnych aktov minulého režimu a súčasne z nevyhnutnosti nápravy aspoň niektorých krívd, ktoré nimi boli spôsobené, s tým, že je potrebné prihliadať aj na práva tých, ktorí medzitým majetok nadobudli.*“. Ďalej poukázala na ciele zákona č. 229/1991 Zb. uvedené v jeho úvode, zdôraznila, že podľa § 1 ods. 1 písm. a) zákona č. 229/1991 Zb. sa tento zákon vzťahuje len na pôdu, ktorá tvorí poľnohospodársky pôdny fond alebo do neho patrí. Poukázala taktiež na rozsudok najvyššieho správneho súdu z 23. februára 2022 sp. zn. 2Sžr/3/2019. K tvrdeniam navrhovateľa o jeho legitímnych očakávaniach uviedla, že očakávania navrhovateľa sa počas reštitučného konania menili, v roku 2007 navrhovateľ vyslovene požadoval, aby mu pozemky neboli vydané *in natura*, ale aby mu namiesto toho konajúci pozemkový úrad priznal právo na náhradu, a to buď na iný obdobný pozemok alebo na finančnú náhradu. Až o niekoľko rokov neskôr si to navrhovateľ rozmyslel a začal sa dožadovať vydania pozemkov *in natura*. Ako uviedol navrhovateľ vo svojom podaní z 1. marca 2012, tak jeho vyjadrenie z 24. septembra 2007 treba chápať tak, že v tom čase by bol ochotný pristúpiť aj na poskytnutie náhradného pozemku, ak by v tom čase pozemkový úrad vo veci rozhodol. S odkazom na vyššie uvedené navrhol, aby najvyšší správny súd napadnutý rozsudok potvrdil.

18. Vyjadrenia zúčastnených osôb boli doručené právnomu zástupcovi navrhovateľa dňa 19. októbra 2023 na vedomie.

Z odôvodnenia rozhodnutia

III. Právne posúdenie veci najvyšším správnym súdom

III.A Procesný postup najvyššieho správneho súdu

19. Najvyšší správny súd ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu bez nariadenia pojednávania v súlade s § 250ja ods. 2 OSP v spojení s § 250l ods. 2 OSP a dospel k záveru, že odvolaniu navrhovateľa, s výnimkou odvolania vo vzťahu k výroku IV napadnutého rozsudku, nemožno vyhovieť.

20. Najvyšší správny súd s ohľadom na § 250ja ods. 2 OSP nepovažoval za potrebné nariadiť vo veci pojednávanie a rozhodol o odvolaní bez jeho nariadenia. Rozsudok bol vyhlásený verejne po oznámení dňa vyhlásenia.

21. Po preskúmaní napadnutého rozsudku a odvolaní účastníkov konania a vyjadrení účastníkov konania a zúčastnených osôb, ako aj podkladového materiálu, najvyšší správny súd dospel k záverom, ktoré odôvodňuje v nasledovnom texte.

22. Predmetom súdneho konania v danej veci bol rozsudok krajského súdu, ktorým krajský súd potvrdil preskúmané rozhodnutie odporcu. Závery odôvodňujúce takýto postup (postup podľa § 250q ods. 3 OSP) sú vyjadrené v bode 2 až 6 vyššie.

III.B Aplikovateľné právne predpisy

23. Podľa úvodných ustanovení zákona č. 229/1991 Zb., Federálne zhromaždenie Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky v snahe zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku v období rokov 1948 až 1989, dosiahnuť zlepšenie starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu obnovením pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde a upraviť vlastnícke vzťahy k pôde v súlade so záujmami hospodárskeho rozvoja vidieka aj v súlade s požiadavkami na tvorbu krajiny a životného prostredia uznieslo sa na tomto zákone.

24. Podľa § 1 ods. 1 písm. a) zákona č. 229/1991 Zb., zákon sa vzťahuje na pôdu, ktorá tvorí poľnohospodársky pôdny fond alebo do neho patrí, a v rozsahu ustanovenom týmto zákonom aj na pôdu, ktorá tvorí lesný pôdny fond, (ďalej len „pôda“).

25. Podľa § 6 ods. 1 písm. k) zákona č. 229/1991 Zb., oprávneným osobám sa vydajú nehnuteľnosti, ktoré prešli na štát alebo na inú právnickú osobu v dôsledku kúpnej zmluvy uzavretej v tiesni za nápadne nevýhodných podmienok.

26. Podľa § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb., pozemky alebo ich časti nemožno vydať v prípade, že pozemok bol po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavaný; pozemok možno vydať, ak stavba nebráni poľnohospodárskemu alebo lesnému využitiu pozemku.

27. Podľa § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb., pozemky alebo ich časti nemožno vydať v prípade, že pozemok možno vo verejnom záujme vyvlastniť.

28. Podľa § 11 ods. 2 zákona č. 229/1991 Zb., v prípade uvedenom v odseku 1 sa oprávnenej osobe prevedú bezodplatne do vlastníctva iné pozemky vo vlastníctve štátu v primeranej výmere a kvalite, ako boli jej pôvodné pozemky, a to a) v prvom poradí v tom istom katastrálnom území, v ktorom sa nachádzal pôvodný pozemok alebo v inom katastrálnom území obce, v ktorej katastrálnom území sa nachádzal pôvodný pozemok, b) v druhom poradí v katastrálnych územiach obcí bezprostredne susediacich s obcou, v ktorej katastrálnom území sa nachádzal pôvodný pozemok, alebo c) v treťom

poradí v okrese, v ktorom sa nachádzal pôvodný pozemok, ak s tým oprávnená osoba súhlasí. Ak oprávnená osoba s náhradným pozemkom trikrát nesúhlasí, poskytne sa jej náhrada v peniazoch. Náhradný pozemok sa prevedie na oprávnenú osobu, ak jej bol rozhodnutím priznaný nárok na náhradu za pozemky alebo za spoluvlastnícky podiel k pozemkom, ak výška takého nároku predstavuje výmeru nad 400 m², a ak nárok v peniazoch je väčší ako 166 eur. Ak oprávnená osoba nespĺňa podmienky na priznanie nároku na náhradu za pozemky, náhrada za pozemky sa poskytne v peniazoch.

29. Podľa čl. III zákona č. 175/1999 Z. z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 175/1999 Z. z.“), zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení zákona č. 42/1992 Zb., zákona č. 93/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 186/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 205/1996 Z. z., zákona č. 64/1997 Z. z., zákona č. 80/1998 Z. z. a zákona č. 72/1999 Z. z. sa dopĺňa takto: V § 11 sa odsek 1 dopĺňa písmenom g), ktoré znie: g) pozemok možno vo verejnom záujme vyvlastniť 10b). Poznámka pod čiarou k odkazu 10b) znie: 10b) § 108 ods. 2 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov.

III.C Vymedzenie predmetu právneho posúdenia.

30. V prejednávanej veci nebol sporným (i) skutkový, resp. skutočný stav veci v zmysle existencie predmetných pozemkov, ich výmery a umiestnenia, či už v čase začatia reštitučného konania (v čase podania žiadosti pôvodných reštituentov dňa 28. decembra 1992), ako aj v čase vydania preskúmaného rozhodnutia (22. novembra 2012); (ii) ďalej nebola v prejednávanej veci spornou skutočnosť, že už v čase začatia reštitučného konania sa predmetné pozemky nachádzali v areáli podniku BAZ, a. s.; (iii) rovnako tak nebola spornou skutočnosť, že v čase vydania preskúmaného rozhodnutia tvorili predmetné pozemky integrálnu súčasť výrobného závodu spoločnosti Volkswagen Slovakia, a. s.; (iv) nakoniec nebola spornou ani skutočnosť (keďže navrhovateľ opravným prostriedkom nežiadal zrušiť výrok I preskúmaného rozhodnutia), že navrhovateľ, v spoluvlastníckom podiele 1/1 k celku, je dedičom po pôvodných reštituentoch a spĺňa podmienky uvedené v ustanovení § 6 ods. 1 písm. k) zákona č. 229/1991 Zb., nakoľko vlastníctvo k predmetným pozemkom prešlo na štát alebo na inú právnickú osobu v dôsledku kúpnej zmluvy uzavretej v tiesni za nápadne nevýhodných podmienok.

31. V prejednávanej veci bola naopak spornou (i) možná aplikácia ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. (teda či boli predmetné pozemky po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavané); (ii) možná aplikácia ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. (a to z dôvodu navrhovateľom požadovaného ústavne konformného výkladu tohto ustanovenia, resp. navrhovateľom tvrdeného zrušenia tohto ustanovenia zrušením zákona č. 175/1999 Z. z.); (iii) a teda, či existovali dôvody nevydania predmetných pozemkov navrhovateľovi *in natura*; (iv) otázka absencie zákonného základu na priznanie náhrady trov konania zúčastnenej osoby 2).

III.C (i) Aplikácia ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb.

32. Navrhovateľ odvolanie proti napadnutému rozsudku primárne odôvodňuje absenciou dôvodu nevydania predmetných pozemkov podľa § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb., tvrdiac, že predmetné pozemky neboli zastavané. Akcentoval pritom skutočnosť, že zákon umožňuje vydanie dokonca aj zastavaného pozemku, ale len za podmienky, že predmetná stavba nebráni poľnohospodárskemu alebo lesnému využitiu pozemku. Namietal, že krajský súd interpretoval pojem „zastavaný pozemok“ nepripustne rozširujúco a extenzívne. Trval na tom, že pre účely reštitučného

konania je potrebné pojem „*zastavaný pozemok*“ vykladať rovnako ako pojem „*zastavaná plocha*“ používaný v stavebnom zákone pričom pozemky, ktoré zjavne zastavané nie sú, ale nachádzajú sa v areáli priemyselného komplexu, nemožno považovať za „*zastavaný pozemok*“.

33. Rozhodným pre posúdenie možnej aplikácie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. ako dôvodu pre nevydanie pozemku *in natura* je teda interpretácia pojmu „*pozemok, ktorý bol po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavaný*“ (N.B. čo je pojem odlišný od pojmu zastavaný pozemok, resp. zastavané plocha alebo zastavané plochy a nádvoria a pod.). V prvom rade je nutné uviesť, že zákon č. 229/1991 Zb. zákonnú definíciu predmetného pojmu neobsahuje. Akokoľvek „*užitočne*“ (až jednoducho) sa môže javiť lineárne použitie či už pojmu (i) zastavané plochy a nádvoria [zákon č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon), resp. vyhláška Úradu geodézie, kartografie a katastra Slovenskej republiky č. 79/1996 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon Národnej rady Slovenskej republiky o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon)]; (ii) pozemok zastavaný stavbou [zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)]; (iii) alebo obdobného pojmu použitého zákonodarcom v akomkoľvek inom právnom predpise, vždy je nutné mať na zreteli skutočnosť, že uvedený pojem sa (súd) interpretuje pre potreby aplikácie dotknutých ustanovení zákona č. 229/1991 Zb. (v danom prípade ustanovenia vylučujúceho možnosť vydania pozemku reštituentovi). Vzhľadom k absencii legálnej definície pojmu „*pozemok, ktorý bol po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavaný*“ (použitého v ustanovení § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb.), resp. vzhľadom k absencii legálnej definície (v zákone č. 229/1991 Zb.) iného pojmu, z ktorej by bolo možné vychádzať pri interpretácii tohto pojmu, je nutné jeho význam a obsah (pre potreby rozhodnutia prejednávanej veci) ustáliť používajúc dostupné výkladové metódy. Berúc do úvahy vyššie uvedené sa ako prvá výkladová metóda núka tzv. formálne systematický výklad pojmu, ktorý by mal odstrániť jeho sémantickú nejasnosť. Ten spočíva v postupe, ktorý by zo systematiky či už samotného právneho predpisu alebo právneho poriadku ako takého, dokázal stanoviť objektívny význam daného pojmu. Z argumentácie navrhovateľa (požiadavka priradiť predmetnému pojmu význam v zmysle príslušných ustanovení stavebného zákona), ako aj z odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia (v ktorom sa odporca priklonil k výkladu s odkazom na ustanovenia katastrálneho zákona, resp. vykonávacej vyhlášky Úradu geodézie, kartografie a katastra číslo 79/1996 Z. z.) je zrejma protichodnosť (v zmysle stranami namietanej prílišnej extenzívnosti, resp. naopak reštriktívnosti) dosiahnutého výsledku. V každom prípade však zmysluplnému formálne systematickému výkladu predmetného pojmu bráni (i) jednak skutočnosť, že medzi zákonom, v ktorom je interpretovaný pojem použitý (zákon č. 229/1991 Zb.) a „*pomocnými*“ normami (stavebný zákon, katastrálny zákon, vykonávacia vyhláška) nie je vzťah hierarchie, ale najmä (ii) skutočnosť, že predmet právnej úpravy použitých (či už navrhovateľom alebo odporcom) noriem nemá zásadný obsahový presah s normou interpretovanou.

34. Vzhľadom k vyššie artikulovanej nemožnosti jazykovým výkladom (kvôli sémantickej nejasnosti), resp. systematickým výkladom (kvôli záveru vyjadrenému v poslednej vete predošlého odseku) dosiahnuť uspokojivý záver o obsahu predmetného pojmu, je teda nutné pristúpiť k tzv. objektívne teleologickému výkladu. Ten spočíva v „*hľadaní*“ významu pojmu v jeho účele. Inými slovami ide o postup, keď pri nejasnom interpretovanom ustanovení, avšak pri jasne vyjadrenom účele tohto ustanovenia, sa za správny výkladový výsledok považuje ten, ktorý najlepšie zodpovedá účelu danej normy. Prirodzeným ďalším postupom je teda identifikácia účelu normy (v danom prípade ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona číslo 229/1991 Zb.) a posúdenie jeho zrozumiteľnosti, resp. jednoznačnosti. Pri hľadaní účelu normy ide v podstate o hľadanie odpovede na otázku, aký dôvod mohol mať racionálne uvažujúci zákonodarca pre to, aby prijal príslušné ustanovenie. Za zdroj

argumentácie potom môžu slúžiť v podstate akékoľvek alebo všetky informácie, ktoré s rozumnou pravdepodobnosťou vedú jednak k identifikácii účelu, jednak k posúdeniu vzťahu účel - prostriedok. Samozrejme, zdroje takýchto informácií môžu byť rôzne a môžu prameniť či už v norme samotnej alebo napríklad aj v k nej pripojenej dôvodovej správe.

35. Zákonodarca v úvodných ustanoveniach zákona č. 229/1991 Zb. vyjadril jeho zámer, ako snahu (i) zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku v období rokov 1948 až 1989, (ii) dosiahnuť zlepšenie starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu obnovením pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde a (iii) upraviť vlastnícke vzťahy k pôde v súlade so záujmami hospodárskeho rozvoja vidieka aj v súlade s požiadavkami na tvorbu krajiny a životného prostredia. Podporne k uvedenému potom dôvodová správa k ustanoveniam § 5 až 7 (pozn. štruktúra v čase prijatia zákona Federálnym zhromaždením Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky) uvádza, okrem iného, nasledovné: *„Pozemky, které přešly na stát podle § 4 odst. 1, byly v řadě případů státem za úplatu převedeny na jiné osoby nebo za náhradu přenechány do osobního užívání nebo byly použity k investiční výstavbě, případně na nich byly zřízeny zahrádky, které pro občany plní funkci nejen rekreační, ale také funkci doplňkového zdroje zemědělských výrobků. V zájmu právní jistoty fyzických a právnických osob nedovoluje zákon takové pozemky převést zpět do vlastnictví původních vlastníků a původním vlastníkům zakládá právo na náhradu.“*

36. Z vyššie uvedeného vyplývajú nasledovné „záujmy“, ktoré sa, z podstaty veci, môžu dostať do kolízie: (i) zmiernenie následkov majetkových krívd spôsobených vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku v období rokov 1948 až 1989; (ii) zlepšenie starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu a (iii) úprava vlastníckych vzťahov k pôde v súlade so záujmami hospodárskeho rozvoja vidieka aj v súlade s požiadavkami na tvorbu krajiny a životného prostredia; rešpektujúc pritom právnu istotu osôb (v stanovených medziach), ktoré odplatne nadobudli pozemky od štátu v rozhodnom období. Ide teda o explicitne vyjadrený záujem jednak fyzických osôb (reštituentov), ako aj osôb užívajúcich pozemky (viď citovaná časť dôvodovej správy), ale aj explicitne vyjadrený verejný záujem na riadnom užívaní a starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu. Čo sa týka prvého zo záujmov (zmiernenie následkov niektorých majetkových krívd spôsobených vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku) pre jeho dosiahnutie zákon identifikuje tri základné prostriedky: vydanie pozemkov *in natura*, vydanie náhradných pozemkov alebo peňažnú náhradu. Uvedený záujem však nie je záujmom izolovaným od zostávajúcich dvoch, naopak, tieto formujú jeho obsah najmä z pohľadu voľby jedného z prostriedkov uvedených v predošlej vete.

37. Vo svetle vyššie uvedeného najvyšší správny súd pristúpil k interpretácii pojmu „*pozemok, ktorý bol po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavaný*“, pričom dospel k záveru obdobnému ako krajský súd, resp. ako odporca. Nad uvedený rámec (s ktorým sa najvyšší správny súd stotožňuje - viď body 70 až 94 napadnutého rozsudku) najvyšší správny súd v prvom rade uvádza, že navrhovateľom artikulovaný záver, že „... *žiadna podmienka poľnohospodárskeho alebo lesného využitia pozemkov, ktoré sa majú vydať reštituentovi, neexistuje a nie je ju ani možné konštruovať cez účel zákona o pôde, ako spravil súd.*“ (str. 4 odvolania) je záverom mylným (viď odôvodnenie v predošlom odseku). Rovnako tak je mylným stotožnenie významu uvedeného pojmu s pojmom pozemok, na ktorom stojí stavba podľa stavebného zákona. Pridržiajúc sa špecifik prejednávanej veci (viď skutočnosti, ktoré nie sú sporné - bod 30 vyššie) potom najvyšší správny súd uzatvára, že pokiaľ sa predmetné pozemky nachádzali (a naďalej nachádzajú) v oplotenom areáli výrobného podniku, nie sú využívané na poľnohospodárske účely, ale naopak bezprostredne slúžia na prevádzku výrobného (priemyselného) podniku, či už ako komunikácie, cestné telesá,

spevnené plochy, manipulačné a obslužné priestory a pod. (hoc uvedené pojmy predstavujú skôr opis užívania ako legálnu definíciu), je nutné ich pre potreby aplikácie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. považovať za „*pozemok, ktorý bol po prechode alebo prevode do vlastníctva štátu alebo inej právnickej osoby zastavaný*“. Naopak navrhovateľom vykreslený záujem na vydaní predmetných pozemkov *in natura* je v zásadnom rozpore s vyššie označeným účelom zákona. Najvyšší správny súd má v tomto smere na mysli napr. argumentáciu navrhovateľa, že „... *zákonodarca založil protiústavnú nerovnosť medzi samotnými reštituentami, keď jedným sa „stihli“ pozemky vydať a iným nie; niekedy dokonca išlo o susediace pozemky v rámci tej istej role; tak sme upozorňovali aj na prípady Q. F., E. F., Š. Q. a K. T., ktorým boli pozemky vydané in natura. (PRÍLOHA V_a). Tieto pozemky od úspešných reštituentov obratom odkúpil investor Volkswagen Slovakia, a.s. a to za cenu od 900 až 950 Sk za m² ...“* (bod 32, str. 9 opravného prostriedku). Inými slovami, účelom ustanovení zákona č. 229/1991 Zb. upravujúcim vydanie pozemkov *in natura* nie je, aby reštituent dosiahol vyššiu peňažnú náhradu od „*tretej osoby*“ (rozumej nie štátu) v situácii, keď je z podstaty veci zrejmé, že pozemky nie sú a nebudú využívané na poľnohospodárske účely, ale naopak sú účelovo určené a využívané ako súčasť areálu priemyselného podniku.

III.C (ii) Aplikácia ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb.

38. Navrhovateľ ďalej odvolanie proti napadnutému rozsudku odôvodňuje nemožnosťou aplikácie ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb., pričom v podstatnom uvádza nasledovné argumenty: (i) navrhovateľ tvrdí, že zrušením zákona č. 175/1999 Z. z. došlo k jeho zrušeniu v celom rozsahu, a teda bolo zrušené aj ustanovenie, ktorým tento zákon novelizoval zákon č. 229/1991 Zb. zavedením ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona (bod 33 odvolania odkazujúci na podrobnejšiu argumentáciu navrhovateľa v jeho podaní z 11. novembra 2021); (ii) navrhovateľ poukazuje na nesúlad ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. s ústavou tvrdiac, že došlo k porušeniu princípu proporcionality. Navrhovateľ predmetnú časť odôvodnenia odvolania uzatvára konštatovaním, že „*Vyššie uvedené skutočnosti mal súd jasne identifikovať špecifiká tohto prejednávaneho prípadu a zohľadniť ich pri svojom rozhodovaní o opravnom prostriedku navrhovateľa tým, že vykoná ústavne súladný výklad § 11 ods. 1 na písm. g) zákona o pôde. Súd tak v Rozsudku nespravil, dokonca tak nespravil vedome a z alibistických dôvodov. Keď hovoríme o ústavne súladnom výklade, máme na mysli ústavný imperatív (čl. 152 ods. 4 Ústavy SR) adresovaný všetkým orgánom verejnej moci, vrátane súdov, zabezpečiť, aby výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov bol v súlade s Ústavou SR.*“.

39. Najvyšší správny súd sa s vyššie uvedenou argumentáciou navrhovateľa nestotožnil. Čo sa týka tvrdenia, že zrušením zákona č. 175/1999 Z. z. došlo k jeho zrušeniu v celom rozsahu (teda aj jeho čl. III, ktorým bol novelizovaný zákon č. 229/1991 Zb.) najvyšší správny súd uvádza, že prijatím ustanovenia čl. III zákona č. 175/1999 Z. z. došlo k doplneniu zákona č. 229/1991 Zb. o nové ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g). Nadobudnutím účinnosti zákona č. 175/1999 Z. z. (dňa 1. augusta 1999) toto ustanovenie (čl. III) vyvolalo účinok, a teda zmenilo znenie zákona č. 229/1991 Zb., pričom ustanovenie § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. sa stalo jeho integrálnou súčasťou. „*Zrušenie*“ ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. nepochybne predstavuje zmenu, a teda faktickú novelizáciu zákona č. 229/1991 Zb. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „*zákon č. 400/2015 Z. z.*“), novelizácia právneho predpisu sa vykonáva formou priamej novelizácie. Nepriama novelizácia formou zmien alebo doplnení iného právneho predpisu ustanoveniami navrhovaného právneho predpisu bez uvedenia úplnej citácie jeho názvu v samostatnom článku je nepripustná. Vychádzajúc z uvedeného najvyšší správny súd nepovažoval tvrdenia (argumentáciu)

navrhovateľa súhrnne obsiahnuté v jeho podaní z 11. novembra 2021, za správne, resp. relevantné. Nestotožnil sa so záverom navrhovateľa, že úmyslom zákonodarcu zrušujúceho zákon č. 175/1999 Z. z. bola aj faktická novelizácia zákona č. 229/1991 Zb. (konštatovanie navrhovateľa, že ak by zákonodarca takýto úmysel nemal, obmedzil by derogáciu iba na čl. I zákona č. 175/1999 Z. z.). Iste, legislatívny postup zákonodarcu nevyniká svojou „puritou“, rozhodne však z neho nemožno vyvodit' kategorický záver vyjadrený navrhovateľom. Nakoniec o tom svedčí aj poukaz na odbornú spisbu čiastočne (selektívne) citovanú navrhovateľom [pozn. príspevok Surmajova, Ž.: Základné princípy legislatívy, Magister Officiorum. 2014 (ďalej taktiež „príspevok“) dostupný na webovom sídle Učenej právnickej spoločnosti; https://beta.ucps.sk/ZAKLADNE_PRINCIPLY_LEGISLATIVY_stav_ku_dnu_prijatia_tohto_rozhodnutia]. K tomuto zdroju sa však žiada dodať, že ambícia jeho autorky je pomerne pregnantne artikulovaná už v jeho úvode slovami „*Pre právny poriadok Slovenskej republiky súčasnej doby je príznačná neustála legislatívna aktivita spočívajúca v prijímaní nových právnych predpisov a v nespočetných novelizáciách existujúcej právnej úpravy. Dôsledkom tejto tzv. produktívnej legislatívnej činnosti je často neprehľadnosť, nezrozumiteľnosť, nekonzistentnosť, mnohznačnosť a rozpornosť textov právnych predpisov. Tento nežiaduci stav je čiastočne spôsobený aj zanedbávaním, prehliadaním, podceňovaním, či priamym nedodržiavaním základných princípov legislatívnej činnosti. Cieľom tohto príspevku je prehľad vybraných základných princípov legislatívnej činnosti s poukazom na ich nedodržiavanie, ako aj možné alternatívy zdokonalenia legislatívneho procesu z hľadiska legislatívnych pravidiel tvorby právnych predpisov.*“. Na uvedené potom obsahovo nadväzuje aj záver vyjadrený v 12. časti príspevku (označeného ako Princíp explicitnej derogácie právnych predpisov), sčasti citovanej navrhovateľom, v znení „*Aj napriek skutočnosti, že derogácia právnych predpisov nie je častým problémom v legislatívnej praxi, je nevyhnutné posilniť dôslednú kontrolu a zabezpečenie výslovného zrušenia všetkých právnych predpisov, ktoré boli vydané na vykonanie zákona k zrušeniu ktorého dochádza. Nedostatok exaktnosti vyjadrenia derogačných vzťahov sa premieta aj do nepresnosti právnych informačných systémov, ktoré si vyžadujú detailnú adresnosť derogácie.*“. Vo svetle citovaného potom text príspevku speje skôr opaku ako k záveru, že by úmyslom zákonodarcu derogujúceho celý právny predpis (bez špecifikácie čl. I/II/III) bola aj „*novelizácia*“ iného právneho predpisu spočívajúca v „*oživení*“ jeho znenia pred prijatím zákonodarcom derogovaného predpisu.

40. Čo sa týka navrhovateľom tvrdeného nesúladu ustanovenia § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. s ústavou a požiadavke na jeho ústavne súladný výklad, najvyšší správny súd zastáva názor, že sa krajský súd s uvedenou otázkou (hoci stručne, ale zároveň dostatočne) vysporiadal poukazujúc na uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 3/2000 z 24. apríla 2001, ktorého relevantnú časť aj citoval. Ústavný súd v predmetnej veci vyjadril exaktne a komplexne právny názor na otázku (posúdenie nesúladu čl. I bodu 8 zákona č. 186/1993 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku v znení neskorších predpisov s čl. 1, čl. 13 ods. 3 a 4 a čl. 20 ods. 1 a 2 ústavy), ktorá vo svojej podstate zodpovedala výhradám navrhovateľa k ustanoveniu § 11 ods. 1 písm. g) zákona č. 229/1991 Zb. Skutočnosť, že sa krajský súd „*nevysporiadal s podnetnou argumentáciou*“ (bod 26 odvolania) disentujúcich sudcov ústavného súdu Mészárosa, Ogurčáka a Švábyho, najvyšší správny súd nepovažoval za takú vadu odôvodnenia napadnutého rozsudku, ktorá by ho robila neúplným alebo arbitrárnym.

41. Navrhovateľ ďalej odôvodneniu napadnutého rozsudku vytýkal, že v ňom absentuje test proporcionality (bližšie pozri bod 28 odvolania), ktorá skutočnosť má svedčiť tomu, že krajský súd nepostupoval v súlade s imperatívom obsiahnutým v čl. 152 ods. 4 ústavy, citujúc pritom nižšie uvedený zdroj v znení „*Ak sa právna norma nedá vysvetliť a uplatniť v súlade s Ústavou SR, lebo iný ako ústavne odporujúci výklad právnej normy nie je možný, potom orgán verejnej moci danú právnu normu nesmie*

uplatniť.“. Na margo uvedených tvrdení najvyšší správny súd uvádza nasledovné. Doktrína ústavne konformného výkladu doznela „v priebehu času“ pomerne dynamického rozvoja. Počiatočná interpretácia ustanovenia čl. 152 ods. 4 ústavy vychádzala z jeho systematického začlenenia (deviata hlava ústavy označená ako „*Prechodné a záverečné ustanovenia*“) a za hlavný účel čl. 152 ústavy považovala recepciu právnych predpisov vydaných počas československej štátnosti a zabezpečenie právnej kontinuity Slovenskej republiky s právnym poriadkom konštituovaným počas trvania spoločného štátu, to všetko s výhradou (čl. 152 ods. 4 ústavy) súladu s novo prijatou ústavou (Slovenskej republiky). Následne sa táto doktrína (prostredníctvom rozhodovacej praxe ústavného súdu) rozvinula do všeobecne koncipovaného imperatívu, aby orgány verejnej moci interpretovali aplikované normy v súlade s ústavou, resp. ústavnými princípmi (hoci takýto záver má v odbornej spisbe aj svojich kritikov; pozri napr. Procházka, R., Káčer, M. Teória práva. Bratislava: C.H. Beck, 2013, s. 239). Obsahovú náplň doktríny formuloval ústavný súd napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 15/1998 z 11. marca 1999 slovami „*V situácii, keď právnu normu možno vysvetľovať dvoma spôsobmi, pričom jeden výklad je v súlade s ústavou a medzinárodnými dohovormi podľa čl. 11 ústavy a druhý výklad je s nimi v nesúlade, nejestvuje ústavný dôvod na zrušenie takej právnej normy. Všetky štátne orgány majú vtedy ústavou určenú povinnosť uplatňovať právnu normu v súlade s ústavou (čl. 152 ods. 4).*“. Uvedený ústavný príkaz teda majú orgány verejnej moci aplikovať v prípade existencie/kolízie dvoch možných interpretácií právnej normy, pričom majú preferovať tú interpretáciu, ktorá je súladná s ústavou. Ustanovenie čl. 152 ods. 4 ústavy však nemožno vykladať tak, že by zverovalo napr. všeobecnému súdu kompetenciu rozhodovať o súlade právnej normy s ústavou. K takémuto záveru nakoniec speje aj navrhovateľom čiastočne (selektívne) citovaný zdroj, ktorý bezprostredne po vete citovanej navrhovateľom uvádza: „*Ustanovenie článku 152 ods. 4 ústavy nie je ústavným základom pre popretie právneho poriadku, ani pre nastolenie stavu bezprávia, v ktorom orgán verejnej moci uplatní všeobecne záväzný právny predpis podľa svojho uváženia v prípadoch, keď to uzná za vhodné a spôsobom, ktorý uzná za vhodný. Každý orgán verejnej moci môže postupovať podľa článku 152 ods. 4 ústavy jedine vtedy, keď je očividné, že právnu normu, ktorú má uplatniť, bez pochybností nemožno uplatniť tak, aby bola v súlade s ústavou. V pochybnostiach je postavenie orgánov verejnej moci rozdielne. Ak má súd uplatniť právnu normu odporujúcu ústave, jeho povinnosťou je prerušiť konanie a podať návrh na preskúmanie súladu príslušnej právnej normy s ústavou v konaní pred Ústavným súdom.*“ (pozri Drgonec, j. Ústava Slovenskej republiky, Teória a prax. Bratislava: C.H. Beck, 2015, s. 1587). Vychádzajúc z vyššie uvedeného najvyšší správny súd neidentifikoval v postupe krajského súdu také pochybenie, ktoré by ho nútilo revidovať jeho závery spôsobom vedúcim k zmene alebo zrušeniu napadnutého rozsudku.

III.C (iii) Legitímne očakávania

42. Navrhovateľ ďalej odvolanie proti napadnutému rozsudku odôvodňuje tvrdeniami smerujúcimi k záveru, že napadnutým rozsudkom bol porušený princíp legitímnych očakávaní navrhovateľa v podstatnom tvrdiac, že navrhovateľ (ako aj jeho rodičia) mohol legitímne očakávať, že mu budú predmetné pozemky vydané *in natura*. Navrhovateľ „obsah“ svojich legitímnych očakávaní asocioje s interpretáciou ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb., keď uvádza „*Aj argumenty uvádzané v tejto časti tohto odvolania týkajúce sa legitímnych očakávaní svedčia v prospech takého výkladu prekážky zastavanosti (predchádzajúca časť tohto odvolania), ktorý prioritizuje stav ku dňu nadobudnutia účinnosti zákona o pôde, prípadne uplatnenia reštitučného nároku.*“ (bod 23 odvolania). V tejto súvislosti najvyšší správny súd poukazuje na rozsudok najvyššieho správneho súdu sp. zn. 2Sžr/3/2019 z 23. februára 2022, v ktorom judikoval, že „*Zákon teda vo vzťahu k skúmaniu relevantnej existencie prekážky vydania pozemku, neobsahuje časové obmedzenie „ku dňu účinnosti zákona“, dokonca ani „ku dňu uplatnenia reštitučného nároku“, nijako nevymedzuje dobu, dokedy mohla prekážka vydania nastať. Logickou sa javí požiadavka na to, aby existencia prekážky vydania*

nehnutelnosti bola skúmaná a zohľadnená v rámci zisťovania podkladov rozhodnutia vo veci uplatneného reštitučného nároku. Najskorší moment vzniku prekážky (po prechode alebo prevode pozemku) je rozhodujúci pre kvalifikáciu reštitučného nároku vzhľadom na predmet zmluvy, ale limitujúcim momentom pre zohľadnenie zistenia preukázanej existencie prekážky musí byť až moment predchádzajúci bezprostredne vydaniu rozhodnutia (§ 31 ods. 1 Správneho poriadku). Tento záver je podľa odvolacieho súdu aplikovateľný na všetky prípady zákonom predvídaných prekážok vydania pozemku. Akceptovanie opačného výkladu by viedlo k absurdným záverom o tom, že v snahe zmierniť následky niektorých majetkových krívd, ku ktorým došlo voči vlastníkom poľnohospodárskeho a lesného majetku v období rokov 1948 až 1989, dosiahnuť zlepšenie starostlivosti o poľnohospodársku a lesnú pôdu obnovením pôvodných vlastníckych vzťahov k pôde a upraviť vlastnícke vzťahy k pôde v súlade so záujmami hospodárskeho rozvoja vidieka aj v súlade s požiadavkami na tvorbu krajiny a životného prostredia, by sa teoreticky mali reštituentom vydávať pozemky na ktorých boli (čo aj v rozpore so zákonom) po nadobudnutí účinnosti zákona zriadené cintoríny, športoviská, botanické záhrady, alebo ako v prejednávanej veci postavená cestná komunikácia s chodníkmi, parkoviská a sídlisková zeleň.“. K interpretácii ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. sa najvyšší správny súd v ďalšom odvoláva na časť

III.C (i) tohto odôvodnenia vyššie.

43. Nad rámec vyššie uvedeného najvyšší správny súd uvádza, že nielen navrhovateľ je nositeľom legitímnych očakávaní vo vzťahu k aplikácii príslušných ustanovení zákona č. 229/1991 Zb.; nositeľmi legitímnych očakávaní sú aj ďalší adresáti právnej normy. Ako príklad možno uviesť fyzické a právnické osoby, ktoré nadobudli pozemky a ktorých legitímne očakávania výslovne artikuluje zákonodarca v časti dôvodovej správy citovanej v bode 35 vyššie. Posúdenie legitimacy očakávaní navrhovateľa (teda, či mohol navrhovateľ legitímne očakávať, že za daného skutkového stavu mu budú predmetné pozemky vydané *in natura*) je prirodzene späté s výkladom ustanovenia § 11 ods. 1 písm. d) zákona č. 229/1991 Zb. Ten najvyšší správny súd prezentoval v časti III.C(i) vyššie. Vychádzajúc z neho dospel najvyšší správny súd k záveru, že rozhodnutím krajského súdu nedošlo k porušeniu princípu legitímnych očakávaní navrhovateľa.

III.C (iv) Náhrada trov konania zúčastnenej osoby 2)

44. Nakoniec sa najvyšší správny súd zaoberal aj ostatným odvolacím dôvodom, v rámci ktorého navrhovateľ namietal absenciu zákonného základu na priznanie náhrady trov konania zúčastnenej osoby 2), nakoľko piata časť OSP v druhej hlave priamo upravuje náhradu trov konania, a to v § 250k OSP. Najvyšší správny súd sa stotožnil s argumentáciou navrhovateľa, ktorú navyiac najvyšší správny súd už skôr ustálil napr. v rozsudku sp. zn. 2Sžr/5/2019 z 24. mája 2022 (bod 61 *in fine* v znení „Zúčastneným osobám náhradu trov konania nebolo možné priznať vzhľadom na osobitosť právnej úpravy rozhodovania o trovách konania pri súdnom prieskume rozhodnutí správnych orgánov podľa druhej a tretej hlavy piatej časti OSP, ktorá v ustanovení § 250k ods. 1 upravuje rozhodovanie o trovách konania len z pohľadu úspešnosti žalobcu.“). Vychádzajúc z uvedeného rozhodol tak, že napadnutý rozsudok v časti IV výroku mení tak, že zúčastnenej osobe 2) právo na náhradu trov konania nepriznal (viď prvý výrok tohto rozhodnutia). Rovnaké dôvody viedli najvyšší správny súd aj k tomu, že odvolanie zúčastnenej osoby 2) považoval za nedôvodné.

45. Vzhľadom na to, že ani jedna meritórna odvolacia námietka [s výnimkou námietky týkajúcej sa priznania nároku na náhradu trov konania zúčastnenej osobe 2); viď predchádzajúci bod] odvolateľa nespĺňa podmienky pre zrušenie a vrátenie veci krajskému súdu na nové konanie, resp. na uplatnenie

iného postupu, odvolací súd rozsudok krajského súdu v zostávajúcej časti (výroky I, II, III a V) ako vecne správny potvrdil.

46. O trovách odvolacieho konania odvolací súd rozhodol pri vyhlásení rozsudku - podľa § 250k ods. 1 a § 250l ods. 2 OSP v spojení s § 246c ods. 1 a § 151 ods. 1 a 2 OSP tak, že navrhovateľovi (odvolateľovi) náhradu trov konania nemohol priznať, keď tento v konaní nebol úspešný (§ 250k OSP). Odporca si náhradu trov odvolacieho konania neuplatnil a navyše je orgánom verejnej správy, ktorý v konaní ani nebol zastúpený advokátom, a preto by mu náhrada trov konania nemohla byť priznaná. Zúčastneným osobám náhradu trov konania nebolo možné priznať vzhľadom na vyššie formulovanú osobitosť právnej úpravy rozhodovania o trovách konania pri súdnom prieskume rozhodnutí správnych orgánov podľa druhej a tretej hlavy piatej časti OSP.

47. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov).

Kľúčové slová: postúpenie prejednávania veci správnomu orgánu; postavenie poškodeného v priestupkovom konaní

Právna veta

Ak poškodený uplatnil nárok na náhradu škody v trestnom konaní, ktoré bolo postúpené správnomu orgánu na prejednanie priestupku, od začatia priestupkového konania má postavenie účastníka konania podľa § 70 ods. 1 zákona SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch s tým, že už nemá povinnosť duplicitne uplatňovať svoj nárok pred správnym orgánom.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Svk 29/2023 z 18. decembra 2024: predseda senátu JUDr. Michal Dzurdzik (sudca spravodajca), členky senátu JUDr. Katarína Benczová a JUDr. Zuzana Šabová]

Vymedzenie veci

I. Konanie pred správnym súdom

1. Krajský súd v Košiciach uznesením spis. zn. 1Sa/1/2021 zo dňa 19.01.2023 podľa § 179 ods. 1 SSP uložil žalovanému povinnosť doručiť žalobcovi svoje rozhodnutie zo dňa 25.11.2020, číslo OU-KE-OVVS2-2020/020670-006 v lehote 15 dní odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto uznesenia.

2. Správny súd zároveň konštatoval, že v konaní o priestupku je teda poškodený ten, komu bola priestupkom spôsobená majetková škoda a v konaní uplatnil nárok na jej náhradu. V kontexte otázky ústavne konformnej interpretácie zákonov judikoval Ústavný súd Slovenskej republiky, že všeobecný súd (pre daný prípad orgán verejnej správy) nie je absolútne viazaný doslovným znením zákona, ale môže a musí sa od neho odchýliť, pokiaľ to vyžaduje účel zákona, história jeho vzniku, systematická súvislosť alebo niektorý z ústavnoprávnych princípov (sp. zn. I. ÚS 306/2010). Interpretácia zákona nemôže popierať účel a zmysel právnej úpravy a vo svojich dôsledkoch reštriktívne zasahovať do základných práv a slobôd, ktorých rešpektovanie je súčasťou základných princípov právneho štátu (Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 142/2015 zo dňa 10. marca 2015).

3. Držiac sa doslovného textu citovaného ustanovenia zákona o priestupkoch (§ 70 ods. 1) by sa mohlo zdať, že argumentácia žalovaného o podmienení vzniku účastníctva žalobcu, ako poškodeného v priestupkovom konaní uplatnením jeho nároku na náhradu majetkovej škody len priamo v priestupkovom konaní, je na mieste. Situácia posudzovanej veci je však v porovnaní s ostatnými spôsobmi začatia konania o priestupku špecifická v tom, že priestupkové konanie tu nadväzuje na trestné konanie, v rámci ktorého bol predmetom prejednávania totožný skutok, resp. potenciálne protiprávne konanie obvineného a v tomto trestnom konaní žalobca kvalifikovaným spôsobom prejavil ako poškodený vôľu, aby bol jeho nárok na náhradu škody spôsobenej označeným konaním prejednaný v adhéznom konaní. Aj v trestnom konaní a aj v konaní priestupkovom sa teda vo vzťahu k prejednávaniu nároku poškodeného na náhradu škody v adhéznom konaní uplatňuje zásada *Vigilantibus iura* (bdelým patrí právo) a poškodený musí byť pri uplatňovaní svojich práv primerane aktívny. Účelom takejto právnej úpravy v priestupkovom konaní je potreba zhromaždenia náležitých podkladov a vytvorenie predpokladov pre spoľahlivé zistenie majetkovej škody spôsobenej priestupkom, aby mohol orgán

verejnej správy efektívne rozhodnúť i o nároku poškodeného na náhradu škody. Jedným z predpokladov pre vydanie rozhodnutia v adhéznom konaní je totiž spoľahlivé zistenie skutkového stavu veci (v otázke výšky škody spôsobenej obvineným z priestupku), o ktorom nie sú pochybnosti.

4. Žalobca však svoju vôľu požadovať náhradu škody od pôvodcu potenciálneho protiprávneho konania, ktoré je predmetom priestupkového konania prejavil a svoje nároky kvalifikovane podložil už v trestnom konaní, z ktorého príslušný spisový materiál má orgán verejnej správy v priestupkovom konaní k dispozícii, nakoľko mu bol príslušným súdom predložený v rámci postupu podľa ust. § 280 ods. 2 Trestného poriadku. Opätovné, duplicitné uplatňovanie nároku zo strany žalobcu v priestupkovom konaní tak nemá žiaden zmysel a nezodpovedá prezentovanému účelu dotknutej právnej úpravy. Obmedzenie sa na doslovný výklad dotknutej právnej úpravy, ktorý prezentuje žalovaný predstavuje prílišný formalizmus, ktorý odporuje jej účelu a zmyslu a neprípustne tak okliešťuje práva žalobcu ako poškodeného. Žalobca podmienku riadneho uplatnenia nároku na náhradu majetkovej škody splnil, keď si ho kvalifikovane uplatnil v trestnom konaní, ktoré sa skončilo postúpením veci na prejednanie priestupku prejednávaneho v dotknutom priestupkovom konaní. Žalobca teda mal status účastníka (poškodený, ktorý uplatnil náhradu majetkovej škody) označeného administratívneho konania (priestupkové konanie vedené žalovaným pod sp. zn. OU-KE -OVVS2-2020/020670-006), žalovaný s ním napriek tomu nekonal, ako vyplýva z administratívneho spisu žalovaného a dňa 25. novembra 2020 vydal meritórne rozhodnutie sp. zn. OU-KE -OVVS2-2020/020670-006, ktoré žalobcovi nedoručil.

II. Kasačná sťažnosť žalovaného

5. Žalovaný v procesnom postavení sťažovateľa napadol predmetné uznesenie kasačnou sťažnosťou podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP, kde namietal, že:

- krajský súd sa v odôvodnení napádaného uznesenia vôbec nevysporiadal s argumentmi (námietskami) žalovaného uvedenými v konaní pred krajským súdom vo vyjadrení k žalobe a v duplike. Krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil stroho, čo vyplýva aj z napádaného uznesenia, keď k všetkým argumentom žalovaného sa vyjadril tak, že ust. § 70 ods. 1 zákona o priestupkoch je potrebné interpretovať za použitia teleologického výkladu, a to konkrétne že uplatnenie nároku na náhradu škody poškodeným v trestnom konaní, ktoré skončilo postúpením veci na prejednanie priestupku znamená uplatnenie nároku na náhradu škody v priestupkovom konaní.
- samotné postúpenie na možné prejednanie priestupku ešte nevyvoláva účinky začatého konania. Priestupkové konanie nie je pokračovaním trestného konania a uplatnenie nároku na náhradu škody v trestnom konaní pred orgánom činným v trestnom konaní nemá účinky vo vzťahu k správnomu orgánu, ktorému bola postúpená trestná vec na možné prejednanie skutku ako priestupku v priestupkovom konaní.
- adhézne konanie v trestnom konaní a adhézne konanie v priestupkovom konaní sú dve (2) navzájom nesúvisiace konania. Ustanovenia Tr. poriadku a ustanovenia zákona o priestupku vo veci náhrady škody, výslovne zakotvujú, že nárok na náhradu škody je potrebné uplatniť samostatne v tom ktorom konaní, keď ustanovenia týchto právnych predpisov pracujú s pojmami „nárok na náhradu škody v trestnom konaní“ resp. „nárok na náhradu škody v konaní o priestupku“.
- aj z ustanovení § 46 ods. 7 či § 48 ods. 4 Tr. poriadku vyplýva, že v prípade práv poškodeného, teda aj práva na náhradu škody v trestnom konaní ide o práva, ktoré priznáva poškodenému Tr. poriadok. Tr. poriadok hovorí o procesných právach poškodeného priznaných poškodenému Tr. poriadkom (nie iným/dalším právnym predpisom, napr. zákona o priestupkoch), to znamená, že uplatnenie týchto práv, vrátane ich účinkov nie je možné vzťahovať či prevziať do iného konania

(napr. konania o priestupku), a to práve s poukazom na to, že ide o práva priznané osobe (subjektu trestného konania / strane v trestnom konaní) Tr. poriadok a ide o práva procesné, a tieto procesné práva sú aplikovateľné iba v danom procese (konaní), čiže v prípade Tr. poriadku v trestnom konaní.

- pokiaľ by sa prijal záver žalobcu o tom, že ak si poškodený v trestnom konaní uplatnil nárok na náhradu škody, takéto uplatnenie je účinné aj v priestupkovom konaní, a *contratio* by to znamenalo, že ak sa poškodený tohto práva na náhradu škody vzdá v zmysle § 46 ods. 7 Tr. poriadku, malo by to za následok, že sa tohto práva vzdal aj v priestupkovom konaní. Pri takomto prístupe by dochádzalo k porušeniu práv poškodeného v priestupkovom konaní, keby by správny orgán nekonal s účastníkom konania - poškodeným, a to z toho dôvodu, že si „osvojil“ úkony vykonané poškodeným v trestnom konaní (osvojenie takýchto úkonov je však vylúčené s poukazom na závere uvedené vyššie).
- v priestupkovom konaní je poškodený účastníkom konania ak ide o majetkovú škodu. Naproti tomu, v trestnom konaní je poškodený považovaný za subjekt trestného konania a v konaní pred súdom za stranu aj v prípade nemateriálnej škody. To by potom pri uplatnení záveru žalobcu znamenalo, že ako účastník priestupkového konania - poškodený by bol aj poškodený v trestnom konaní, ktorý si uplatnil nárok na náhradu nemateriálnej ujmy pretože, tento poškodený si túto nemateriálnu ujmu uplatnil v trestnom konaní a automaticky je účastníkom priestupkového konania, a teda správny orgán by s ním mal konať ako s účastníkom konania. To je však v rozpore s ustanoveniami zákona o priestupkoch, najmä § 72 písm. b). Žalobca bol riadne poučený o svojich procesných právach.
- poukázal na rozsudok NS SR z 26. januára 2011, sp. zn. 6Sžo/66/2010. K interpretácii správneho súdu uvádzal sťažovateľ modelovú situáciu, kedy si poškodený síce uplatní v trestnom konaní nárok na náhradu škodu, avšak po časovom limite ustanovenom v trestnom konaní, čiže nie do skončenia vyšetrovania. V takom prípade sa teda o jeho nároku na náhradu škody nebude v adhéznom konaní konať, inak povedané, dôjde k situácii, ako keby si poškodený nárok na náhradu škody neuplatnil. Keďže poškodený nekonal do času tzv. koncentračnej zásady, má sa za to, že si nárok na náhradu škody neuplatnil, a teda v priestupkovom konaní by pre túto prekážku nemal postavenie poškodeného a keďže v zmysle názoru správneho súdu vyjadreného v napadnutom uznesení, správny orgán nemusí poučať poškodeného o jeho práve na náhradu škodu v priestupkovom konaní (nemusí tak robiť preto, že poškodený si uplatnil nárok v trestnom konaní, a to bez ohľadu na to, či to stihol alebo nestihol v rámci koncentračnej zásady) takýto poškodený v trestnom konaní by nebol poškodeným v priestupkovom konaní. Následne by tento poškodený mohol s napr. aj odkazujúc na vyššie citovaný rozsudok Najvyššieho súdu SR podať žalobu opomenutého účastníka, kde by namietal, že nebol účastníkom konania - poškodeným s argumentom, že správny orgán ho nepoučil o jeho právach uplatniť si nárok na náhradu škodu. S pravdepodobnosťou rovnajúcou sa istote by krajský súd žalobe opomenutého účastníka vyhovel práve z dôvodu, že nebola splnená poučovacia povinnosť správneho orgánu.
- z dôvodu právnej opatrnosti sťažovateľ v súvislosti s náhradou trov konania uviedol, že v prípade, ak by kasačný súd nerozhodol v súlade so sťažnostným návrhom, má za to, že v danom prípade existujú dôvody hodné osobitného zreteľa pre nepriznanie náhrady trov konania podľa § 167 ods. 3 písm. a) SSP. Poukázal pritom na rozsudok sp. zn. 5Stk/1/2021 z 26.10.2022 s tým že žalobcovi nepatria trovy konania, v prípade, ak bol žalobca vo svojom konaní nedôsledný, resp. že súdne konania vzniklo ako následok pochybenia žalobcu.

III. Vybrané ustanovenia a posúdenie vecí kasačným súdom

6. Podľa § 58 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), objasňovaním priestupkov podľa tohto zákona sa rozumie obstaranie podkladov potrebných na rozhodnutie správneho orgánu najmä o tom, či

- a) sa stal skutok, ktorý je priestupkom podľa tohto alebo iného zákona,
- b) tento skutok spáchala osoba podozrivá zo spáchania priestupku,
- c) sa uloží sankcia za priestupok alebo sa od jej uloženia upustí, ak k náprave páchatel'a priestupku postačí samotné prejednanie priestupku,
- d) uloží ochranné opatrenie, e) uloží páchatel'ovi priestupku povinnosť uhradiť spôsobenú škodu.

7. Podľa § 67 ods. 2 zákona o priestupkoch, podkladom na začatie konania o priestupku je správa o výsledku objasňovania priestupku, oznámenie štátneho orgánu obce, organizácie alebo občana o priestupku, poznatok z vlastnej činnosti správneho orgánu alebo postúpenie veci orgánom činným v trestnom konaní.

8. Podľa ust. § 70 ods. 1 zákona o priestupkoch, ak uplatnil ten, komu bola priestupkom spôsobená majetková škoda, nárok na jej náhradu v konaní o priestupku (ďalej len „poškodený“), pôsobí správny orgán, ktorý priestupok prejednáva, na to, aby škoda bola dobrovoľne nahradená.

9. Podľa ust. § 70 ods. 2 zákona o priestupkoch, ak škoda a jej výška bola spoľahlivo zistená, a nebola dobrovoľne nahradená, uloží správny orgán páchatel'ovi priestupku povinnosť ju nahradiť; inak odkáže poškodeného s jeho nárokom na náhradu škody na súd alebo na iný príslušný orgán.

10. Podľa ust. § 72 zákona o priestupkoch v konaní o priestupku sú účastníkmi konania

- a) obvinený z priestupku,
- b) poškodený, ak ide o prejednávanie náhrady majetkovej škody spôsobenej priestupkom,
- c) vlastník veci, ktorá môže byť zhabaná alebo bola zhabaná, a to v časti konania týkajúcej sa zhabania veci,
- d) navrhovateľ, na návrh ktorého bolo začaté konanie o priestupku podľa § 68 ods. 1.

Z odôvodnenia rozhodnutia

11. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti vo vzťahu k napadnutému uzneseniu Krajského súdu v Košiciach po tom, ako sa oboznámil s obsahom administratívneho a súdneho spisu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa nie je dôvodná. Je zároveň potrebné uviesť, že kasačná sťažnosť je inštitútom mimoriadneho opravného prostriedku. Z tohto dôvodu jej podanie je koncipované na konkrétnom tvrdení sťažovateľa o pochybení krajského súdu v konaní. Sťažovateľ namietal dôvody kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP.

12. Ako nedôvodnú vyhodnotil kasačný súd aj námietku nedostatočného odôvodnenia krajského súdu (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP). Povinnosti správneho súdu v odôvodniť svoje rozhodnutie vo veci samej sa venoval vo svojej judikatúre aj Ústavný súd Slovenskej republiky napríklad v náleze sp. zn. IV. ÚS 1/2, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07, III. ÚS 332/09, I. ÚS 243/07, III. ÚS 36/2010), ako aj Európsky súd pre ľudské práva (Kraska c/a Švajčiarsko z 29.04.1993 A č. 254-B, Garcia Ruiz c/a Španielsko z 21.01.1999). Judikatúra EŠLP ani Ústavného súdu SR 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. Krajský súd v

predmetnej veci podrobil riadnemu prieskumu napadnuté rozhodnutie žalovaného ako aj postup, ktorý predchádzal vydaniu tohto rozhodnutia s tým, že závery uvádzané v napadnutom rozhodnutí sú plne preskúmateľné a to bez ohľadu na skutočnosť, či krajský súd reagoval na všetky žalovaným uvádzané argumenty.

13. Ako ďalej vyplýva zo samotnej kasačnej sťažnosti žalovaného a dôvodov uvádzaných v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) SSP kasačný súd nepopiera, že tieto majú racionálny argumentačný a právny základ. Preto sa kasačný súd bude koncentrovať iba na dôvody, pre ktoré ich v konečnom dôsledku nemohol v pri riešení tohto sporu akceptovať. Hoci je možné súhlasiť so sťažovateľom v tom zmysle, že samotné postúpenie veci na možné prejednanie priestupku ešte nevyvoláva účinky začatého konania, nie je možné so sťažovateľom súhlasiť pri prijatí záveru, že uplatnenie nároku na náhradu škody v trestnom konaní pred orgánom činným v trestnom konaní nemá účinky vo vzťahu ku správnomu orgánu, ktorému bola vec postúpená na prejednanie veci v priestupkovom konaní. Zákon o priestupkoch v ust. § 67 ods. 2 označuje postúpenie veci za podklad na začatie konania o priestupku a hoci samotné postúpenie veci automaticky nevyvolá účinky začatého konania, v prípade ak správny orgán konanie začne, tieto podklady predstavujú relevantný dôkazný materiál pri objasňovaní priestupku. V danom prípade bola informácia o uplatnení si náhrady škody žalobcom v podkladoch zachytená a teda ju mal žalovaný aj reflektovať (§ 58 ods. 1 cit. zákona). Ak by aj poškodený (žalobca) nepostupoval spôsobom upraveným v Trestnom poriadku, t. j. by si neuplatnil nárok na náhradu škody do skončenia vyšetrovania, ale nárok by si uplatnil po časovom limite ustanovenom Tr. poriadkom a teda by tieto podmienky podľa osobitného predpisu nesplnil; nič to podľa kasačného súdu nemení na skutočnosti, že po postúpení veci by v podkladoch informácia o uplatnení jeho nároku zachytená bola a správny orgán by musel na relevantné skutočnosti pri objasňovaní priestupku prihliadnuť. Kasačný súd preto nesúhlasí s námietkou sťažovateľa o nemožnosti prevziať uplatnenie práva poškodeného do iného (priestupkového) konania.

14. Sťažovateľ zároveň vo vlastnej interpretácii opomína elementárny účel ust. § 70 ods. 1 priestupkového zákona, ktorý slúži na ochranu práv poškodených protiprávnym konaním, ktoré má znaky priestupku. Zákon o priestupkoch v tomto odseku vyslovene ukladá správnomu orgánu povinnosť pôsobiť na dobrovoľné nahradenie majetkovej škody zo strany páchatel'a priestupku, pokiaľ osoba, ktorej bola škoda spôsobená, nárok na jej náhradu uplatnila. Ustanovenie však neurčuje, kedy a na ktorom orgáne môže poškodený uplatniť svoj nárok na náhradu škody. K uplatneniu nároku na náhradu škody podľa záveru kasačného súdu dochádza aj v prípade, pokiaľ je skutok orgánmi činnými v trestnom konaní najprv posúdený ako trestný čin a následne vyjdú najavo dôvody na jeho prekvalifikovanie na priestupok a s tým súvisiace postúpenie veci ako podnetu na začatie priestupkového konania. Ak poškodený uplatnil nárok na náhradu škody v trestnom konaní, ktoré bolo postúpené správnomu orgánu na prejednanie priestupku, od začatia priestupkového konania má postavenie účastníka konania podľa § 70 ods. 1 priestupkového konania s tým, že už nemá povinnosť duplicitne uplatňovať svoj nárok pred správnym orgánom. Správny orgán by mal za účelom naplnenia zmyslu cit. ustanovenia vždy zvoliť taký procesný postup, ktorý zaručí naplnenie ochrany práv poškodeného preto je napr. irelevantné, ak by sa poškodený vzdal svojho nároku v trestnom konaní, pretože by teoreticky tento svoj záver mohol v priestupkovom konaní ešte prehodnotiť. Na druhej strane musí kasačný súd konštatovať, že k uvedenej situácii prispel aj sám žalobca tým, že napriek skutočnosti, že bol upovedomený o začatí priestupkového konania a poučený o jeho práve uplatniť si nárok na náhradu škody, resp. aj o tom, že ak si tento nárok v priestupkovom konaní neuplatní, žalovaný s ním nebude ďalej konať ako s účastníkom konania; na tieto úkony žalovaného nereagoval a nereagoval ani na predvolanie na pojednávanie. Pritom ust. § 3 ods. 1 a najmä ods. 2 Správneho poriadku treba vykladať ako istú procesnú komunikáciu medzi účastníkom konania a orgánom verejnej správy, pri ktorej je nevyhnutná aj responzivnosť zo strany

dotknutého účastníka správneho konania. V opačnom prípade môže znášať isté negatívne procesné dôsledky tak, ako sa stalo aj v tomto prípade.

IV. Záver

15. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel kasačný súd k záveru, že kasačná sťažnosť je s ohľadom na § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP nedôvodná, pretože námietky sťažovateľa uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP, ako nedôvodnú, zamietol.

16. O trovách kasačného konania rozhodol Najvyšší správny súd Slovenskej republiky podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP s tým, že žalobca bol v kasačnom konaní úspešný a postupom orgánu verejnej správy došlo k porušeniu jeho procesných práv.

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

Kľúčové slová: vnútrozemská plavba; plávajúce zariadenie; hausbót; stavba podľa stavebného zákona; umiestnenie stavby; kotvenie pre plávajúce zariadenia; územné konanie

Vzťah k právnej úprave: § 2 písm. j) zákona č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe; § 52 ods. 1 zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách (vodný zákon); § 39 ods. 1, § 43 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

Právna veta

Umiestnenie stavby (kotvenie pre plávajúce zariadenia – hausbóty) v územnom konaní sa má posudzovať komplexne v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania v zmysle § 39 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon), a to práve aj s ohľadom na dôsledky, ktoré s vybudovaním takejto stavby budú spojené. Uvedené umocňuje skutočnosť, že situovanie hausbótov na vodnom toku už nebude spojené so žiadnym konaním, ktoré by bolo obdobou územného konania a v ktorom by sa s ohľadom na verejný záujem, ktorý je pretavený práve do územnoplánovacej dokumentácie, posudzovalo napr. priestorové usporiadanie a funkčné využitie predmetného územia, záujmy a činnosti ovplyvňujúce životné prostredie.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Svk 36/2022 z 29. októbra 2024: predsedníčka senátu JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu Mgr. Kristína Babiaková a JUDr. Rastislav Dlugoš, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Priebeh administratívneho konania

1. Spoločnosť S & P Holding s.r.o. (ďalší účastník konania 1) podala na obec Divín ako príslušný stavebný úrad (ďalej len „*prvostupňový správny orgán*“) návrh na vydanie územného rozhodnutia pre stavbu „*Kotvenie pre plávajúce zariadenia VS Ružiná*“ na parcelách C KN č. XXXX/X, XXXX, XXXX/XX, XXXX/X, XXXX/X a E KN č. XXX/X v kat. území P.. Stavebný zámer bol rozdelený na tri skupiny stavebných objektov: „*SO-01 Kotevné bloky*“, „*SO-02 Spevnené plochy*“ a objekt „*SO-03 Inžinierske siete*“.

2. V konaní boli podané viaceré námietky proti umiestneniu plávajúcich zariadení, nesúladiu stavebného zámeru s územným plánom, ohľadne obmedzenia prístupu k vode a ohrozenia vodných športov a životného prostredia.

3. Prvostupňový správny orgán 21. marca 2019 vydal podľa § 39 a § 39a zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej v texte „*stavebný zákon*“) a podľa § 4 vyhlášky MŽP SR č. 453/2000 Z. z. ktorou sa vykonávajú niektoré ustanovenia stavebného zákona (ďalej len „*vyhláška č. 453/2000 Z. z.*“) územné rozhodnutie č. 71/2019 o umiestnení stavby „*Kotvenie pre plávajúce zariadenia VS Ružiná*“, na pozemkoch - parcelách registra C KN č. XXXX/X, XXXX, XXXX/XX, XXXX/X, XXXX/X a parcele registra E KN parc. č. XXX/X v kat. území P. (ďalej len

„prvostupňové rozhodnutie“). Návrh posudzoval na základe predloženej projektovej dokumentácie, dokladov a kladných vyjadrení dotknutých orgánov, pričom konštatoval, že umiestnenie predmetnej stavby je v súlade so stavebným zákonom, vyhovuje všeobecným technickým požiadavkám na výstavbu, stavba je umiestnená v miere primeranej pomerom v danom území a neprimerane neohrozuje a neobmedzuje ani práva vlastníkov susedných pozemkov a stavieb a nebráni im v ich užívaní. Samotné plávajúce zariadenia - hausbóty neboli predmetom územného konania a rozhodnutia. Prvostupňový správny orgán uviedol, že hausbót nie je stavbou v zmysle stavebného zákona, ale sa podľa zákona č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej v texte „zákon o vnútrozemskej plavbe“) považuje za plávajúce zariadenie a o jej povolení rozhoduje príslušný Dopravný úrad.

4. Proti prvostupňovému rozhodnutiu bolo podaných viacero odvolaní, ktoré Okresný úrad Banská Bystrica, Odbor výstavby a bytovej politiky (pôvodný žalovaný) ako odvolací orgán rozhodnutím č. OU-BB-OVBP2-2019/020584-2 z 11. júna 2019 zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie stavebného úradu. 5. Proti rozhodnutiu pôvodného žalovaného podal prokurátor Krajskej prokuratúry Banská Bystrica protest č. Kd 215/19/6600-15 z 22. januára 2020. Ministerstvo dopravy a výstavby SR rozhodnutím č. 06587/2020/SV/25056 zo 17. marca 2020 protestu nevyhovelo. Rozklady podané voči tomuto rozhodnutiu Minister dopravy a výstavby SR rozhodnutím č. 78/2020 z 12. júna 2020 zamietol a potvrdil rozhodnutie o nevyhovení protestu.

II. Konanie na správnom súde a rozhodnutie správneho súdu

6. Žalobca podal proti rozhodnutiu pôvodného žalovaného č. OU-BB-OVBP2-2019/020584-2 z 11. júna 2019 žalobu, v ktorej namietal nesprávne právne posúdenie veci - klasifikáciu hausbótov iba ako plavidiel a nie stavieb. Namietal, že hausbóty sú stavbami podľa stavebného zákona, pretože sú pevne spojené so zemou kotviacimi blokmi a napojením na technické siete a preto vyžadujú územné konanie. Tvrdil, že Dopravný úrad nerozhoduje o prípustnosti umiestnenia hausbótov v území, to je v kompetencii stavebného úradu.

7. Žalobca tiež namietal, že prvostupňový správny orgán nerozhodol o celom projekte hausbótov, ale iba o ich súčiastiach a príslušenstve (s poukazom, že tieto sú nad podrobnosť územného plánu a preto nie je posudzovanie ich súladu s územnoplánovacou dokumentáciou potrebné), čím obišiel územný plán obce Divín, ktorý v danej lokalite zakazuje výstavbu rekreačných stavieb. Umiestnenie hausbótov tak nebolo riadne posúdené vo vzťahu k územnému plánu a ani verejnosť nemohla uplatňovať svoje námietky proti umiestneniu hausbótov.

8. Ďalej žalobca vytýkal v žalobe formálne nedostatky územného konania, najmä neúplnosť podaného návrhu, absenciu grafickej prílohy rozhodnutia zverejneného formou verejnej vyhlášky a nezákonnosť postupu pri zamietnutí námietok účastníkov konania bez náležitého vysporiadania sa s nimi v odôvodnení rozhodnutia. Pôvodný žalovaný podľa žalobcu nevykonával ani dostatočné dokazovanie, takže nezistil spoľahlivo stav veci, jeho rozhodnutie bolo arbitrárne a nedostatočne odôvodnené.

9. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) napadnutým rozsudkom č. k. 75S/10/2020-163 z 14. decembra 2021 vyhovel podanej žalobe a napadnuté rozhodnutie pôvodného žalovaného spolu s prvostupňovým rozhodnutím zrušil a vec vrátil pôvodnému žalovanému na ďalšie konanie. Ako dôvod uviedol správny súd nesprávne právne posúdenie veci [§ 191 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“)],

nepreskúmateľnosť rozhodnutí pre nedostatok dôvodov (§ 191 ods. 1 písm. d) SSP) a nedostatočné zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy na riadne posúdenie veci (§ 191 ods. 1 písm. e) SSP).

10. Správny súd konštatoval, že aj keď sú hausbóty podľa zákona o vnútrozemskej plavbe klasifikované ako plávajúce zariadenia, z hľadiska stavebného zákona môžu byť považované za stavby, ak spĺňajú definíciu stavby. Hausbóty, napriek ich charakteru plávajúcich zariadení, sú stavebnými konštrukciami a sú pevne spojené so zemou pomocou kotevného bloku, sú napojené na inžinierske siete a slúžia na rekreačné účely, čím spĺňajú zákonné požiadavky stavby.

11. Správny súd sa stotožnil aj s argumentáciou žalobcu, že hausbóty predstavujú vodné stavby podľa § 52 ods. 1 písm. h) zákona č. 364/2004 Z. z. o vodách a o zmene zákona Slovenskej národnej rady č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (vodný zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej v texte „*vodný zákon*“); hausbóty umožňujú využívanie vôd na rekreáciu, a preto spĺňajú definíciu vodnej stavby, aj keď nejde o stavby slúžiace výlučne na hromadnú rekreáciu, ale aj na individuálnu rekreáciu.

12. Správny súd označil za pochybenie, keď v administratívnom konaní nebolo posudzované, či je umiestnenie hausbótov v súlade s územným plánom obce Divín, v ktorom je jasne stanovené, že v oblasti označenej ako K4: Údolná krajina s vodnou plochou, je zakázaná výstavba trvalých stavieb, vrátane rekreačných. Ak je pre dané územie prijatý územný plán obce alebo zóny, musí byť územné rozhodnutie v súlade so záväznou časťou územného plánu. Správny súd uviedol, že územný plán síce osobitne neupravuje stavebné objekty, o ktorých bolo rozhodované v územnom konaní (predmetom konania sú stavby, ktoré sami o sebe neplnia žiadnu funkciu), avšak tieto stavby majú slúžiť „*zakázaným*“ stavbám (trvalé stavby vrátane rekreačných stavieb) - sú umiestňované v území pre účely ukotvenia hausbótov (spevnená plocha, prípojky sietí a kotevné bloky sú príslušenstvom hausbótov).

13. Žalobnú námietku, že územné rozhodnutie nebolo úplné, pretože neobsahovalo obligatórnu grafickú prílohu podľa § 39a ods. 1 stavebného zákona správny súd nepovažoval za dostatočne preukázanú. Správny súd nepovažoval za opodstatnenú ani námietku, že prvostupňový správny orgán mal konať aj o hausbótoch samotných, keďže územné konanie začína na návrh a navrhovateľ sám určil, čo bude predmetom konania.

14. Správny súd však vyhodnotil ako čiastočne dôvodnú námietku žalobcu, že prvostupňový správny orgán nezákonne zamietol námietky účastníkov konania bez náležitého vysporiadania sa s nimi v odôvodnení rozhodnutia. Konkrétne išlo o námietky H.. V. Y., s ktorými sa dostatočne nevysporiadal.

III. Kasačná sťažnosť žalovaného a stanovisko žalobcu k nej

15. Pôvodný žalovaný (ďalej len „*sťažovateľ*“) podal kasačnú sťažnosť, ktorú odôvodnil s poukazom na § 440 ods. 1 písm. g) SSP nesprávnym právnym posúdením. Namietal, že plávajúce zariadenia, ako sú hausbóty, nespĺňajú definíciu stavby podľa § 43 stavebného zákona a nie sú ani vodnými stavbami podľa § 52 ods. 1 písm. h) vodného zákona. Hausbóty sú síce konštrukcie, ale nie sú postavené stavebnými prácami zo stavebných výrobkov a nie sú ani pevne spojené so zemou - budú pripojené na siete technického vybavenia, avšak bude ich možné kedykoľvek odpojiť. Na hausbóty sa tak nevzťahujú ustanovenia stavebného zákona, týkajúce sa územného konania a územného rozhodnutia, ale tieto podliehajú osobitným technickým požiadavkám, ktoré sú kladené na plavidlá prevádzkované na vnútrozemských vodných cestách a sú spravované predpismi na úseku vnútrozemskej plavby. Technickú spôsobilosť plavidiel overuje Dopravný úrad, ktorý na základe výsledkov technickej prehliadky plavidla vydáva lodné osvedčenie a na základe platného lodného osvedčenia sa potom

vydáva rozhodnutie o povolení státi plávajúceho zariadenia na vodnej ceste alebo vo verejnom prístave. K umiestneniu hausbótu na vodnú hladinu sú tak potrebné výlučne správne akty osobitného správneho orgánu - Dopravného úradu; stavebný úrad nemôže posudzovať umiestnenie hausbótu z dôvodu nedostatku vecnej príslušnosti. Sťažovateľ poukázal aj na predchádzajúce rozhodnutia súdov, ktoré považovali hausbóty za plávajúce zariadenia (sp. zn. 1S/54/2019, sp. zn. 3Sžk/3/2017 a sp. zn. 5Sž/13/2018).

16. Z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia potom správny súd mylne ďalej konštatoval, že posudzovanie umiestnenia hausbótov má vychádzať z územnoplánovacej dokumentácie. Podľa názoru sťažovateľa je rozsah kotvenia pre hausbóty nad podrobnosť územnoplánovacej dokumentácie, a tak nemôže byť v rozpore s ňou. Napriek tomu sa v rozhodnutí územnoplánovacou dokumentáciou zaoberal z pohľadu umiestnenia stavby - kotvenia a tiež z pohľadu funkčného využitia územia vodnej plochy.

17. Sťažovateľ sa nestotožnil ani so záverom správneho súdu, že sa nedostatočne vysporiadal s námietkami H.. V. Y. a namietal aj nevykonateľnosť rozsudku správneho súdu, ktorým boli zrušené obe administratívne rozhodnutia, ale vec bola vrátená na konanie žalovanému a nie orgánu v prvom stupni.

18. Na základe uvedeného sťažovateľ navrhol, aby bol napadnutý rozsudok správneho súdu zrušený a vec mu bola vrátená na ďalšie konanie.

19. Žalobca sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril v tom smere, že nie je dôvodná, rozsudok správneho súdu spočíva v správnom právnom posúdení, je zákonný, náležité odôvodnený a jeho výrok je vykonateľný. Žalobca trvá na tom, že celý stavebný zámer - areál 4 hausbótov so všetkými súčasťami a príslušenstvom treba ako celok posúdiť v územnom konaní o umiestnení stavby, t. j. komplexne posúdiť jeho prípustnosť v území. Prípadné kladné územné rozhodnutie následne nebráni vydaniu lodného osvedčenia na hausbóty zo strany Dopravného úradu. Žalobca poukázal aj na nemožnosť verejnosti uplatňovať si svoje práva v územnom konaní, ktorá bola spôsobená nekonaním o hausbótoch samotných.

20. K podanej kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj účastník konania H.. V. Y., ktorý sa v celom rozsahu stotožnil s rozhodnutím správneho súdu. Účastník konania SLOVENSKÝ VODOHOSPODÁRSKY PODNIK, štátny podnik, v zaslanom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že jeho práva a právom chránené záujmy ako správcu Vodnej stavby Ružiná neboli zo strany prvostupňového správneho orgánu ako stavebného úradu, ani žalovaného porušené alebo obmedzené a ním stanovené podmienky a požiadavky boli v plnom rozsahu zahrnuté v posudzovaných administratívnych rozhodnutiach. Zároveň uviedol, že ďalej sa k podanej kasačnej sťažnosti vyjadrovať nebude a rozhodnutie kasačného súdu bude v plnom rozsahu rešpektovať.

Z odôvodnenia rozhodnutia

IV. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

22. Najvyšší správny súd po zistení, že kasačná sťažnosť bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 57 SSP a § 445 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť pôvodného žalovaného nie je dôvodná.

23. Od 1. apríla 2024 sa agenda územného plánovania a štátnej stavebnej správy Okresného úradu Banská Bystrica presunula na Regionálny úrad pre územné plánovanie a výstavbu Banská Bystrica so sídlom Partizánska cesta 6626/3, 974 01 Banská Bystrica, a to podľa zákona č. 46/2024 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Preto Najvyšší správny súd ďalej konal so žalovaným označeným ako „Úrad pre územné plánovanie a výstavbu Slovenskej republiky, Regionálny úrad pre územné plánovanie a výstavbu Banská Bystrica“.

24. V preskúmanom prípade mal kasačný súd za preukázané, že stavebný úrad rozhodol o umiestnení stavby „Kotvenie pre plávajúce zariadenia VS Ružiná“ podľa § 39 a § 39a stavebného zákona, pričom plávajúce zariadenia - hausbóty, pre ktoré je potrebné toto kotvenie vybudovať, neboli predmetom územného konania a rozhodnutia, t. j. neboli predmetom posudzovania zo strany stavebného úradu.

25. Spornou otázkou, v zmysle napadnutého rozsudku správneho súdu a kasačnej sťažnosti, ku riešeniu ktorej bol kasačný súd sťažovateľom v predmetnej veci vyzvaný, je, posúdenie toho pod aký právny režim spadá hausbót, tzn. či je toto plávajúce zariadenie podľa zákona o vnútrozemskej plavbe možné klasifikovať, aj ako stavbu podľa stavebného zákona, prípadne vodnú stavbu podľa vodného zákona. V nadväznosti na to či a ako sa má posudzovať umiestňovanie hausbótov v území, t. j. či sa hausbóty majú posudzovať v územnom alebo inom konaní a ktorý orgán je príslušný na takéto posudzovanie.

26. Poslednou spornou otázkou a pre posudzovanú vec rozhodnou, je, akým spôsobom sa má posudzovať kotvenie pre plávajúce zariadenie, ktoré je vodnou stavbou, teda či má byť posudzované samostatne, t. j. nezávisle od svojho účelu (resp. funkcie) alebo s ohľadom na svoju ďalšiu funkciu, ktorú následne bude plniť.

27. Správny súd v odôvodnení svojho rozsudku prijal záver (body 70 a 71), že hausbót okrem toho, že v zmysle § 2 písm. j) zákona o vnútrozemskej plavbe je plávajúcim zariadením napĺňa aj definíciu stavby v zmysle § 43 ods. 1 písm. d) stavebného zákona a zároveň je v zmysle § 52 ods. 1 písm. h) vodného zákona aj vodnou stavbou. S uvedeným záverom sa nestotožnil sťažovateľ a nestotožňuje sa s ním ani kasačný súd.

28. V zmysle § 2 písm. j) zákona o vnútrozemskej plavbe sa plávajúcim zariadením rozumie plavidlo používané na vodných cestách a v prístavoch, ktoré nie je určené na opakované premiestňovanie, ako napr. plávajúca plaváreň, plávajúci dok, prístávací pontón, plávajúca garáž, botel, hausbót. V predmetnom konaní tak nebolo sporné, že hausbót je v zmysle cit. ustanovenia plávajúcim zariadením, keďže ho zákonodarca výslovne uviedol v demonštratívnom výpočte toho, čo sa na účely predmetného zákona považuje za plávajúce zariadenie. Podstatnou charakteristikou plávajúceho zariadenia okrem toho, že je používané na vodných cestách a prístavoch, je, že nie je určené na opakované premiestňovanie. Zákonodarca tak výslovne počíta s tým, že niektoré plavidlá nestrávia väčšinu svojej služby v aktívnom pohybe premiestňovaním sa po vodnom toku, rybníku alebo jazere, ale ostanú zakotvené, resp. vyviazané v prístave, na brehu alebo budú využívané iným prevažne stacionárnym spôsobom. Pre subsumovanie pod pojem plávajúce zariadenie je tak podstatná samotná (zamýšľaná) schopnosť plavby tohto zariadenia, a to bez ohľadu na to, či táto schopnosť plávajúceho zariadenia bude využívaná k jeho premiestňovaniu po vodných tokoch alebo nie.

29. Pretože hausbót ako plávajúce zariadenie nie je určené na opakované premiestňovanie, ale jeho premiestnenie je uskutočniteľné, nemožno podľa kasačného súdu hovoriť o stavbe v zmysle § 43

ods. 1 stavebného zákona. V zmysle cit. ustanovenia sa za stavbu považuje stavebná konštrukcia postavená stavebnými prácami zo stavebných výrobkov, ktorá je pevne spojená so zemou alebo ktorej osadenie vyžaduje úpravu podkladu. Pevným spojením so zemou sa rozumie a) spojenie pevným základom, b) upevnenie strojnými súčiastkami alebo zvarom o pevný základ v zemi alebo o inú stavbu, c) ukotvenie pilótami alebo lanami s kotvou v zemi alebo na inej stavbe, d) pripojenie na siete a zariadenia technického vybavenia územia, e) umiestnenie pod zemou. Podľa kasačného súdu tak v zmysle uvedeného nemožno hausbót subsumovať pod stavbu, a to ani za akceptovania skutočnosti, že hausbót nie je využívaný na opakované premiestňovanie. Podstatná je totiž jeho schopnosť premiestnenia, teda plavby na hladine. Obdobne sa je podľa kasačného súdu možné pozrieť, napr. aj na maringotky alebo lôžkové železničné vozy, ktoré je možné obývať a môžu byť z dlhodobého hľadiska odstavené na jednom mieste, ale napriek tomu stále zostávajú (z dôvodu zachovania schopnosti pohybu, resp. odtiahnutia) vozidlom a nejde o stavby v zmysle stavebného zákona.

30. Kasačný súd však pripúšťa, že pokiaľ by hausbót bol znehybnený tým, že by bol v zásade natrvalo premiestnený na súš alebo by bol stálym spôsobom pripevnený na breh či ku dnu pozemku, na ktorom sa vodný tok nachádza, napr. spôsobom, že by bol privarený na kovovú konštrukciu v dôsledku čoho by už nemohol samostatne plávať na hladine, bolo by ho možné za stavbu v zmysle stavebného zákona považovať. Stratou schopnosti premiestniť sa by však už hausbót nemohol byť viac považovaný za plávajúce zariadenie v zmysle § 2 písm. j) zákona o vnútrozemskej plavbe. Výklad o tom, že niektoré plavidlá je možné svojim spôsobom považovať za stavby, by tak šiel proti úmyslu zákonodarcu, podrobiť zákonu o vnútrozemskej plavbe všetky plavidlá, ktoré sú prevádzkované na vnútrozemských vodných cestách a v prístavoch. Nie je sa pritom dôvod obávať, že by hausbóty ostali právne neregulované, nakoľko hausbóty musia spĺňať technickú spôsobilosť špecifickú práve pre plávajúce zariadenia, ktorú pred vydaním osvedčenia, overuje Dopravný úrad v zmysle zákona o vnútrozemskej plavbe. Rovnako tak Dopravný úrad v zmysle § 23 cit. zák. rozhoduje o povolení stáť plávajúceho zariadenia na vodnej ceste alebo v prístave.

31. Vzhľadom na vyššie prijatý záver tak podľa kasačného súdu nemôže ísť ani o vodnú stavbu v zmysle § 52 ods. 1 vodného zákona. Napriek tomu, že vodná stavba podlieha v zmysle vodného zákona istým špecifikám (napr. povolenie na vodnú stavbu v zmysle § 26 cit. zák. vydáva orgán štátnej vodnej správy, rovnako tak aj súhlas na jej uskutočnenie, zmenu alebo odstránenie v zmysle § 27 cit. zák. a pod.) a má iný účel využívania ako stavba v zmysle stavebného poriadku, podľa kasačného súdu je však nespochybniteľné, že aj pri vodnej stavbe ide stále o stavbu, ktorej legálne vymedzenie nachádzame práve v stavebnom zákone v § 43 ods. 1. Napokon okrem iného v súvislosti aj s vodnými stavbami samotné ustanovenie § 120 stavebného zákona vymedzuje kompetenciu špeciálnych stavebných úradov vykonávajúcich pôsobnosť stavebných úradov na uvedených úsekoch podľa osobitných predpisov, čo podľa kasačného súdu znamená, že úmysel zákonodarcu bol vyčleniť vodné stavby kvôli ich špecifikám pod ingerenciu osobitného predpisu, nebolo však zámerom ich zbaviť samotného statusu stavby ako takej.

32. Kasačný súd tak zastáva názor, že vo vyššie uvedených právnych predpisoch neexistuje žiadna medzera, ktorú by bolo nutné výkladovo prekonať a dôvodiť, že hausbót ako plávajúce zariadenie je možné považovať aj za stavbu. Vzhľadom na takto prijatý záver, je na mieste konštatovať, že hausbót nemôže byť ani predmetom posudzovania v územnom konaní podľa § 32 ods. 1 písm. a) stavebného zákona, keďže v tomto sa rozhoduje o umiestnení stavby, ktorou hausbót, ako bolo už kasačným súdom vyššie uvedené, nie je, a preto kasačný súd záver správneho súdu v bode 72 nepovažuje za správny. Kasačný súd pritom so zreteľom na absenciu judikatúry slovenských súdov k otázke posudzovania statusu hausbótov vychádzal aj, vzhľadom na podobnosť právnych kultúr a podobnosť ustanovení

zákona č. 338/2000 Z. z. o vnútrozemskej plavbe v znení neskorších predpisov a zákona č. 50/1967 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov so zákonom České národnej rady č. 114/1995 Sb. o vnútrozemskej plavbe a zákonom České národnej rady č. 183/2006 Sb. o územnom plánovaní a stavební řádu (stavební zákon), z rozsudku Krajského soudu v Praze z 26. júla 2023, ktorý bol publikovaný v Zbierke rozhodnutí Najvyššieho správneho soudu České republiky č. 11/2023 pod č. 4516/2023.

33. Poslednou otázkou, ktorej zodpovedanie je pre prejednávajúcu vec kľúčové, je, posúdenie kotvenia pre plávajúce zariadenia, ktoré bolo predmetom rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu o umiestnení stavby. Kasačný súd pripomína, že pri predmetnom kotvení pre plávajúce zariadenia nebolo sporné, že takéto kotvenie musí byť ako vodná stavba predmetom posudzovania v územnom a následne stavebnom konaní, nakoľko sa na jeho stavbu vyžaduje stavebné povolenie. Sporným zostalo, či kotvenie pre plávajúce zariadenie má byť posudzované, vzhľadom na svoj následný účel, resp. funkciu, ktorú bude v budúcnosti plniť a tou je akiste situovanie hausbátov alebo či správne orgány majú uvedené posudzovať bez ohľadu na tento účel, ako to urobil správny orgán v prejednávanej veci.

34. V zmysle § 8 stavebného zákona územnoplánovacia dokumentácia komplexne rieši priestorové usporiadanie a funkčné využívanie územia, zosúladzuje záujmy a činnosti ovplyvňujúce územný rozvoj, životné prostredie a ekologickú stabilitu a ustanovuje regulatívy priestorového usporiadania a funkčného využívania územia (ods. 1). Územnoplánovacia dokumentácia tvorí: a) Koncepcia územného rozvoja Slovenska, b) územný plán regiónu, c) územný plán obce, d) územný plán zóny (ods. 2). V zmysle § 37 cit. zák. podkladom pre vydanie územného rozhodnutia sú územné plány obcí a zón (ods. 1, prvá veta). Stavebný úrad v územnom konaní posúdi návrh predovšetkým z hľadiska starostlivosti o životné prostredie a potrieb požadovaného opatrenia v území a jeho dôsledkov (ods. 2, prvá časť vety pred bodkočiarkou). V zmysle § 39 ods. 1 cit. zák. v územnom rozhodnutí vymedzí stavebný úrad územie na navrhovaný účel a určí podmienky, ktorými sa zabezpečia záujmy spoločnosti v území, najmä súlad s cieľmi a zámermi územného plánovania, vecná a časová koordinácia jednotlivých stavieb a iných opatrení v území a predovšetkým starostlivosť o životné prostredie vrátane architektonických a urbanistických hodnôt v území, a rozhodne o námietkach účastníkov konania.

35. Prvostupňový správny orgán v predmetnom konaní posudzoval umiestnenie vybudovania kotvenia pre plávajúce zariadenia t. j. (i) kotvené bloky, (ii) spevnené plochy, (iii) inžinierske siete so záverom, že ich umiestnenie zodpovedá hľadiskám starostlivosti o životné prostredie, resp. že týmto hľadiskám neodporuje, ani životné prostredie neohrozuje, a to bez ďalšieho zdôvodnenia. Podľa kasačného soudu takéto posúdenie návrhu na umiestnenie predmetnej stavby nie je dostatočné a nezodpovedá vyššie cit. ustanoveniam § 37 ods. 2 a § 39 ods. 1 stavebného zákona. Nielenže sa prvostupňový správny orgán dostatočne nevysporiadal s tým, aký dopad na životné prostredie bude mať umiestnenie kotvenia pre plávajúce zariadenia, nezaoberal sa ani ďalšími jeho dôsledkami. Dôsledkom je akiste následné situovanie a vyviazanie hausbátov, keďže samotné kotvenie pre plávajúce zariadenie samo o sebe neplní žiadnu ďalšiu funkciu, čo správne orgány v prejednávanej veci ani nerozporovali. Posudzovanie umiestnenia kotvenia, resp. jeho súčastí, odtrhnuté od funkcie, na ktorú majú byť postavené a výsledku ku ktorému celé konanie smeruje, je podľa kasačného soudu prílišným formalizmom hraničiacim z obchádzaním stavebného zákona (tzv. salámová metóda, keď sa na dosiahnutie náročného alebo kontroverzného zámeru, ktorý by sa celkovo presadzoval ťažko alebo by bol absolútne neprípustný, zvolí rozdelenie na malé úkony, resp. časti a takýmto spôsobom sa podarí zámer presadiť postupne). So záverom správnych orgánov, že posudzovanie kotvenia ako stavby bolo nad rozsah podrobnosti územnoplánovacej dokumentácie, sa tak kasačný súd nemôže stotožniť, pretože

má za to, že umiestnenie stavby v územnom konaní sa má posudzovať komplexne v súlade s cieľmi a zámermi územného plánovania v zmysle § 39 ods. 1 stavebného zákona, a to práve aj s ohľadom na dôsledky, ktoré s vybudovaním takejto stavby budú spojené. Uvedené umocňuje skutočnosť, že situovanie hausbótov na vodnom toku už nebude spojené so žiadnym konaním, ktoré by bolo obdobou územného konania a v ktorom by sa s ohľadom na verejný záujem, ktorý je pretavený práve do územnoplánovacej dokumentácie, posudzovalo napr. priestorové usporiadanie a funkčné využitie predmetného územia, záujmy a činnosti ovplyvňujúce životné prostredie a pod. Ďalším nemálo podstatným dôvodom je, že hausbóty, ako uviedol kasačný súd už v argumentácii vyššie, majú schopnosť mobility a môžu byť v budúcnosti premiestnené, čo sa však nedá povedať o kotevných blokoch, resp. navedených inžinierskych sieťach, ktoré samy o sebe nebudú mať žiadne ďalšie využitie a ich výstavba by mohla potenciálne stratiť zmysel, pokiaľ by neslúžili na situovanie iných, resp. ďalších hausbótov. Kasačný súd sa tak s touto argumentáciou správneho súdu stotožnil.

36. Záverom sa kasačný súd stotožňuje aj s argumentáciou správneho súdu, že prvostupňový správny orgán a tiež aj žalovaný, sa dostatočne nevysporiadali s námietkami účastníkov konania v zmysle § 39 ods. 1 stavebného zákona. Správny súd trefne podotkol, že zákonným náležitostiam odôvodnenia rozhodnutia v zmysle § 47 ods. 3 správneho poriadku nezodpovedá rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, ktorý pri posudzovaní námietok účastníkov konania neuviedol, z akých skutkových zistení a dôkazov preukazujúcich skutkový stav veci vychádzal, pričom podstatná hodnotiacia úvaha, čo do právneho posúdenia, absentuje. Protirečivo pritom vyznieva aj konštatovanie v odôvodnení rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu, ktorý uviedol, že „*v súčasnosti je riešená časť pobrežia v takom stave, že je nevyužitelná pre akékoľvek aktivity spojené s využívaním vodnej plochy (rekreácia šport, rybolov...)*“, avšak v administratívnom spise je založených množstvo vyjadrení ďalších účastníkov konania, ktorí tvrdia opak a ich vyjadrenia svedčia o aktívnom využívaní tejto časti vodnej nádrže. Len dôvetkom sa kasačnému súdu žiada poukázať, že rovnako rozporuplne pôsobí argumentácia pôvodného žalovaného v odôvodnení rozhodnutia, ktorý uviedol, že stavbou samotného kotvenia nedôjde k obmedzeniu prístupu k vode, nevytvorí sa nebezpečenstvo pre vodné športy, avšak zároveň uviedol, že tieto námietky smerujú k budúcemu umiestneniu hausbótov, ktoré však nie sú predmetom konania.

37. K namietanej nesprávnosti výroku rozhodnutia správneho súdu kasačný súd uvádza, že z tohto výroku je zrejmé, že boli zrušené obe administratívne rozhodnutia, t. j. rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu. Keďže správny súd vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie, tento následne vec predloží prvostupňovému správnenému orgánu na opätovné konanie a rozhodnutie vo veci, nakoľko je zrejmé, že výrokom správneho súdu bolo zrušené aj jeho rozhodnutie.

V. Záver

38. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel kasačný súd k záveru, že hoci správny súd nesprávne posúdil status hausbótu ako stavby v zmysle stavebného zákona a vodnej stavby v zmysle vodného zákona, k rozhodnej otázke nevyhnutnosti posúdenia kotvenia pre plávajúce zariadenia v územnom konaní s ohľadom na ich ďalšie dôsledky a účel, pre ktoré sú budované, zaujal správne stanovisko. Z uvedeného dôvodu preto kasačný súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

39. V zmysle § 469 SSP sú orgány verejnej správy v ďalšom konaní viazané právnym názorom, ku ktorému dospel kasačný súd v tomto rozsudku.

40. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 170 písm. c) SSP tak, že žiadnemu účastníkovi konania (vrátane ďalších účastníkov) náhradu trov kasačného konania nepriznal, nakoľko konanie bolo začaté na základe žaloby prokurátora.

41. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu pomerom hlasov 3:0 (§ 463 SSP v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Kľúčové slová: správne trestanie; výklad právnej normy; nejasnosť normatívneho predpisu

Vzťah k právnej úprave: § 48 ods. 4 písm. e) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia; § 1 ods. 1, § 1 ods. 2 písm. c) a f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí

Právna veta

Knihy možno zahrnúť pod pojem tlačovina a sú preto bežným sortimentom, ktorý môžu predávať predajne novín a tlačovín podľa výnimky v zmysle § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Stk 2/2023 z 30. mája 2024: predsedníčka senátu Mgr. Kristína Babiaková (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Anita Filová a JUDr. Rastislav Dluhoš, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Priebeh administratívneho konania

1. Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Čadci (ďalej len „prvostupňový orgán“) vykonal dňa 20. januára 2021 o 8:45 hod. štátny zdravotný dozor v prevádzkarni žalobkyne - Hypermarket TESCO, Ul. Slobody 2917/4B, Čadca (ďalej len „prevádzka žalobkyne“). Počas dozoru bolo zistené sprístupnenie tovaru zákazníkom v dotknutej prevádzkarni (školské potreby, bytový textil, drobný elektro tovar a pod.), ktorý nespadá pod účel zaobstarania nevyhnutných životných potrieb. Prvostupňový orgán vyhotovil fotodokumentáciu predmetného tovaru.

2. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. RH/2021/00646-5 zo dňa 12. apríla 2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) uložil žalobkyňi pokutu 1000,- € za spáchanie správneho deliktu podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z. o ochrane, podpore a rozvoji verejného zdravia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane verejného zdravia“), ktorého sa žalobkyňa mala dopustiť tým, že vo svojej prevádzke „si nesplnil[a] povinnosť podľa § 52 ods. 1 písm. a) zákona č. 355/2007 Z. z., nakoľko porušil[a] ustanovenia § 1 ods. 1, ods. 2 písm. c) w) vyhlášky ÚVZ SR č. 3 zo dňa 07. januára 2021, ktorou sa nariaďujú opatrenia podľa § 48 ods. 4 písm. a) d) e) r) w) x) y) a z) zákona č. 355/2007 Z. z. pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí s účinnosťou od 11. januára 2021 tým, že dňa 20.01.2021 o 08:45h. umožnil[a] predaj tovaru nespádajúceho pod rozsah nevyhnutne životných potrieb taxatívne vymedzených uznesením vlády Slovenskej republiky č. 1 zo dňa 6. januára 2021, písm. B.I, bod č. 2, a to elektroniky, textilu, domácich potrieb, kníh, tovar ponechal[a] voľne prístupný v regáloch bez akejkoľvek zábrany za účelom predaja zákazníkom, čím neobmedzil[a] predaj v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb. Účastník konania prevádzkoval prevádzku v rozpore s opatreniami nariadenými vyhláškou č. 3/2021 V. v. a to: § 1 ods. 1, ktorým sa podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona uzatvárajú maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby, pričom zákaz sa podľa § 1 ods. 1 nevzťahuje na predajne uvedené v § 1 ods. 2 písm. c) a to predajne potravín v rozsahu

uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 1 zo 6. januára 2021.“

3. Žalovaný rozhodnutím č. OLP/5113/43065 zo dňa 27. septembra 2021 (ďalej len „*rozhodnutie žalovaného*“) zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

4. Vo svojom rozhodnutí žalovaný zrekapituloval právny stav platný a účinný v čase spáchania skutku. Konštatoval, že príslušnými vyhláškami žalovaného boli do odvolania uzatvorené maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby, pričom výnimkou podľa § 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 3/2021 V. v. Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky, ktorou sa nariaďujú opatrenia pri ohrození verejného zdravia k obmedzeniam prevádzok a hromadných podujatí (ďalej len „*vyhláška č. 3/2021 V. v.*“), boli predajne potravín v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 1/2021 Z. z. k návrhu na zmenu prijatých opatrení podľa čl. 5 ods. 4 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov (ďalej len „*uznesenie vlády č. 1/2021 Z. z.*“). Uznesením vlády č. 1/2021 Z. z. bola na území Slovenskej republiky (okrem okresu Nitra) s účinnosťou od 11. januára 2021 obmedzená sloboda pohybu a pobytu zákazom vychádzania, pričom toto obmedzenie sa nevzťahovalo na cestu v nevyhnutnom rozsahu na účel obstarania nevyhnutných životných potrieb do najbližšej maloobchodnej predajne. Žalobkyňa mala dodržať tieto opatrenia.

5. Zopakujúc skutkový stav zistený prvostupňovým orgánom žalovaný konštatoval, že žalobkyňa sa dopustila správneho deliktu tým, že porušila vyššie uvedené povinnosti, keď umožnila predaj tovaru (školských potrieb, bytového textilu, drobného elektro tovaru a ďalšieho tovaru podľa fotodokumentácie), ktorý nie je v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.

6. Žalovaný sa v podstatnej časti odôvodnenia nestotožnil s názorom žalobkyne, že ňou sprístupnené tovary majú povahu tovarov nevyhnutných na uspokojenie životných potrieb. V tomto smere podľa názoru žalovaného nemožno aplikovať ani § 2 ods. 3 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o sociálnych službách*“), keďže ide o úpravu vzťahujúcu sa len na zákon o sociálnych službách. Rovnako to platí aj pre vymedzenie základných životných podmienok podľa § 2 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o pomoci v hmotnej núdzi*“). Nemožno preto rozširovať sortiment, ktorého predaj umožňovala vyhláška v spojení s uznesením vlády, keďže na účely vyhlášky č. 3/2021 V. v. bol rozsah nevyhnutných životných potrieb vymedzený bode B.1. ods. 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.

7. V zmysle § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. boli uzatvorené maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby, avšak podľa § 1 ods. 1 písm. c) vyhlášky č. 3/2021 V. v. sa uzatvorenie nevzťahovalo na predajne potravín v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle bodu B.1. ods. 2 uznesenia vlády - a to nákup a zaobstaranie potravín, liekov a zdravotníckych prostriedkov, hygienického tovaru, drogériového tovaru, krmív a ďalších potrieb pre zvieratá, zabezpečenie starostlivosti o deti, zabezpečenie starostlivosti o domáce zvieratá, čistiare odevov, doplnenie pohonných hmôt, novín a tlačovín, očnej optiky, cesta do banky, poisťovne, servisu bicyklov, servisu motorových vozidiel, na poštu, vrátane výdajného miesta zásielkovní. Aj keď je podľa žalovaného tento výpočet demonštratívny, ďalšie kategórie možno doplniť do tohto výpočtu tak, aby boli logicky a teleologicky podobné tým, ktoré sú vo výpočte explicitne obsiahnuté. Kuchynský riad,

baterky, žiarovky, bytový textil (plachty), papiernický tovar (školské potreby), elektrické spotrebiče (žehličky, mixér, sendvičovač) a ďalší tovar podľa fotodokumentácie v danom prípade podľa žalovaného nepochybne nemožno subsumovať pod pojem „*nevyhnutné životné potreby*“ a nemožno ho považovať ani za tovar kategórie logicky a teleologicky podobný a odvodený od toho, ktorý je uvedený v bode B.1. ods. 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.

II. Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

8. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa správnu žalobu na Krajský súd v Žiline (ďalej len „*správny súd*“) a žiadala, aby správny súd zrušil rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil na ďalšie konanie.

9. V správnej žalobe žalobkyňa namietala, že bod B.1. ods. 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. obsahuje demonštratívny výpočet nevyhnutných životných potrieb, čo pripustil aj žalovaný. Napriek tomu však nezrušil rozhodnutie prvostupňového orgánu, ktoré vychádzalo z toho, že tento výpočet je taxatívny.

10. Nesprávne právne posúdenie veci videla žalobkyňa v tom, že tovar, ktorý v spornom období predávala, podľa jej názoru spadal do kategórie tovaru zabezpečujúceho nevyhnutné životné potreby. Tento pojem je podľa názoru žalobkyne potrebné vykladať v kontexte individuálnych potrieb fyzických osôb.

11. Pokiaľ žalovaný vyčítal žalobkyni predaj kníh, dala do pozornosti, že jedna z výnimiek sa týka práve predaja tlačovín, pričom pojem tlačovina zahŕňa aj knihy (k obdobnému záveru dospel Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Humennom v inej veci žalobkyne). Predaj domácich/kuchynských potrieb a elektrospotrebičov je zase nevyhnutnou životnou potrebou pre zabezpečenie starostlivosti o deti a blízkych (ide o spotrebiče a nástroje na prípravu a servírovanie pokrmov, liekov rozpustných v horúcej vode a pod.). Rovnako predaj elektroniky zabezpečoval podmienky pre výkon povolania či štúdia z domu. Textil ponímala žalobkyňa ako nevyhnutnú životnú potrebu pre zabezpečenie starostlivosti o deti a blízkych a ako súčasť hygienického tovaru (postelňa bielizeň, vankúše, deky, topánky a pod.). Žalobkyňa namietala, že žalovaný nepodal žiadne usmernenie či vysvetlenie, aký konkrétny druh tovaru považuje za potreby nevyhnutné pre život v zmysle uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.

12. Podľa názoru žalobkyne sú tak vyhláška č. 3/2021 V. v. ako aj uznesenie vlády č. 1/2021 Z. z. nejasné pre svojich adresátov a v konečnom dôsledku nevykonateľné. Žalobkyňa je maloobchodnou predajňou so zmiešaným tovarom, predávala preto tovar, ktorý vedela odôvodnene zaradiť do potrieb nevyhnutných pre život. Príslušné predpisy nevysvetlili, aký druh tovaru si predstavujú pod jednotlivými kategóriami nevyhnutných životných potrieb. Z hľadiska výkladu pojmu „*nevyhnutné životné potreby*“ žalobkyňa poukázala na § 2 ods. 3 zákona o sociálnych službách či § 2 ods. 2 a § 17 ods. 1 zákona o pomoci v hmotnej núdzi.

13. Žalobkyňa tiež poukázala na nekonzistentný postup žalovaného, resp. správnych orgánov pri výkone štátneho zdravotného dozoru v Slovenskej republike. Hoci pre realizáciu vyhlášky a uznesenia vlády boli v každej maloobchodnej prevádzke žalobkyne uplatnené rovnaké opatrenia a bol predávaný rovnaký sortiment, príslušné orgány pristupovali k žalobkyni rozdielne. V predmetnej veci bola žalobkyňa sankcionovaná za predaj kníh, ale naopak v rozhodnutí Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Humennom č. 21/0038 zo dňa 6. mája 2021 bol tovar knihy uznaný za tovar, ktorý možno v zmysle vyhlášky č. 3/2021 V. v. a uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. predávať.

14. Podľa názoru žalobkyne bola nedostatočne odôvodnená aj výška uloženej pokuty, keď rozhodnutia správnych orgánov mali v relevantnej časti spočítať len v rekapitulácii skutkových tvrdení.

15. Správny súd rozsudkom č. k. 31S 194/2021-186 zo dňa 23. mája 2023 (ďalej len „*napadnutý rozsudok*“) zrušil rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie a vec vrátil prvostupňovému orgánu na ďalšie konanie.

16. Správny súd skonštatoval, že jednou z podstatných náležitostí rozhodnutia vo veciach správneho trestania je náležité formulovanie skutkovej vety vo výroku rozhodnutia tak, aby spáchaný skutok nebol zameniteľný. Teda jednoznačné vymedzenie, za aké konkrétne konanie je subjekt postihnutý (požiadavka na vecnú, časovú a miestnu špecifikáciu). Tieto požiadavky prvostupňové rozhodnutie a žalované rozhodnutie podľa názoru správneho súdu nespĺňajú. V príslušných rozhodnutiach totiž absentovalo presné vymedzenie konkrétneho tovaru, ktorý mala žalobkyňa ponúkať na predaj. Nie je postačujúce len druhové vymedzenie ako „*elektronika, textil, domáce potreby, knihy*.“ Vysvetlenia obsiahnuté v odôvodnení rozhodnutia žalovaného či v jeho vyjadreniach k správnej žalobe (predaj kuchynského riadu, bateriek, žiaroviek, bytového textilu (plachty), papiernického tovaru (školské potreby), elektrických spotrebičov (žehličky, mixér, sendvičovač), živé kvety, dekorácie, športové potreby, hračky, pánske a dámske odevy, železiarske potreby, elektronáradia, ručené náradia a pod.) zistenú vadu podľa názoru správneho súdu nie sú spôsobilé odstrániť.

17. Správny súd tiež dospel k názoru, že knihy ako tovar môžu spĺňať výnimku podľa vyhlášky č. 3/2021 V. v. a uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. ako predaj „*tlačovín*“. Žalovaný a ani prvostupňový orgán nevysvetlili odlišný prístup rôznych úradov k rovnakému typu tovaru.

18. Na druhej strane správny súd odmietol argumentáciu žalobkyne, podľa ktorej mala skúmať individuálne potreby zákazníkov a podľa tohto sprístupňovať tovar, ktorý bolo možné individuálne posúdiť ako nevyhnutné životné potreby. To, čo sú nevyhnutné životné potreby bolo vymedzené už v samotnom uznesení vlády č. 1/2021 Z. z. a nebolo závislé od individuálnych potrieb každého jednotlivého zákazníka. Zohľadňovanie potrieb každého jednotlivého zákazníka by viedlo k ad absurdum záveru, že je potrebné obslúžiť každého zákazníka, napriek normám obsiahnutým vo vyhláške č. 3/2021 V. v. a v uznesení vlády č. 1/2021 Z. z. Toto by totiž nebolo spôsobilé naplniť účel príslušnej právnej úpravy - obmedzenie návštev miest s vyššou hustotou mobility z dôvodu pandemickej situácie týkajúcej sa ochorenia COVID-19.

III. Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

19. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podal žalovaný - sťažovateľ kasačnú sťažnosť z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „*SSP*“). Žiadal zrušiť napadnutý rozsudok a vec vrátiť správneému súdu na ďalšie konanie.

20. Sťažovateľ argumentuje, že v ustanovení § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. boli taxatívne vymenované prevádzky, ktoré mohli byť otvorené, pričom tovar, ktorý mohol byť predávaný, bolo možné logicky vyvodiť z rozsahu ich bežného sortimentu. Vyhláška č. 3/2021 V. v. preto neupravovala/nestanovala výnimky pre konkrétny tovar. Platilo teda všeobecné pravidlo, že pokiaľ prevádzka nie je uvedená v ustanovení § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v., musela byť uzatvorená, alebo ak prevádzka zvykne ponúkať aj tovar, ktorý nemožno podradiť pod sortiment predávaný v prevádzkach uvedených v § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v., takýto tovar predávať nemôže. Rovnako to bolo aj v prípade oprávnenia predajní potravín predávať tovar v rozsahu uspokojenia životných potrieb v zmysle

uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Z uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. je podľa neho zrejmé, že tovar, ktorý mohli predajne potravín predávať bol určený druhovo a nebol určený konkrétny tovar, ktorý prevádzky môžu predávať. Nebolo preto pre posúdenie porušenia pravidla podstatné, aký konkrétny tovar zo zakázaného druhu žalobkyňa predávala, ale podstatné bolo to, že predávala taký druh tovaru, ktorý nebol zahrnutý v rozsahu nevyhnutných životných potrieb. Preto je podľa názoru sťažovateľa nesprávny právny názor správneho súdu, podľa ktorého bolo potrebné vo výroku prvostupňového rozhodnutia uviesť konkrétne tovary, ktorých predávanie porušovalo vyhlášku č. 3/2021 V. v. Konkretizovanie každého jednotlivého kusu tovaru, ktorý prevádzka protiprávne predávala, by navyše ani nebolo možné, preto bola počas dozoru vyhotovená fotodokumentácia.

21. Čo sa týka predávaných kníh, sťažovateľ poukazuje na skutočnosť, že vo vyhláške č. 3/2021 V. v. neboli v rámci výnimiek povolené prevádzky „kamenných“ kníhkupectiev a cesta do kníhkupectva nebola ani vo výnimkách podľa uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Preto nemožno vyvodit', že by bol povolený predaj kníh v rámci iných prevádzok. Čo sa týka novín a tlačovín, resp. predajní novín a tlačovín podľa vyhlášky č. 3/2021 V. v. a uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z., tieto podľa sťažovateľa boli zaradené pod výnimku, keďže ide o periodickú ako aj dennú tlač, prostredníctvom ktorej by obyvateľstvo mohlo získať potrebné informácie týkajúce sa pandemickej situácie. Informovanosť je pritom jednou z kľúčových okolností pre zvládnutie pandémie. Predaj novín a tlačovín preto splňal podmienky zabezpečenia nevyhnutných životných potrieb, predaj kníh nie.

22. K rozdielnej rozhodovacej činnosti regionálnych úradov verejného zdravotníctva sťažovateľ uviedol, že mu nie sú zasielané zápisnice z vykonaného zdravotníckeho dozoru, preto sa nevie vyjadriť k rozdielnym názorom rozdielnych úradov. V rámci odvolacích konaní sa sťažovateľ zaoberá len správnosťou tých rozhodnutí, proti ktorým bolo podané odvolanie. Sťažovateľ poukázal na rad svojich rozhodnutí, kde vytýkal žalobkyni predaj tovaru obdobného ako v predmetnej veci. Nejde preto o situáciu, že by vo veciach žalobkyne rozhodovali príslušné orgány diametrálne (zásadne) odlišne.

23. Žalobkyňa sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadrila

Z odôvodnenia rozhodnutia

IV. Posúdenie kasačného súdu

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

25. Kľúčovými právnymi otázkami, ktoré mal kasačný súd v predmetnej veci zodpovedať, boli otázky (i) či bol výrok rozhodnutia žalovaného spolu s prvostupňovým rozhodnutím vymedzený a formulovaný riadne a (ii) či predaj kníh možno chápať ako predaj tovaru typického pre predajne novín a tlačovín, ktorých prevádzka bola v rozhodnom období umožnená.

26. Podľa § 57 ods. 33 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 správneho deliktu na úseku verejného zdravotníctva sa dopustí fyzická osoba - podnikateľ alebo právnická osoba, ak a) nesplní nariadené opatrenie na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 ods. 2 písm. a) až c), e) a g) až n) a ods. 3 až 5 alebo opatrenie pri ohrození verejného zdravia podľa § 4 ods. 1 písm. g) alebo § 48 ods. 4 alebo vykonáva činnosť v rozpore s nariadeným opatrením.

27. Podľa § 52 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 fyzické osoby-podnikatelia a právnické osoby sú povinné a) plniť opatrenia na predchádzanie ochoreniam podľa § 12 ods. 2 písm. a) až c), e) a g) až n) a ods. 3 a 4 a opatrenia pri ohrozeniach verejného zdravia podľa § 48 ods. 4 nariadené príslušným orgánom verejného zdravotníctva.

28. Podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 úrad verejného zdravotníctva alebo regionálny úrad verejného zdravotníctva pri ohrození verejného zdravia nariaďuje opatrenia, ktorými sú: e) zákaz alebo obmedzenie prevádzky zariadení, v ktorých dochádza k zhromažďovaniu osôb.

29. Podľa písm. B bodu B.1. podbodu 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Vláda obmedzuje s účinnosťou od 11. januára 2021... okrem územného obvodu okresu Nitra, slobodu pohybu a pobytu zákazom vychádzania od 11. januára 2021 v čase od 05.00 hod. do 01.00 hod. nasledujúceho dňa, obmedzenie končí uplynutím 24. januára 2021, pričom toto obmedzenie sa nevzťahuje na:

2. cestu v nevyhnutnom rozsahu na účel obstarania nevyhnutných životných potrieb (nákup alebo zaobstaranie potravín, liekov a zdravotníckych prostriedkov, hygienického tovaru, drogériového tovaru, krmív a ďalších potrieb pre zvieratá... novín a tlačovín...) do najbližšej maloobchodnej predajne alebo obdobného miesta od miesta bydliska a cestu späť.

30. Podľa písm. D bodu D.1. uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Vláda odporúča hlavnému hygienikovi D.1. prijať vyhlášku, ktorou zabezpečí realizáciu obmedzení podľa tohto uznesenia vlády uzatvorením príslušných prevádzok, na ktorých návštevu sa nevzťahuje výnimka z obmedzenia zákaz vychádzania a zákazom podujatí, na ktoré sa nevzťahuje výnimka z obmedzenia zákazu vychádzania.

31. Podľa § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona sa uzatvárajú maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby.

32. Podľa § 1 ods. 2 písm. c) a f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. zákaz podľa odseku 1 sa nevzťahuje na:

- c) predajne potravín v rozsahu uspokojenia nevyhnutných životných potrieb v zmysle uznesenia vlády Slovenskej republiky č. 1 zo 6. januára 2021,
- f) predajne novín a tlačovín.

33. V súvislosti s nastolenými právnymi otázkami dáva kasačný súd do pozornosti, že žalobkyňa bola v predmetnej veci sankcionovaná podľa § 57 ods. 33 písm. a) v spojení s § 52 ods. 1 písm. a) a § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 a v spojení s § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v., a to za nesplnenie nariadeného opatrenia (vykonávanie činnosti v rozpore s opatrením) pri ohrození verejného zdravia spočívajúcom v uzatvorení maloobchodných prevádzok a prevádzok poskytujúcich služby v rozhodujúcom období. Kasačný súd sa zhoduje so správnym súdom v tom, že nevyhnutnou súčasťou rozhodnutia vydaného v správnom trestaní je výrok, ktorý nezameniteľne vymedzuje skutok, ktorým sa mal dotknutý subjekt dopustiť sankcionovaného správneho deliktu, a to tak, aby z neho boli zrejmé všetky podstatné skutočnosti relevantné pre identifikovanie a posúdenie samotného deliktu. Pre posúdenie formulácie výroku (resp. jeho skutkovej vety) je preto potrebné pochopiť samotný delikt ako aj povinnosť, ktorá mala byť konaním dotknutej osoby - žalobkyne porušená.

34. V tomto kontexte dáva kasačný súd do pozornosti, že uznesenie vlády č. 1/2021 Z. z. neobsahovalo zákaz - uzatvorenie prevádzok v rozhodujúcom období za účelom ochrany verejného zdravia. Toto uznesenie v písm. D bodu D.1. odporučilo (delegovalo) na príslušný orgán - sťažovateľa úlohu spočívajúcu v prijatí nevyhnutných opatrení, ktorými sa zabezpečí plnenie prijatého zákazu vychádzania podľa písm. B bodu B.1. tohto uznesenia, a to aj formou uzatvorenia prevádzok, do ktorých osoby dotknuté zákazom vychádzania, nemôžu chodiť.

35. Realizujúc odporúčanie podľa písm. D bodu D.1. uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. sťažovateľ prijal príslušné opatrenie podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 spočívajúce v uzatvorení dotknutých prevádzok (§ 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v.). Až takto vydaná vyhláška tak dostatočne konkretizovala konanie, ktorého sa určitá fyzická osoba alebo právnická osoba mala zdržať, resp. ktoré bola povinná konať, prípadne stav, ktorý mala alebo nesmela udržiavať. Prípustnosť a ústavnú súladnosť takéhoto postupu už posudzoval aj Ústavný súd Slovenskej republiky, ktorý nepovažoval tento spôsob ukladania obmedzení a povinností za problematický sám osebe (porov. v tomto zmysle napr. nález sp. zn. PL. ÚS 4/2021, ods. 70 a nasl.). Vzhľadom na odkazovací, resp. blanketový charakter ustanovení § 57 ods. 33 písm. a) a § 48 ods. 4 zákona o ochrane verejného zdravia tak možno záver o spáchaní iného správneho deliktu urobiť až porovnaním konkrétného správania takej osoby v konkrétnej situácii, resp. ňou udržiavaného stavu s príslušnou vyhláškou sťažovateľa, ktorá bola vydaná na týchto zákonných základoch. Naopak, citované zákonné ustanovenia neodkazujú pri vymedzení iného správneho deliktu alebo pri vymedzení opatrení pri ohrození verejného zdravia na uznesenia vlády, ktoré táto vydáva podľa ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu. Tieto uznesenia tak samy osebe nemôžu byť zdrojom obmedzení, ktorých porušenie by viedlo k naplneniu skutkovej podstaty iného správneho deliktu podľa citovaného § 57 ods. 33 zákona o ochrane verejného zdravia (obdobne rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Stk 23/2022 zo dňa 27. marca 2024)

36. Kasačný súd sa zhoduje so správnym súdom tiež v tom, že pre účely posúdenia nariadených opatrení a ich plnenia v zásade nie je relevantné individuálne posudzovanie nevyhnutnosti potrieb, na ktorých zaobstaranie bola daná výnimka zo zákazu vychádzania podľa písm. B bodu B.1. podbodu 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Toto posúdenie totiž podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 vykonal a premietol do normatívneho textu vyhlášky č. 3/2021 V. v. sťažovateľ, keď uzavrel maloobchodné prevádzky (§ 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v.) a normoval výnimky z tohto zákazu (§ 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v.). Pojem nevyhnutné životné potreby v spojení s jednotlivými činnosťami, ktoré sú vymedzené v zátvorke druhého bodu oddielu B.1 uznesenia vlády, je podľa kasačného súdu neurčitým právnym pojmom, ktorý je vždy potrebné vyplniť výkladom orgánov verejnej správy podobne ako v iných podobných prípadoch (porov. rozsudky tunajšieho súdu sp. zn. 1 Asan 12/2019, č. 12/2022 ZNSS, 3 Stk 3/2021 alebo 5 Stk 5/2022). Výsledkom takého výkladu potom musí byť záver, aké znaky a kritériá sú určujúce pri uvážení, či skutkový stav patrí pod daný právny pojem (porov. cit. rozsudok sp. zn. 5 Stk 5/2022), teda či určitý tovar alebo služba môže byť nevyhnutná na zabezpečenie nevyhnutnej životnej potreby. Z citovaného ustanovenia nevyplýva, že by sa malo skúmať, či aj skutočne ide o individuálnu potrebu daného jednotlivca (obdobne rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Stk 23/2022 zo dňa 27. marca 2024).

37. Žalovaný v § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. uzavrel maloobchodné prevádzky, pričom v § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v., v nadväznosti na písm. B bod B.1. podbod 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z., typovo (druhovo) podľa štandardne predávaného sortimentu tovaru vymedzil prevádzky, na ktoré

sa uložené opatrenie (uzatvorenie) nevzťahuje. Skúmanie nevyhnutnosti životných potrieb podľa písm. B bod B.1. podbod 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. pritom sťažovateľ normoval len pri prevádzkach - predajne potravín podľa § 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 3/2021 V. v. Toto vymedzenie bolo v istej časti obsolétne, keďže potraviny ako také (vo všeobecnosti) boli považované za nevyhnutnú životnú potrebu podľa písm. B bod B.1. podbod 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. Ak by sa ustanovenie § 1 ods. 2 písm. c) tejto vyhlášky skutočne malo vykladať tak, že ide o jediné písmeno, podľa ktorého by sa mal posudzovať rozsah tovaru povolený v predajni potravín, viedlo by to k záveru, že v takejto predajni by napríklad nebolo možné poskytovať služby telekomunikačného operátora alebo dohodnúť leasingové služby, a to napriek tomu, že prevádzka takýchto služieb by inak mala výnimku v zmysle § 1 ods. 2 písm. l) a m) vyhlášky. Podobne by v takýchto predajniach nebolo možné vydať tovar zakúpený na diaľku, hoci jeho výdajňa takisto mala potrebnú výnimku. Ešte nesystematickejšie by takýto výklad vyznieval v súvislosti s ďalšou výnimkou podľa § 1 ods. 2 písm. w), podľa ktorej sa povinnosť uzatvorenia nevzťahoval na obchodné domy. Obchodným domom sa podľa § 2 ods. 3 cit. vyhlášky rozumel vymedzený uzavretý priestor, stály architektonický objekt, ktorý tvorí súbor predajní alebo priestorov určených na poskytovanie služieb a tovaru vrátane ostatných verejne prístupných priestorov. V obchodnom dome podľa § 2 ods. 3 písm. a) tejto vyhlášky môžu byť otvorené iba maloobchodné prevádzky a prevádzky poskytujúce služby podľa § 1 ods. 2. Inak povedané, citované ustanovenie pripúšťalo, že predajňa potravín a prevádzka telekomunikačného operátora môže byť v obchodnom dome otvorená vedľa seba. V samotnej predajni potravín by sa však takéto služby nemohli poskytovať, ak by táto predajňa bola obmedzená len nevyhnutnými životnými potrebami v zmysle odd. B.1 druhého bodu uznesenia vlády č. 808, medzi ktoré služby telekomunikačného operátora nepatria (obdobne rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Stk 23/2022 zo dňa 27. marca 2024).

38. Kasačný súd musí konštatovať, že vyhláška č. 3/2021 V. v. nepamätala (neobsahovala osobitné pravidlá) pre predajne so zmiešaným tovarom. Teda také predajne, ktoré podľa povahy predávaného sortimentu môžu spĺňať viaceré výnimky podľa § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. a zároveň aj časťou predávaného sortimentu môžu spĺňať podmienky pre uzatvorenie prevádzky podľa § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. Takouto predajňou pritom bola aj žalobkyňa, ktorá ako maloobchodná prevádzka so zmiešaným tovarom nepochybne spĺňala tak povahu predajne potravín (§ 1 ods. 2 písm. c) vyhlášky č. 3/2021 V. v.), ako aj predajne drogerie (§ 1 ods. 2 písm. d) vyhlášky č. 3/2021 V. v.) či v časti sortimentu aj predajne podľa § 1 ods. 1 vyhlášky č. 3/2021 V. v. S ohľadom na účel predmetného opatrenia (obmedzenie prevádzky predajní ponúkajúcich sortiment, ktorého zabezpečenie nepredstavuje výnimku z nariadeného zákazu vychádzania podľa písm. B bodu B.1. podbodu 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z.) kasačný súd považuje za akceptateľný a predvídateľný výklad, že prevádzka maloobchodných predajní so zmiešaným tovarom bola umožnená len v rozsahu predaja sortimentu, ktorý bol typický pre predajne tovaru vymedzeného vo výnimkách podľa § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. Podľa kasačného súdu tak ustanovenie § 1 ods. 2 vyhlášky č. 77/2020 V. v. SR treba [s ohľadom na jeho systematiku, ale aj v spojení s cit. § 2 ods. 3 písm. a)] vykladať tak, že toto ustanovenie nevymedzuje striktné druhy prevádzok, ale vymedzuje tovary a služby, na ktorých predaj a poskytovanie je určená výnimka z povinnosti uzatvoriť prevádzky. Ak teda určitá prevádzka predáva viaceré tovary alebo poskytuje viaceré služby, je vždy potrebné posúdiť, či sa na tieto tovary a služby vzťahuje niektorá z výnimiek podľa § 1 ods. 2. Len vtedy, ak sa na ňu nevzťahuje žiadna z týchto výnimiek, možno uzavrieť, že prevádzkovateľ porušil povinnosť uzatvoriť prevádzku v zmysle § 1 ods. 1.

39. S ohľadom na vyššie uvedené a skutočnosť, že žalobkyňa bola predajňou so zmiešaným tovarom (čo vyplýva tak zo zistení sťažovateľa ako aj z obchodného registra) bolo preto pre náležité vymedzenie skutku (porušenia opatrení podľa § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia

v znení účinnom do 14. júna 2021 v spojení s § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v.) potrebné, aby sťažovateľ vo výrokovvej vete vymedzil tovary, ktorých predajom mala žalobkyňa porušiť predmetné opatrenia.

40. Kasačný súd však, na rozdiel od správneho súdu, dospel k názoru, že sťažovateľ tejto svojej povinnosti dostál. S ohľadom na znenie výroku prvostupňového rozhodnutia kasačný súd konštatuje, že v tomto boli druhovo vymedzené tovary, ktoré žalobkyňa mala v rozhodnom období predávať, a ktorých predajom podľa názoru sťažovateľa (prvostupňového orgánu) mala porušiť predmetný zákaz (bod 2 tohto rozsudku). Podľa názoru kasačného súdu vymedzenie predávaného tovaru druhom v miere, ako to vykonal sťažovateľ (prvostupňový orgán), postačuje pre náležité vymedzenie skutku tak, aby z neho bolo zrejmé, či a akým konaním žalobkyňa porušila nariadené opatrenia. V tomto smere je predmetnú vec potrebné odlišiť od rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Stk 23/2022 zo dňa 27. marca 2024 či sp. zn. 1 Stk 15/2022 zo dňa 18. augusta 2023, v ktorých v skutkovej vete absentovalo čo i len druhové vymedzenie tovarov, ktorých predajom mala žalobkyňa porušiť § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v.

41. Hoci sa kasačný súd stotožnil s názorom sťažovateľa, že výrok prvostupňového rozhodnutia bol vymedzený dostatočne, kasačný súd neopomína skutočnosť, že správny súd zrušil napadnuté rozhodnutie a prvostupňové rozhodnutie aj z toho dôvodu, že jeden z predávaných druhov tovaru - knihy, bol sortimentom spadajúcim pod sortiment predajní novín a tlačovín, ktorého predaj bol predajníam zmiešaného tovaru podľa § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. umožnený (bod 17 tohto rozsudku).

42. V tejto súvislosti kasačný súd musí konštatovať, že pojem tlačovina je ustáleným výrazom pre polygrafické (tlačiarenské) výrobky (Krátky slovník slovenského jazyka z roku 2003 - <https://slovník.juls.savba.sk>). Pod takéto výrobky nepochybne možno zahrnúť aj knihy. Kasačný súd preto v zhode so správnym súdom zastáva názor, že knihy sú bežným sortimentom, ktorý môžu predávať predajne novín a tlačovín podľa výnimky v zmysle § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v., a ktorých predaj, v súlade s výkladom kasačného súdu (bod 38 tohto rozsudku), v rozhodujúcom období mohli realizovať aj maloobchodné predajne so zmiešaným tovarom, akou je žalobkyňa.

43. Kasačný súd neopomína argumentáciu sťažovateľa o rozdieloch medzi knihami a periodickou či neperiodickou tlačou s ohľadom na význam pre ochranu verejného zdravia (bod 21 tohto rozsudku). Na druhej strane však musí konštatovať, že v predmetnej veci nemá v zásade právny význam individualizované posudzovanie jednotlivých tovarov ako nevyhnutných životných potrieb podľa písm. B bodu B.1. podbodu 2 uznesenia vlády č. 1/2021 Z. z. (bod 36 tohto rozsudku). Toto váženie totiž vykonal už samotný sťažovateľ a mal ho pretaviť do záväzného (normatívneho) textu § 1 ods. 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. Nie je pritom prípustné, aby kasačný súd na základe úvah sťažovateľa, ktoré ho viedli k prijatiu právnej normy, prelamoval text samotnej vyhlášky - § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v., a to ani po zohľadnení osobitnej povahy normotvorby v danom období definovanom časovou a pandemickou (z pohľadu ohrozenia verejného zdravia) mimoriadnosťou či normotvornou roztrieštenosťou.

44. Podľa názoru kasačného súdu sťažovateľ ako normotvorca tým, že vo výnimke podľa § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. použil širší pojem „tlačovina“, namiesto užších pojmov ako napr. tlač (periodická alebo neperiodická), umožnil vznik situácie, keď sa fyzické a právnické osoby v súlade so zaužívaným a ustáleným významom tohto pojmu (bod 43 tohto rozsudku) mohli legitímne spoliehať na to, že predaj kníh ako bežného sortimentu predajní novín a tlačovín v danom období nie je zakázaný. V pochybnostiach o výklade právnej normy, ktorou sa ukladajú fyzickým a právnickým osobám záväzné

a sankcionovateľné povinnosti, je pritom potrebné postupovať v prospech väčšieho rozsahu práv a právom chránených záujmov fyzických a právnických osôb. Nejasnosť normatívneho predpisu má ísť v tomto prípade prioritne na vrub/neprospech štátu - verejnej moci. Mieru nejasnosti právnej normy pritom v predmetnej veci preukazuje aj rozdielna rozhodovacia činnosť samotných regionálnych úradov verejného zdravotníctva preukázaná žalobkyňou (bod 11 tohto rozsudku).

45. Keďže knihy boli jedným zo štyroch druhov tovaru, za ktorých predaj bola žalobkyňa sankcionovaná a ktorých predajom sa mala dopustiť porušenia § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 v spojení s § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. (bod 2 tohto rozsudku), pričom závažnosť a spôsob protiprávneho konania sú okolnosti, ktoré musí sťažovateľ zohľadňovať pri správnej úvahe ohľadne výšky uloženej pokuty (§ 57 ods. 41 a 42 zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021), ide o vadu rozhodnutia žalovaného ako aj prvostupňového rozhodnutia, ktorá sa týka tak ich výroku ako aj (môže sa týkať) výšky uloženej pokuty.

46. Z dôvodu, že sa kasačný súd stotožnil s jedným z dvoch rovnocenných dôvodov nezákonnosti napadnutých rozhodnutí identifikovaných správnym súdom, pričom zrušenie rozsudku správneho súdu len z dôvodu úpravy odôvodnenia nepovažoval kasačný súd za hospodárne, kasačnú sťažnosť sťažovateľa posúdil ako nedôvodnú. Vzhľadom na úpravu právnej argumentácie musel upraviť pokyn správneho súdu pre ďalší postup sťažovateľa a prvostupňového orgánu v ďalšom konaní. V ďalšom konaní príslušné orgány opätovne posúdia, či druhovo vymedzené tovary predávané žalobkyňou ako predajňou so zmiešaným tovarom v rozhodujúcom období porušovali § 48 ods. 4 písm. e) zákona o ochrane verejného zdravia v znení účinnom do 14. júna 2021 v spojení s § 1 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 3/2021 V. v. a následne odôvodniť a zväžiť rozsah zisteného porušenia (závažnosť a spôsob protiprávneho konania) z hľadiska výšky uloženej pokuty. Právnym posúdením kasačného súdu vo vzťahu ku knihám ako tovaru predávanému predajňou novín a tlačovín podľa § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. sú tak žalovaný/sťažovateľ ako aj prvostupňový orgán viazaní (§ 469 SSP).

V. Záver

47. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že sa stotožnil s právnym názorom správneho súdu v časti zisteného dôvodu nezákonnosti prvostupňového rozhodnutia a rozhodnutia žalovaného týkajúceho sa nesprávneho právneho posúdenia kníh ako tovaru (ne)spadajúceho pod pojem tlačovina podľa § 1 ods. 2 písm. f) vyhlášky č. 3/2021 V. v. Keďže ide o dôvod odôvodňujúci nezákonnosť a zrušenie tak prvostupňového rozhodnutia ako aj rozhodnutia žalovaného, kasačný súd kasačnú sťažnosť sťažovateľa ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

48. V ďalšom konaní budú prvostupňový orgán ako aj žalovaný/sťažovateľ postupovať spôsobom uvedeným v bode 46 tohto rozsudku. Právnym názorom kasačného súdu sú pritom obaja viazaní (§ 469 SSP).

Kľúčové slová: zadržanie vodičského preukazu; konanie vo veci dopravného priestupku

Vzt'ah k právnej úprave: § 70 ods. 1 písm. a), ods. 3 a ods. 6 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke

Právna veta

Orgánom, ktorý koná vo veci súvisiacej so zadržaním vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona č. 8/2009 o cestnej premávke je orgán, ktorý koná vo veci správneho deliktu, priestupku alebo trestného činu, za ktorý možno uložiť sankciu zákazu vedenia motorového vozidla a v súvislosti s ktorým došlo k zadržaniu vodičského preukazu.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Stk 23/2022 z 21. novembra 2023: predsedníčka senátu Mgr. Kristína Babiaková (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Anita Filová a JUDr. Rastislav Dluhoš, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Priebeh administratívneho konania

1. Žalobca dňa 23. októbra 2021 v čase o 16:14 hod. viedol osobné motorové vozidlo značky Porsche Macan GTS (EČV: B. Y. I.) po diaľnici D1 v smere zo Spišského Štvrtku do Popradu, pričom v 339 km predmetného úseku jazdil rýchlosťou 174, 158, 198 a 213 km/h. Žalobca tak prekročil maximálnu povolenú rýchlosť 130 km/h o 83 km/h mimo obce. Po zastavení policajnou hliadkou žalobca odmietol zaplatiť blokovú pokutu v sume 800,- € na mieste.

2. Po zastavení vozidla žalobca vysvetlil prekročenie povolenej rýchlosti tým, že vezie svoju manželku do nemocnice, keďže pri cvičení vo fitness centre ju seklo v chrbte. Po dopyte príslušníka bola privolaná RZP, ktorá manželku žalobcu odviezla do nemocnice v Poprade.

3. Žalobcovi bol následne podľa § 70 ods. 1 písm. a) zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o cestnej premávke“) zadržaný jeho vodičský preukaz (č. P.XXXXXXX) z dôvodu, že sa svojím konaním mohol dopustiť priestupku, za ktorý mu môže byť uložená sankcia zákazu činnosti spočívajúca v zákaze vedenia motorového vozidla.

4. Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Poprade, okresný dopravný inšpektorát (ďalej len „prvostupňový orgán“) podľa § 70 ods. 7 zákona o cestnej premávke vydal rozhodnutie č. ORPZ-PPODI2-48-116/2021 zo dňa 28. októbra 2021 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým na vyššie uvedenom skutkovom základe deklaratórnym výrokom potvrdil zadržanie vodičského preukazu, jeho dôvodnosť a v súlade s § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke zároveň konštatoval trvanie dôvodov zadržania vodičského preukazu.

5. Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Prešove, krajský dopravný inšpektorát, oddelenie bezpečnosti cestnej premávky rozhodnutím č. KRPZ-PO-KDI1-53/2021-P zo dňa 7. januára 2022 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“ alebo „žalované rozhodnutie“) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie.

6. Žalovaný zopakoval skutkové zistenia prvostupňového orgánu, skonštatoval, že žalobca je dôvodne podozrivý z porušenia § 16 ods. 2 zákona o cestnej premávke a spáchania priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. h) bod 3 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o priestupkoch*“), za ktorý možno uložiť podľa § 22 ods. 2 písm. d) zákona o priestupkoch sankciu zákazu činnosti viesť motorové vozidlo v rozpätí od šesť mesiacov do troch rokov. Podľa názoru žalovaného preto boli dané dôvody na zadržanie vodičského preukazu.

7. Čo sa týka vyhodnocovania trvania dôvodov zadržania vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke žalovaný uviedol, že jediným dôvodom pre zadržanie vodičského preukazu je, že žalobca je dôvodne podozrivý zo spáchania skutku, za ktorý možno uložiť sankciu spočívajúcu v zákaze vedenia motorového vozidla. Žiadny iný dôvod podľa názoru žalovaného nie je relevantný. Nezohľadňuje sa preto množstvo spáchaných priestupkov, potreba vodičského preukazu pre výkon služobnej činnosti a podobne. Dôvodnosť zadržania vodičského preukazu možno preto posudzovať podľa žalovaného len možnosťou uloženia trestu alebo sankcie zákazu činnosti. Keďže priestupkové konanie vo veci skutku žalobcu stále prebiehalo, za skutok bolo stále možno uložiť sankciu zákazu viesť motorové vozidlo, preto podľa názoru žalovaného naďalej trvali aj dôvody pre jeho zadržanie podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke.

8. K argumentácii žalobcu ohľadom ohrozenia života a zdravia jeho manželky, ktorá ho viedla k prekročeniu maximálnej rýchlosti, žalovaný zopakoval skutkové okolnosti a dal do pozornosti, že tak žalobca ako aj jeho spolujazdkyňa sa pri zastavení správali drzo, povýšenecky a arogantne. Žalobca súčasne nepredložil žiadny dôkaz na potvrdenie svojho tvrdenia - lekársku správu o zdravotnom stave jeho manželky. Podľa názoru žalovaného nemožno tvrdenia žalobcu uvedené pri zastavení, že jeho manželku seklo v chrbte pri cvičení, resp. že ju rozboleli kríže a pichalo ju pod lopatkou, chápať ako stav závažného ohrozenia života. Navyše osoba vážne ohrozená na živote nebude komunikovať s hliadkou, a to osobitne spôsobom zaznamenaným v úradnom zázname z hliadky - správala sa povýšenecky, drzo a arogantne. Podľa názoru žalovaného situácia ohľadom manželky žalobcu celkom zjavne nenapĺňala podmienky krajnej núdze podľa § 2 ods. 2 písm. b) zákona o priestupkoch.

9. Žalovaný tiež nemal dôvod spochybňovať úradný záznam hliadky a správu o výsledku objasňovania priestupku, keďže príslušníci nemali k žalobcovi a jeho manželke žiadny vzťah.

II. Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

10. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca správnu žalobu na Krajský súd v Prešove (ďalej len „*správny súd*“), ktorou žiadal zrušiť rozhodnutie žalovaného a prvostupňové rozhodnutie a vec vrátiť na ďalšie konanie.

11. Žalobca považoval rozhodnutie žalovaného za nezákonné. Namietal, že rozhodnutie žalovaného bolo postavené prioritne na vyjadreniach príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky, pričom tieto boli bezdôvodne preferované pred vyjadreniami žalobcu. So záznamami hliadky pritom žalobca nebol oboznámený.

12. Podľa názoru žalobcu žalovaný nesprávne vyhodnotil zistený skutkový stav, keď neakceptoval argumentáciu žalobcu, že v danej veci konal v krajnej núdzi v snahe o záchranu života a zdravia jeho manželky. Pokiaľ žalovaný vyčítal žalobcovi nepredloženie dôkazov o zdravotnom stave jeho manželky, podľa názoru žalobcu je to práve žalovaný, kto je povinný zabezpečovať a vykonávať dôkazy nielen v neprospech žalobcu, ale aj v jeho prospech. Povinnosť dokazovať zdravotný stav manželky žalobcu tak mal žalovaný. Navyše žalobca zastával názor, že pre uplatnenie krajnej núdze nie

je relevantný skutočný zdravotný stav jeho manželky, ale to, či v danom čase a mieste s prihliadnutím k daným okolnostiam bol žalobca presvedčený, že zdravie a život jeho manželky sú ohrozené.

13. Tieto skutočnosti mal navyše zohľadniť aj žalovaný pri rozhodovaní o trvaní dôvodov zadržania vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke.

14. Dňa 9. mája 2022 požiadal žalobca o priznanie odkladného účinku žalobe a svoju správnu žalobu doplnil o ďalšiu argumentáciu. Žalobca dal do pozornosti, že vodičský preukaz v danej veci je zadržaný už 7 mesiacov a stále mu nebol vrátený. Priestupkový orgán pritom v merite konania žalobcu stále nerozhodol. Doba zadržania vodičského preukazu sa s ohľadom na dĺžku trvania priestupkového konania javí podľa žalobcu ako neadekvátne. Žalobca tiež upozornil, že pracuje ako zubný lekár, a pre výkon jeho povolania je nevyhnutné používanie motorového vozidla. Býva totiž v Kežmarku a ambulanciu má v Lendaku.

15. Správny súd uznesením č. k. 2 Sa 3/2022-31 zo dňa 26. júla 2022 zamietol návrh na priznanie odkladného účinku žalobe.

16. Dňa 1. septembra 2022 žalobca opätovne požiadal o priznanie odkladného účinku správnej žalobe. Poukázal na skutočnosť, že vodičský preukaz mu bol zadržaný už po dobu 11 mesiacov a stále nebolo ukončené ani priestupkové konanie. Po nahliadnutí do priestupkového spisu žalobca zistil, že od 15. februára 2022 príslušný orgán nevykonával žiadny relevantný úkon. Podľa jeho názoru vznikali v priestupkovom konaní prieťahy, doba zadržania vodičského preukazu presahuje prípadnú sankciu a v jeho prípade nejde o nedisciplinovaného vodiča.

17. Žalobca tiež dodal, že rozhodnutie žalovaného je zmätočné a nepreskúmateľné, keď v ňom absentuje odôvodnenie správnej úvahy, ktorú aplikoval pri rozhodovaní v intenciách oprávnenia podľa § 70 ods. 1 písm. a) a § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke.

18. Správny súd rozsudkom č. k. 2Sa 3/2022 - 74 zo dňa 22. septembra 2022 (ďalej len „*napadnutý rozsudok*“) zamietol správnu žalobu žalobcu ako aj jeho návrh na priznanie odkladného účinku správnej žalobe.

19. Správny súd zopakoval skutkové zistenia prvostupňového orgánu a žalovaného, pričom skonštatoval, že žalobca je dôvodne podozrivý z porušenia § 16 ods. 2 zákona o cestnej premávke, teda z toho, že sa mohol dopustiť priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. h) bod 3 zákona o priestupkoch, za ktorý možno uložiť sankciu - pokutu od 500,- do 1000,- € a zákaz činnosti od 6 mesiacov do 3 rokov (§ 22 ods. 2 písm. d) zákona o priestupkoch).

20. Podľa názoru správneho súdu neobstojí argumentácia žalobcu obhajujúceho sa konaním v krajnej núdzi. Správny súd zastával názor, že žalobca ohrozil ostatných účastníkov cestnej premávky, keď viedol motorové vozidlo rýchlosťou o niekoľko desiatok kilometrov za hodinu vyššou, ako bola maximálna povolená rýchlosť, navyše opakovane. Podľa názoru správneho súdu bolo prvostupňového rozhodnutie a rozhodnutie žalovaného dôvodné a sú aj náležite odôvodnené. Vrátenie vodičského preukazu považoval správny súd za predčasné, keďže nebolo rozhodnuté vo veci samej, čo sa týka konštatovania viny (resp. neviny) žalobcu zo zdokumentovaného priestupku.

III. Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

21. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podal žalobca - sťažovateľ kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“). Žiadal zrušiť napadnutý rozsudok a vec vrátiť správneho súdu na ďalšie konanie.

22. Podľa názoru sťažovateľa ustanovenie § 70 ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke predstavuje osobitné oprávnenie príslušníka policajného zboru zadržať vodičský preukaz. Je preto na správnej úvahe príslušného orgánu či takéto oprávnenie využije alebo nie. Aplikovanú správnu úvahu je pritom potrebné odôvodniť. Takéto odôvodnenie však v rozhodnutí žalovaného absentovalo. Žalovaný sa náležite nevysporiadal s tým, že v prípade sťažovateľa išlo o výnimočný jednorazový excus odôvodnený konaním v krajnej núdzi, že sťažovateľ nepredstavuje hrozbu pre cestnú dopravu a postačuje, ak mu bude uložená sankcia až právoplatným rozhodnutím.

23. Sťažovateľ tiež zastáva názor, že žalovaný bol povinný pri skúmaní trvania dôvodov zadržania vodičského oprávnenia podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke skúmať, okrem vyššie uvedeného, aj dĺžku súvisiaceho priestupkového konania. V tomto smere však v rozhodnutí žalovaného absentujú akékoľvek úvahy.

24. Ostatne sťažovateľ namieta, že správny súd bol rovnako povinný aplikovať § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke. Vodičský preukaz bol sťažovateľovi zadržaný dňa 23. októbra 2021. Správny súd v danej veci rozhodoval v merite dňa 22. septembra 2022. Zadržanie vodičského preukazu trvalo celé správne súdne konanie, a dosiahlo dobu takmer jedného roka, bez toho, aby bolo ukončené hlavné konanie o priestupku. Podľa názoru sťažovateľa mal správny súd túto okolnosť v intenciách § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke zohľadniť a posúdiť, či v čase jeho rozhodovania ešte trvali dôvody na zadržanie vodičského preukazu.

25. Žalovaný sa vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti v stručnosti stotožnil so závermi správneho súdu a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť.

Z odôvodnenia rozhodnutia

IV. Posúdenie kasačného súdu

27. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola podaná včas (§ 443 ods. 1 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 ods. 1 SSP) a je prípustná (§ 439 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

28. V nadväznosti na podanú kasačnú sťažnosť kasačný súd konštatuje, že kasačnou sťažnosťou sťažovateľa sa vinú v zásade 2 námietky, a to:

- nesprávne právne posúdenie a vyhodnotenie vady nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia žalovaného v časti správnej úvahy pri aplikácii § 70 ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke a pri vyhodnocovaní trvania dôvodov zadržania vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke,
- nesprávne právne posúdenie správneho súdu, keď na základe § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke neprihliadol na celkovú dĺžku zadržania vodičského preukazu a celkovú dĺžku konania o súvisiacom priestupku.

IV.A K nedostatočnému odôvodneniu správnej úvahy žalovaným

29. Podľa § 439 ods. 3 písm. b) SSP kasačná sťažnosť nie je prípustná, ak b) sa opiera o dôvody, ktoré sťažovateľ neuplatnil v konaní pred správny súdom, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie, hoci tak urobiť mohol.

30. Podľa § 441 SSP v kasačnej sťažnosti nemožno uplatňovať nové skutočnosti a dôkazy okrem skutočností a dôkazov na preukázanie prípustnosti a včasnosti podanej kasačnej sťažnosti.

31. Podľa § 182 ods. 1 písm. e) SSP v správnej žalobe sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť e) dôvody žaloby, z ktorých musí byť zrejmé, z akých konkrétnych skutkových a právnych dôvodov žalobca považuje napadnuté výroky rozhodnutia alebo opatrenia za nezákonné (ďalej len „*žalobné body*“).

32. Podľa § 183 SSP žalobca môže rozšíriť správnu žalobu alebo doplniť správnu žalobu o ďalší žalobný návrh alebo o ďalšie žalobné body len v lehote ustanovenej na podanie žaloby.

33. Podľa § 181 ods. 1 SSP fyzická osoba alebo právnická osoba musí správnu žalobu podať v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo opatrenia orgánu verejnej správy, proti ktorému smeruje, ak tento zákon alebo osobitný predpis neustanovuje inak.

34. Podľa § 195 SSP správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

- a) zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci alebo skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu,
- b) ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodiť zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie,
- c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,
- d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania,
- e) ide o skúmanie, či uložený druh sankcie a jej výška nevybočili z rozsahu správnej úvahy orgánu verejnej správy.

35. V súvislosti s prvou sťažnostnou námietkou kasačný súd dáva do pozornosti, že žalobca v správnej žalobe nenamietal nedostatočné odôvodnenie správnej úvahy prvostupňového orgánu a žalovaného pri aplikácii § 70 ods. 1 písm. a) a § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke a ani potrebu vysporiadania sa s dĺžkou hlavného (súvisiaceho) priestupkového konania ako okolnosťou relevantnou pre rozhodnutie o trvaní dôvodov pre zadržanie vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke. Správna žaloba žalobcu bola postavená v zásade na tom, že (i) jeho konanie nebolo protiprávne (konal v tvrdenej krajnej núdzi), (ii) rozhodnutie žalovaného je postavené na dôkaze, ktorý mu nebol oboznámený a ktorého hodnotenie bolo zaujaté (ide o záznam policajnej hliadky) a (iii) žalovaný nevykonával dostatočné dokazovanie v záujme zistenia zdravotného stavu manželky žalobcu (body 11 až 13 tohto rozsudku).

36. Argumentácia ohľadom potreby zohľadnenia dĺžky hlavného (súvisiaceho) priestupkového konania či námietka nedostatočného odôvodnenia rozhodnutia žalovaného v časti aplikácie správnej úvahy podľa § 70 ods. 1 písm. a) a § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke bola prvýkrát žalobcom

uplatnená v jeho podaní zo dňa 9. mája 2022 a v neskoršom podaní zo dňa 1. septembra 2022. Z administratívneho a súdneho spisu je zrejmé, že rozhodnutie žalovaného bolo sťažovateľovi doručené dňa 25. januára 2022, lehota na podanie správnej žaloby podľa § 181 ods. 1 SSP uplynula najneskôr dňa 25. marca 2022. Rozšírenie správnej žaloby sťažovateľa o nové žalobné body zo dňa 9. mája 2022 a zo dňa 1. septembra 2022 tak bolo správne súdu doručené po uplynutí lehoty na podanie správnej žaloby - ide preto o neprípustné žalobné body, na ktoré správny súd nemohol prihliadať (§ 182 ods. 1 písm. e) v spojení s § 183 SSP). Nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia pritom nie je vadou, na ktorú by správny súd mohol prihliadať aj nad rámec žalobných bodov (*a contrario* § 195 SSP).

37. Pokiaľ preto v kasačnej sťažnosti sťažovateľ uplatnil argumentáciu ohľadom nezákonnosti rozhodnutia žalovaného, ktorá mala byť založená nedostatočným odôvodnením aplikácie správnej úvahy podľa § 70 ods. 1 písm. a) a § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke (a to aj v spojení s námietkou dĺžky zadržania vodičského oprávnenia v kontexte celkovej dĺžky hlavného priestupkového konania), ide o uplatnenie sťažnostného bodu, ktorý nebol riadne uplatnený v správnom súdnom konaní, pričom sťažovateľovi nič nebránilo v jeho riadnom uplatnení v lehote na podanie správnej žaloby. V tejto časti sú preto sťažnostné dôvody uplatnené sťažovateľom podľa § 439 ods. 3 písm. b) SSP neprípustné a kasačný súd sa nimi nemohol zaoberať. Nedostatočné odôvodnenie správnej úvahy pritom nie je vadou, ktorú by kasačný súd mohol vzhliadnuť aj nad rámec sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 v spojení s § 195 SSP *a contrario*).

38. Pokiaľ sťažovateľ poukazoval a argumentoval skutočnosťou, že sa v predmetnej veci nedopustil priestupku, keďže konal v krajnej núdzi (§ 2 ods. 2 zákona o priestupkoch), ani táto námietka nebola dôvodná. Vo svojej ustálenej rozhodovacej činnosti totiž kasačný súd opakovane zdôraznil, že konanie o zadržaní vodičského preukazu podľa § 70 a nasl. zákona o cestnej premávke je osobitným konaním, odlišným od konania o priestupku či trestného činu, v súvislosti s priebehom ktorého sa vodičský preukaz zadržiava. Príslušný orgán pritom nie je v konaní o zadržaní vodičského preukazu oprávnený zisťovať skutkový stav v tom smere, či je sťažovateľ (ne)vinný z určitého priestupku či trestného činu. Pre aplikáciu § 70 ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke postačuje dôvodné podozrenie zo spáchania skutku, ktorý môže byť sankcionovaný zákonom požadovaným trestom (napr. rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Asan 9/2018 zo dňa 5. februára 2019 alebo sp. zn. 1 Asan 17/2019 zo dňa 28. apríla 2020). Argumentácia sťažovateľa ohľadom krajnej núdze, v dôsledku ktorej konal, tak bola v tomto procesnom štádiu a v tomto type konania irelevantná.

IV.B K povinnosti správneho súdu skúmať trvanie dôvodov zadržania vodičského preukazu

39. Podľa § 70 ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke policajt je oprávnený zadržať vodičský preukaz vydaný orgánom Slovenskej republiky alebo orgánom iného štátu, ak a) možno uložiť trest alebo sankciu zákazu činnosti spočívajúcu v zákaze vedenia motorového vozidla.

40. Podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke orgán, ktorý koná vo veci súvisiacej so zadržaním vodičského preukazu, je povinný v každom štádiu konania skúmať odôvodnenosť zadržania vodičského preukazu z hľadiska bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky. Ak dôvody zadržania nie sú alebo pominuli, musí byť vodičský preukaz vodičovi bezodkladne vrátený.

41. Podľa § 22 ods. 1 písm. h) bod 3 zákona o priestupkoch priestupku proti bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky sa dopustí ten, kto h) ako vodič motorového vozidla prekročí rýchlosť ustanovenú v osobitnom predpise alebo prekročí rýchlosť ustanovenú dopravnou značkou alebo dopravným zariadením bod 3 v obci o viac ako 50 km h⁻¹ alebo mimo obce o viac ako 60 km h⁻¹.

42. Podľa § 52 ods. 2 písm. a) zákona o priestupkoch orgány Policajného zboru prejednávajú priestupky a) spáchané porušením všeobecne záväzných právnych predpisov o bezpečnosti a plynulosti cestnej premávky.

43. Podľa § 135 ods. 1 a 2 SSP v znení účinnom do 30. júna 2023:

(1) Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy.

(2) Pre správny súd je rozhodujúci stav v čase vyhlásenia alebo vydania jeho rozhodnutia, ak

a) ide o konanie podľa § 6 ods. 2 písm. d) až f) a i) až k),

b) rozhoduje podľa § 192.

44. Druhá kasačná námietka sťažovateľa spočíva v tom, že v čase rozhodovania správneho súdu trvalo zadržanie vodičského preukazu sťažovateľa takmer rok, pričom stále nebolo ukončené hlavné (súvisiace) priestupkové konanie. V tomto konaní pritom, podľa názoru sťažovateľa, dochádzalo k nedôvodným prieťahom. Sťažovateľ zastával názor, že správny súd mal podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke prihliadnuť na zmenu skutkového stavu (celkovú dĺžku zadržania a stav hlavného konania) a s ohľadom na pominutie dôvodov zadržania rozhodnúť o vrátení vodičského preukazu.

45. Kasačný súd sa ani s touto argumentáciou sťažovateľa nestotožnil. V tejto súvislosti dáva kasačný súd do pozornosti, že zadržanie vodičského preukazu predstavuje faktický úkon/oprávnenie príslušníka policajného zboru (§ 70 ods. 1 zákona o cestnej premávke), ktoré sa následne potvrdzuje deklaratórnym rozhodnutím správneho orgánu (§ 70 ods. 7 zákona o cestnej premávke). Z dôvodu princípu jednotnosti správneho konania a skutočnosti, že v príslušných procesných právnych predpisoch ako aj v zákone o cestnej premávke absentuje úprava viazanosti orgánu rozhodujúceho vo veci zadržania vodičského preukazu skutkovým či právnym stavom v čase zadržania, sú príslušné orgány (prvostupňový orgán a žalovaný) vždy počas svojho konania povinné skúmať, či sú dané dôvody zadržania a trvania zadržania vodičského preukazu. Inými slovami sú povinné zohľadňovať aj zmeny v skutkovom stave počas správneho konania.

46. Kasačný súd dodáva, že v prípade oprávnenia zadržať vodičský preukaz podľa § 70 ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke, sa tak vždy deje v súvislosti s iným konaním za skutok, za ktorý možno uložiť trest alebo sankciu zákazu vedenia motorového vozidla. Táto previazanosť je zrejماً aj z § 70 ods. 3 zákona o cestnej premávke, ktorý zadržanie vodičského preukazu časovo limituje právoplatným skončením veci. Oprávnenie zadržať vodičský preukaz je pritom zverené policajtovi - príslušníkovi Policajného zboru. Dôsledkom vyššie uvedenej právnej úpravy je stav, že o zadržaní vodičského preukazu môže a v praxi aj bude rozhodovať iná osoba/iný orgán ako orgán rozhodujúci v súvisiacom hlavnom konaní o priestupku či v trestnom konaní, kde môže byť vodičovi finálne uložený trest alebo sankcia zákazu vedenia motorového vozidla.

47. Práve na túto situáciu reaguje § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke, ktorý po rozhodnutí o zadržaní vodičského preukazu (stav v prípade rozhodovania o zadržaní vodičského preukazu opísal kasačný súd v bode 45 tohto rozsudku) zveruje povinnosť a právomoc dohliadať nad zákonnosťou trvania zadržania vodičského preukazu orgánu, ktorý koná vo veci súvisiacej so zadržaním vodičského preukazu. Účelom takéhoto postupu je práve zjednotiť právomoc rozhodovania o týchto otázkach (preventívne zadržanie vodičského preukazu a rozhodovanie o priestupku), keďže ide o súvisiace veci, pričom orgán, ktorý koná v hlavnom konaní (o priestupku alebo trestnom čine) bude mať spravidla k dispozícii najúplnejšie množstvo informácií z priestupkového konania a je tak najkvalifikovanejším

orgánom pre posudzovanie otázky trvania dôvodov zadržania vodičského preukazu podľa § 70 ods. 1 písm. a) zákona o cestnej premávke.

48. Orgánom, ktorý koná vo veci súvisiacej so zadržaním vodičského preukazu je preto potrebné s odkazom na § 70 ods. 1 písm. a) v spojení s ods. 3 a 6 zákona o cestnej premávke chápať orgán, ktorý koná vo veci správneho deliktu, priestupku alebo trestného činu, za ktorý možno uložiť sankciu zákazu vedenia motorového vozidla a v súvislosti s ktorým došlo k zadržaniu vodičského preukazu. V prípade sťažovateľa je to teda ten orgán, ktorý objasňuje alebo koná vo veci priestupku podľa § 22 ods. 1 písm. h) bod 3 zákona o priestupkoch, ktorého sa mal dopustiť na skutkovom základe uvedenom v bode 1 tohto rozsudku. Týmto orgánom je miestne a vecne príslušný orgán Policajného zboru podľa § 52 ods. 2 písm. a) zákona o priestupkoch. Preto pokiaľ bol sťažovateľ toho názoru, že v priebehu času uplynuli dôvody pre zadržanie jeho vodičského preukazu, mal právo požiadať orgán, ktorý konal vo veci priestupku súvisiaceho so zadržaním vodičského preukazu (príslušný orgán Policajného zboru), o jeho vrátenie podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke.

49. Z vyššie uvedeného je zrejmé, že správny súd, ktorý preskúmava zákonnosť rozhodnutia o zadržaní vodičského preukazu podľa § 70 ods. 1 písm. a) a ods. 7 zákona o cestnej premávke a je viazaný skutkovým stavom v čase právoplatnosti rozhodnutia žalovaného (§ 135 ods. 1 SSP), nie je orgánom, ktorý koná vo veci súvisiacej so zadržaním vodičského preukazu podľa § 70 ods. 6 zákona o cestnej premávke. Úlohou správneho súdu bolo a je len preskúmavať zákonnosť už vydaného a existujúceho rozhodnutia o zadržaní vodičského preukazu s ohľadom na skutkový a právny stav v čase právoplatnosti rozhodnutia žalovaného. Správny súd preto nemohol zohľadňovať zmenu skutkového stavu počas súdneho konania (celkovú dobu zadržania vodičského preukazu žalobcu) a ani rozhodnúť o vrátení vodičského preukazu z dôvodu zániku dôvodov pre jeho zadržiavanie počas súdneho konania.

50. S ohľadom na vyššie uvedené preto ani druhú sťažnostnú námietku sťažovateľa nepovažoval kasačný súd za dôvodnú.

V. Záver

51. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že nezistil dôvodnosť kasačných námietok sťažovateľa. Rozsudok správneho súdu považuje za vychádzajúci zo správneho právneho posúdenia veci a nezistil ani taký procesný postup, ktorým by sťažovateľovi boli porušené jeho procesné práva v takej miere, že by došlo k porušeniu jeho práva na spravodlivý proces. Preto kasačnú sťažnosť sťažovateľa podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

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

Kľúčové slová: dávka v nezamestnanosti; uplatnenie nároku na dávku; uplatnenie nároku v SR po ukončení výkonu práce v členskom štáte EÚ; doba poistenia; bydlisko; centrum záujmov

Vzťah k právnej úprave: § 104 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení; čl. 1 písm. i), čl. 1 písm. j), čl. 1 písm. k), čl. 61 ods. 1, čl. 61 ods. 2, čl. 65 ods. 2, čl. 65 ods. 5 písm. a) nariadenia č. 883/2003 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia; čl. 11 ods. 1, čl. 11 ods. 2 nariadenia č. 987/2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004; rozhodnutie Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia č. U2 z 12. júna 2009 o rozsahu pôsobnosti čl. 65 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004; rozhodnutie Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia č. U2 z 12. júna 2009 o rozsahu pôsobnosti čl. 65 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004.

Právna veta

Ubytovanie zabezpečené zamestnávateľom počas pracovnej sezóny, hoci v samostatnej hotelovej izbe, nesvedčí bez ďalšieho v prospech dlhodobého usadenia sa v danej krajine. Konštatovanie správnych orgánov o stabilnej bytovej situácii v zmysle čl. 11 ods. 1 písm. b) bod v) nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 987/2009 je v takomto prípade predčasné.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 28/2022 z 29. marca 2023: predsedníčka senátu JUDr. Jana Martinčeková (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová a Mgr. Michal Novotný]

Vymedzenie veci

1. Krajský súd v Trnave rozsudkom č. k. 47Sa/14/2020-69 zo dňa 23.09.2021 zrušil rozhodnutie žalovanej č. 57446-2/2020-BA zo dňa 27.07.2020 (ďalej len „*preskúmané rozhodnutie*“) z dôvodu podľa § 191 ods. 1 písm. d) a písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „*SSP*“). Preskúmaným rozhodnutím žalovaná zamietla odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, pobočka Trnava rozhodnutie č. 6631/2020-TT-DvN zo dňa 26.05.2020 (ďalej len „*prvostupňové rozhodnutie*“) v celom rozsahu a rozhodnutie prvého stupňa potvrdila.

2. Prvostupňovým rozhodnutím Sociálna poisťovňa, pobočka Trnava (ďalej len „*prvostupňový správny orgán*“) rozhodol o tom, že žalobca podľa § 104 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o sociálnom poistení*“) a podľa čl. 61 Nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (ďalej len „*základné nariadenie*“, resp. „*nariadenie č. 883/2004*“) nemá nárok na dávku v nezamestnanosti. V odôvodnení uviedol, že Úrad práce sociálnych vecí a rodiny Piešťany zaradil žalobcu dňa 25.03.2020 do evidencie uchádzačov o zamestnanie. Žalobca nárok na dávku v nezamestnanosti uplatnil dňa 23.04.2020. Prvostupňový správny orgán konštatoval, že zobral do úvahy všetky skutočnosti, ktoré žalobca uviedol na preukázanie centra záujmov na Slovensku (pravidelnosť návratov na Slovensko, priateľka na Slovensku, stavebné sporenie, finančná pomoc rodičom), avšak na základe celkového zhodnotenia dospel k záveru, že počas zamestnania v Rakúsku mal žalobca centrum záujmov na tomto území. Prvostupňový správny orgán vyhodnotil dlhodobú orientáciu žalobcu na rakúsky

pracovný trh (19 rokov) v porovnaní s pracovnou históriou na Slovensku (2 roky), plnenie daňových a odvodových povinností v Rakúsku, trávenie pracovného a mimopracovného času počas sezóny v Rakúsku, ako rozhodujúce skutočnosti pri určovaní centra záujmov. Správny orgán prvého stupňa zastal názor, že koordinačné predpisy určujú, že po skončení výkonu zárobkovej činnosti by si nezamestnaní mali uplatňovať nárok na dávku v nezamestnanosti v štáte, v ktorom práve skončili zamestnanie. V prípade priznania nároku na dávku v nezamestnanosti má dotknutá osoba v zmysle čl. 64 základného nariadenia možnosť požiadať o export priznanej dávky v nezamestnanosti do ktoréhokoľvek členského štátu Európskej únie, t. j. aj na územie Slovenskej republiky (ďalej tiež „SR“, resp. „Slovensko“). Z údajov získaných v správnom konaní prvostupňový správny orgán ustálil, že na účely aplikácie čl. 61 a 62 základného nariadenia za štát bydliska žalobcu je potrebné považovať štát výkonu jeho zárobkovej činnosti. Žalobca bezprostredne pred uplatnením nároku na dávku v nezamestnanosti neukončil dobu poistenia v nezamestnanosti podľa slovenských právnych predpisov a počas posledného zamestnania v inom členskom štáte Európskej únie nebolo bydlisko žalobcu na území SR, preto sa na žalobcu nevťahuje čl. 65 ods. 2 a 5 základného nariadenia a nie je možné použiť pravidlo sčítania dôb poistenia podľa čl. 61 základného nariadenia.

5. Žalovaná konštatovala, že celková dĺžka pobytu viac ako 18 rokov, stabilná pracovná situácia v Rakúsku, prioritná orientácia na rakúsky pracovný trh od roku 2001, primeraná bytová situácia v zahraničí, krátkodobá pracovná história na Slovensku (2 roky), daňová povinnosť na území Rakúska, boli vyhodnotené silnejšie ako ostatné skutočnosti (deklarované návraty na územie Slovenska, prítomnosť rodičov a priateľky na Slovensku, finančná pomoc rodičom, platca dní, poplatkov a zdravotného poistenia na Slovensku, uzatvorené životné poistenie, stavebné sporenie a čerpanie spotrebiteľského úveru na Slovensku), ktoré navrhovateľ uviedol ako väzby k Slovensku. Odvolací orgán mal zo spisového materiálu za preukázané, že počas výkonu zárobkovej činnosti v Rakúsku sa navrhovateľ v tomto čase dlhodobo zdržiaval, býval, trávil pracovný čas aj mimopracovný čas, platil zákonné odvody i dane na území Rakúska. Všetky tieto skutočnosti preukazujú vytvorenie centra záujmov navrhovateľa počas posledného zamestnania práve na území Rakúska.

7. Správny súd po preskúmaní napadnutého rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov a priebehu administratívneho konania predchádzajúci ich vydaniu a dospel k záveru o dôvodnosti žaloby. Krajský súd vyhodnotil, že nemožno prisvedčiť pre účely určenia pobytu žalobcu skutkovému a právnomu záveru žalovanej, že v prípade žalobcu možno jeho trvalé bydlisko vyhodnotiť len ako administratívnu skutočnosť, ktorá neodzrkadľuje realitu. Hoci sa žalobca z dôvodu výkonu práce väčšiu časť roka obvykle fyzicky zdržiaval v hoteli zamestnávateľa (kde obýval hotelovú izbu z titulu jeho príslušnosti k personálu hotela - „staff“, „*das Personal*“) v súvislosti s plnením pracovných povinností, do čoho možno zahrnúť aj čas strávený v mieste zamestnania určený na oddych medzi jednotlivými pracovnými smenami žalobcu, nemožno s prihliadnutím na žalobcom tvrdené a listinnými dôkazmi deklarované skutočnosti o väzbách žalobcu na miesto jeho trvalého pobytu (a to väzby rodinné, majetkové, obchodno-záväzkové ako aj administratívne povinnosti daňovo odvodové), jednoznačne prijať záver o výhradnom a trvalom pobyte alebo bydlisku žalobcu na území Rakúskej republiky. Uvedené skutkové závery žalovanej správny súd vyhodnotil jednak ako predčasné a vychádzajúce z nedostatočne zisteného stavu veci, pretože s prihliadnutím na daňové priznania k dani z príjmov fyzickej osoby (podané žalobcom za zdaňovacie obdobia rokov 2010 až 2015 a 2017 až 2019 na Daňovom úrade Trnava, pobočka Piešťany) a s prihliadnutím na potvrdenie obce F. o zdržiavaní sa žalobcu v mieste trvalého bydliska, ktoré žalobca predložil súdu s podanou správnu žalobou, možno konštatovať, že žalobca si na území Slovenskej republiky okrem daní z nehnuteľností a miestnych poplatkov plnil aj daňové povinnosti na dani z príjmov fyzickej osoby.

8. V danom prípade nie je podľa krajského súdu možné prijať záver, že o mieste bydliska žalobcu uplatnením objektívnych kritérií uvedených v čl. 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia nevznikli pochybnosti, a preto bolo potrebné aplikovať čl. 11 ods. 2 tohto nariadenia a skúmať subjektívny úmysel žalobcu. Podľa krajského súdu správne orgány oboch stupňov vyhodnotili bytovú situáciu žalobcu, kedy počas sezónnych prác býval v jednej izbe v hoteli, v ktorom je zamestnaný, za stabilnú a primeranú výkonu povolania bez toho, aby posúdili kvalitatívnu stránku bývania a v súvislosti s tým aj stabilitu bytovej situácie tak, ako to predpokladá článok 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia.

10. Proti uvedenému rozsudku včas podala žalovaná (ďalej tiež ako „sťažovateľka“) kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g) a h) SSP a žiadala napadnutý rozsudok krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Nestotožnila sa s názorom krajského súdu, že nehodnotila kvalitatívnu stránku jeho bývania. Sťažovateľka skonštatovala, že táto skutočnosť bola v konaní o nároku žalobcu na dávku v nezamestnanosti dôkladne posúdená. Žalobca býval na území Rakúska sám v hotelovej izbe, ktorú poskytoval zamestnávateľ, ubytovanie počas celého pobytu v zahraničí nenechal, u posledného zamestnávateľa pracoval od roku 2001. Sťažovateľka túto formu bývania hodnotí ako bežnú a prijateľnú, nakoľko zamestnávateľia v zahraničí často poskytujú pre svojich zamestnancov, ktorí pre nich pracujú najmä pokiaľ ide o sezónnych za zamestnancov, ubytovanie.

11. Sťažovateľka ku konštatovaniu krajského súdu, že za daných okolností nemožno trvalé bydlisko žalobcu vyhodnotiť len ako administratívnu skutočnosť, ktorá neodzrkadľuje realitu, uviedla, že v zmysle koordinačných nariadení pojem „bydlisko“ je potrebné chápať v širších súvislostiach ako miesto, kde sa fyzická osoba trvalejšie zdržuje, kde je jej centrum záujmov, kde trávi čas mimo pracovnom čase. Súčasne poukázala na rozsudok NS SR sp. zn. 1Sžsk/38/2017, v ktorom sa konštatuje, že na zachovanie bydliska a centra záujmov na Slovensku nepostačuje len zachovanie si evidovaného trvalého pobytu, čo je do veľkej miery len administratívna skutočnosť, ktorá neodzrkadľuje realitu.

13. Sťažovateľka argumentovala, že bydlisko žalobcu bolo posúdené na základe celkového zhodnotenia všetkých dostupných informácií vyplývajúcich z formulára U1 a zo všetkých údajov vyplývajúcich zo všetkých písomných dokumentov predložených žalobcom v administratívnom konaní, vrátane Žiadosti o dávku v nezamestnanosti a Vyhlásenia.

18. Žalobca sa k obsahu kasačnej sťažnosti vyjadril podaním zo dňa 27.12.2021, v ktorom sa s napadnutým rozsudkom v plnom rozsahu stotožnil. Kasačnému súdu navrhol, aby kasačnú sťažnosť zamietol a priznal mu právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu.

Z odôvodnenia rozhodnutia

22. Z obsahu administratívneho a súdneho spisu kasačný súd zistil, že Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Piešťany dňom 25.03.2020 zaradil žalobcu do evidencie uchádzačov o zamestnanie. Dňa 23.04.2020 si žalobca v Sociálnej poisťovni Trnava uplatnil nárok na dávku v nezamestnanosti. V posledných štyroch rokoch pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie, t. j. v období od 25.03.2016 do 24.03.2020 žalobca na území SR nepreukázal žiadne doby poistenia v nezamestnanosti. Na území iného členského štátu (Rakúsko) mal podľa formulára U1, osvedčeného príslušnou rakúskou inštitúciou, poistené zamestnanie od 01.12.2016 do 08.04.2017, od 23.05.2017 do 30.09.2017, od 04.12.2017 do 24.04.2018, od 28.05.2018 do 03.10.2018, od 28.11.2018 do 09.04.2019, od 03.06.2019 do 03.10.2019, od 02.12.2019 do 15.03.2020 a ostatné doby poistenia od 10.04.2019 do 20.04.2019, od 04.10.2019 do 14.10.2019, od 16.03.2020 do 24.03.2020. Podľa prílohy k formuláru U1 mal žalobca od roku 2010 celkom 27 poistených zamestnaní a 21 ostatných dôb poistenia.

23. Vo Vyhlásení žiadateľa na účely posúdenia zachovania centra záujmov, podaného žalobcom dňa 23.04.2020, tento uviedol, že do Rakúska odišiel 05.12.2001 a vrátil sa 16.03.2020, pravidelne sa vracal vlastným vozidlom každých cca 14 dní na 3 dni a išiel späť. V poslednom zamestnaní pracoval na pracovnú zmluvu ako kuchár, čašník, pomocník; práca mala sezónny charakter, ukončená bola predčasne dohodou z dôvodu nástupu pandémie. Počas posledného zamestnania v Rakúsku si prácu na území SR nehládal. Medzi obdobiami dvoch zamestnaní v Rakúsku sa zdržiaval na území SR. V Rakúsku sa s ním nezdržiavali žiadne blízke osoby, na Slovensku má rodičov a priateľku. V Rakúsku bol ubytovaný sám v hotelovej izbe, ubytovanie nemenil. Na Slovensku nemá nehnuteľnosť určenú na vlastné bývanie, býva u rodičov, tam býval aj počas návratov z Rakúska. Rodičom prispieva na mesačnej báze a má stavebné sporenie na rekonštrukciu. Žalobca doložil kópiu potvrdenia zamestnávateľa o zamestnaní a o pravidelnom cestovaní do zahraničia, z ktorého vyplýva, že chodí každé dva týždne na Slovensko a sú mu poskytnuté dva dni voľna a palivová karta; kópiu zmluvy o spotrebiteľskom úvere z roku 2016; výpis z katastra nehnuteľností, z ktorého vyplýva vlastníctvo pozemku žalobcom od roku 2007; čestné prehlásenia rodičov žalobcu zo dňa 12.05.2020, ktorými osvedčujú finančnú výpomoc a starostlivosť o dom zo strany syna a jeho pravidelné návštevy; kópia uzatvoreného investičného životného poistenia; prehľad došlých a vrátených platieb zo Všeobecnej zdravotnej poisťovne za obdobie 01.01.1995 do 01.06.2020; rozhodnutie obce F. o vyrubení miestneho poplatku za odpad za rok 2020 zo dňa 21.04.2020 a dane z nehnuteľností za rovnaké obdobie zo dňa 05.05.2020 a potvrdenie obce F. o ich uhradení zo dňa 06.01.2020 (t. j. pred vyrubením dane a poplatku).

35. Z článkov 61 a 65 ods. 5 základného nariadenia vyplýva základná zásada, ktorou sa treba viesť pri zohľadňovaní dôb poistenia v nezamestnanosti dosiahnutých na území iného členského štátu, a to, že doba poistenia v nezamestnanosti dosiahnutá na území iného členského štátu (tu na území Spojeného kráľovstva) môže byť zohľadnená na účely nároku na dávku v nezamestnanosti v prípade, ak bezprostredne pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie ukončila dotknutá osoba doby poistenia v nezamestnanosti dosiahnuté na Slovensku. Iba vo výnimočných prípadoch je možné zohľadniť dobu poistenia dosiahnutú na území iného členského štátu Európskej únie, pokiaľ je dosiahnutá ako posledná. Touto výnimkou zo základnej zásady je situácia, ak si žiadateľ zachová počas výkonu zárobkovej činnosti na území iného členského štátu Európskej únie centrum záujmov a bydlisko na území Slovenskej republiky. Otázka bydliska je teda v prípadoch, keď žiadateľ o dávku v nezamestnanosti bezprostredne pred zaradením do evidencie uchádzačov o zamestnanie nedosiahol dobu poistenia v nezamestnanosti v zmysle platnej slovenskej legislatívy, zásadná. Pod pojmom „bydlisko“ v zmysle únievom sa nechápe trvalý alebo prechodný pobyt podľa vnútroštátnych predpisov Slovenskej republiky. Podľa článku 1 písm. j) základného nariadenia pojem „bydlisko“ znamená zvyčajné bydlisko, t. j. miesto, kde osoba zvyčajne býva, na účely vykonávacieho nariadenia chápané ako „centrum záujmov“ v spojení s článkom 11 ods. 1 vykonávacieho nariadenia. „Bydlisko“ predstavuje v tomto zmysle autonómny pojem vlastný právu Únie (pozri rozsudok Súdneho dvora Európskej únie C-90/97 Swaddling, bod 28). Kritériami na určenie centra záujmov sú najmä: dĺžka obdobia zdržiavania sa na území daného štátu, dĺžka a stabilita výkonu zárobkovej činnosti, dĺžka trvania pracovnej zmluvy, rodinný stav a rodinné väzby, bytová situácia a stabilita tejto situácie a miesto, kde dochádza k zdaňovaniu príjmov. Zároveň platí, že tento zoznam, ktorý nie je taxatívny, nestanovuje žiadne preferenčné poradie rôznych kritérií vymedzených v odseku 1 tohto článku.

36. Kasačný súd vo vzťahu k výkladu pojmu „bydlisko“ poukazuje na rozhodnutie Správnej komisie pre koordináciu systémov sociálneho zabezpečenia č. U2, z 12. júna 2009 o rozsahu pôsobnosti čl. 65 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 883/2004, týkajúceho sa práv na dávky v nezamestnanosti úplne nezamestnaných osôb, ktoré nie sú cezhraničnými pracovníkmi a ktoré mali počas svojho posledného obdobia zamestnanosti alebo samostatnej zárobkovej činnosti bydlisko na

územia iného členského štátu, ako je príslušný členský štát. Správna komisia uviedla, že je v súčasnosti prijateľné prenesenie zodpovednosti za platbu dávok z príslušného štátu na štát bydliska v prípade cezhraničných pracovníkov (t. j. pracovníkov, ktorí sa do štátu bydliska spravidla denne alebo aspoň raz za týždeň vracajú) a určitých kategórií pracovníkov, ktorí udržiavajú úzke spojenia aj so svojimi krajinami pôvodu. Už by viac nebolo prijateľné, ak by sa príliš širokým výkladom pojmu „bydlisko“ mala rozšíriť oblasť uplatnenia čl. 65 základného nariadenia tak, aby zahŕňala všetky osoby, ktoré majú dosť stabilné zamestnanie alebo samostatne zárobkovú činnosť v členskom štáte a ktoré nechali svoje rodiny vo svojej krajine pôvodu.

37. Kasačný súd vyhodnotil námietku sťažovateľky, smerujúcu proti názoru správneho súdu o nedostatočne zistenom skutkovom stave a formálnom skúmaní centra záujmov, za nedôvodnú a záver správnych orgánov, že centrum záujmov žalobcu sa v čase podania žiadosti o dávku v nezamestnanosti nachádzalo práve v Rakúsku, považuje za predčasný.

38. V prospech vzniku nového centra záujmov v rozhodnom období (počas svojej poslednej činnosti ako zamestnanec - čl. 65 ods. 2 základného nariadenia) v Rakúska podľa kasačného súdu svedčí jednoznačná orientácia žalobcu na rakúsky pracovný trh a skutočnosť, že Rakúsko je štátom bydliska žalobcu na daňové účely (v SR nemal žiadny zdaniteľný príjem). Je potrebné prisvedčiť sťažovateľke, že žalobca bol opakovane rovnakým zamestnávateľom zamestnávaný od roku 2001. Okrem toho v medziobdobí, keď nebol zamestnaný v Rakúsku a ani po predčasnom ukončení pracovného pomeru z dôvodu pandémie, sa na Slovensku nezamestnal a ani si prácu nehľadal, z čoho je zrejmé, že sám žalobca zrejme považoval toto zamestnanie za primerane zabezpečujúce jeho potreby. K posúdeniu stability zamestnania však kasačný súd konštatuje, že žalobca pri ukončení jedného pracovného pomeru neuzatváral okamžite novú pracovnú zmluvu, ktorá by predstavovala istotu ďalšieho zamestnania v blízkom čase. Pod pojmom „*stabilita*“ je potrebné predovšetkým rozumieť určitú stálosť, nemennosť, sústavnosť, trvalosť. Podľa názoru najvyššieho správneho súdu však pracovná situácia žalobcu reprezentovaná krátkodobými pracovnými pomermi uzatvorenými na dobu určitú, v kontexte so skutočnosťou, že žalobca nemal istotu ďalšieho zamestnania v podobe pracovnej zmluvy na ďalšie obdobie, podstatu stability nespĺňala. Tak, ako bola pracovná situácia žalobcu preukázaná, nemôže spĺňať požiadavku plynúcu z článku 11 ods. 1 písm. b) bod i) vykonávacieho nariadenia, v zmysle ktorého v súvislosti s ustálením centra záujmov je potrebné (okrem iného) zohľadniť aj situáciu dotknutej osoby vrátane povahy a osobitných vlastností každej vykonávanej činnosti, predovšetkým miesta, kde sa takáto činnosť zvyčajne vykonáva, trvalosti tejto činnosti a dĺžky trvania každej pracovnej zmluvy (obdobne sp. zn. 9Sžsk/6/2021).

39. Otázne je tiež posúdenie dĺžky a trvalosti prítomnosti žalobcu na území dotknutých štátov v posudzovanom období žalovanou. Žalobca mal podľa formulára U1 v priebehu rokov 2016 až 2020 viacero dočasných pracovných pomerov rôznej dĺžky (bod 2.1.1), v rámci ktorých bol poistený v nezamestnanosti - poistené zamestnanie („*Versicherte Beschäftigung*“). Okrem toho mal aj iné (ostatné) obdobia poistenia („*Sonstige Versicherungszeiten*“), vykázané samostatne od poisteného zamestnania, ktoré zodpovedajú jeho čerpaniu dovolení po skončení pracovného pomeru (zrejme po skončení sezóny) a ktoré čerpal v rozsahu 7-12 dní obvykle hneď po skončení pracovného pomeru (bod 2.1.3). V medziobdobí po skončení sezóny sa mal zdržiavať na Slovensku, okrem toho sa mal zdržiavať na Slovensku aj počas sezóny každý druhý týždeň na 3 dni, čo potvrdil zamestnávateľ žalobcu (z pracovnej zmluvy žalobcovi vyplýva 1 deň voľna, zamestnávateľ potvrdil ešte dva dni voľna každý druhý týždeň) a o pravidelnosti návštev podali čestné vyhlásenia aj obaja rodičia žalobcu. Kasačný súd prepočítaním dní poisteného zamestnania za rok 2019 zistil, že žalobca bol poistený len 251 dní, v čom sú zarátané odpracované dni a dni voľna v sezóne strávené na Slovensku. Okrem toho bol žalobca 22

dní poistený za dovolenku po skončení sezóny (ostatné obdobia poistenia). Za pozornosť tiež stojí, že počet všetkých pracovných dní vrátane platených sviatkov v roku 2019 bol 261, ktoré, ak by žalobca bol cezhraničným zamestnancom, mohol by ich bezpečne odpracovať bez straty centra záujmov na Slovensku. Správne orgány opomínajú význam jeho pravidelných návratov počas sezóny a zdržiavania sa žalobcu na území Slovenska medzi sezónnymi zamestnaniami. V prípade, akým je prípad žalobcu, t. j. keď z dôb poistenia v krajine zamestnania a periodicity a dĺžky návštev v krajine pôvodu nie je bez ďalšieho jednoznačne zrejmé, v ktorej krajine sa osoba dlhodobo a trvalo zdržiavala, je podľa názoru kasačného súdu nevyhnutné, aby sa touto otázkou správne orgány riadne zaoberali a svoje tvrdenie o dlhodobej a trvalej prítomnosti na území konkrétneho štátu presvedčivo odôvodnili. V tejto časti považuje kasačný súd rozhodnutia správnych orgánov za nepreskúmateľné.

40. Rovnako predčasné je konštatovanie správnych orgánov o stabilnej bytovej situácii žalobcu v Rakúsku primeranej výkonu povolania. Žalobca vo Vyhlásení uviedol, že býva sám v hotelovej izbe, ubytovanie nemenil. Z administratívneho spisu vyplýva, že žalovaná nezisťovala žiadne ďalšie podrobnosti o ubytovaní žalobcu, hoci sa nejednalo o bežný prenájom/podnájom či vlastníctvo nehnuteľnosti na bývanie (napr. či mal žalobca možnosť užívať izbu aj v čase dovolenky po sezóne, či mal možnosť nechať si v nej v medzičase medzi dvomi pracovnými pomermi svoje osobné veci, či mal k dispozícii vlastné sociálne zariadenie, možnosť prípravy vlastnej stravy a pod.). Z pracovnej zmluvy založenej v administratívnom spise vyplýva, že ubytovanie je žalobcovi poskytované bezplatne, v čase jeho prítomnosti na pracovisku a nevznikajú z neho žiadne právne nároky (bod 8); túto informáciu správne orgány nijako nevyhodnotili. Žalovaná nevyhodnotila ani to, že žalobca v prípade straty zamestnania (z akéhokoľvek dôvodu) v rovnakom momente prichádza o ubytovanie (bod 19 pracovnej zmluvy). Stratou zamestnania žalobca v rovnakom okamihu stráca i zázemie na hľadanie si novej práce, na rozdiel od vlastníctva nehnuteľnosti na bývanie, podnájmu či prenájmu. Všeobecne možno konštatovať, že ubytovanie, hoci v samostatnej hotelovej izbe, ale bez možnosti vytvoriť si náležitý komfort a súkromie, nesvedčí v prospech dlhodobého usadenia sa v danej krajine. Preto je potrebné vypočítať žalobcu a na základe takto doplneného skutkového stavu opätovne vyhodnotiť stabilitu jeho bydliska v Rakúsku. V odôvodnení rozhodnutia tiež absentuje správna úvaha, prečo považovali správne orgány ubytovanie v Rakúsku v hoteli za stabilnejšie a primeranejšie oproti ubytovaniu žalobcu u rodičov na Slovensku.

46. V súlade s citovanými ustanoveniami a vyššie uvedenými úvahami kasačný súd vyhodnotil, že kasačnou sťažnosťou napadnutý rozsudok bol vydaný v súlade so zákonom a nebol dôvod na jeho zrušenie alebo zmenu, preto je potrebné ju ako nedôvodnú zamietnuť v zmysle ust. § 461 SSP.

47. V ďalšom konaní sťažovateľka doplní dokazovanie výsluchom žalobcu vo veci jeho bytovej situácie v Rakúsku, najmä toho, či je táto situácia stabilná, opätovne túto otázku posúdi. Sťažovateľka tiež vyhodnotí dĺžku a trvalosť prítomnosti žalobcu na území dotknutých členských štátov, ako aj skutočnosti zistené a preukázané v tomto konaní a posúdi ich vo vzájomných súvislostiach.

Kľúčové slová: azyl; určitá sociálna skupina

Prejudikatúra: 1 Sža 20/2018; 1 Sža 3/2009; 1 Sža 38/2009; 10 Sžak 17/2019; 2 Sak 12/2022, publ. pod č. 39/2023 ZNSS

Vzťah k právnej úprave: § 19a ods. 4 písm. e) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle

Právna veta

- I. Hoci žiadateľ o udelenie azylu je príslušníkom sociálnej skupiny homosexuálov, teda prvý z predpokladov pre poskytnutie azylovej ochrany – príslušnosť k sociálnej skupine – spĺňa, na udelenie azylu nie je dostatočná samotná príslušnosť k sociálnej skupine, ale musí byť splnená podmienka druhá, teda odôvodnený strach z prenasledovania z dôvodu príslušnosti k tejto sociálnej skupine. Táto odôvodnenosť strachu z prenasledovania pritom musí mať korene buď v osobnej skúsenosti žiadateľa o azyl, alebo v tom, že ide o skupinu v danej krajine prenasledovanú všeobecne.**
- II. Pokiaľ sťažovateľ nepreukáže splnenie oboch týchto podmienok nemôže byť považovaný za prenasledovaného z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 4/2024 z 31. júla 2024: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Konanie na správnom orgáne

1. Žalovaný v konaní podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o azyle“, resp. „ZoA“) rozhodnutím zo dňa 02.11.2023, č. ČAS: MU-PO-176-19/2023-Ž (ďalej len ako „rozhodnutie“) rozhodol vo veci žiadosti o udelenie azylu žalobcu tak, že sa mu:

- neudeľuje azyl podľa § 13 ods. 1 písm. a) zákona o azyle;
- neposkytuje doplnková ochrana podľa § 13c ods. 1 písm. a) a § 20 ods. 4 zákona o azyle;
- neudeľuje azyl na účel zlúčenia rodiny podľa § 13 ods. 1 písm. b) a § 20 ods. 5 zákona o azyle;
- neposkytuje doplnková ochrana na účel zlúčenia rodiny podľa § 13c ods. 1 písm. b) a § 20 ods. 5 zákona o azyle.

2. Rozhodnutie žalovaný odôvodnil tým, že po príchode na územie SR žalobca dňa 12.04.2023 pred pracovníkmi Oddelenia azylu Policajného zboru Humenné požiadal o udelenie azylu alebo poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR z politických dôvodov a z dôvodu jeho sexuálnej orientácie, kvôli ktorej ho v Srbsku nikto nechce zamestnať. Vzhľadom na to, že sa v minulosti preukázateľne zdržiaval na území Francúzska, dňa 14.04.2023 bol jeho spisový materiál odstúpený na dublinské stredisko migračného úradu, a to na účely konania podľa nariadenia Európskeho parlamentu

a Rady (EÚ) č. 604/2013. Francúzsky partnerský úrad však dňa 04.05.2023 žiadosť SR písomne zamietol s odôvodnením, že existuje dôvodný predpoklad, že menovaný sa po opustení územia Francúzska nachádzal viac ako 3 mesiace mimo územia členských štátov. Nakoľko sa dublinskému stredisku nepodarilo určiť na základe kritérií uvedených v dublinskom nariadení žiadny iný zodpovedný členský štát, v zmysle čl. 3 ods. 2 dublinského nariadenia sa zodpovedným členským štátom stáva členský štát, ktorý uskutočňuje proces určovania zodpovedného štátu. Na základe uvedenej skutočnosti dublinské stredisko dňa 22.05.2023 odstúpilo spisový materiál menovaného na procedurálny odbor, ktorý azylové konanie realizuje.

4. (...) Žalovaný na základe jeho špecifických charakteristických črt, presvedčenia a postojov, príslušnosť k sociálnej skupine nevylúčil. Na základe jeho výpovede následne pristúpil ku skúmaniu druhej otázky, či v jeho prípade boli voči nemu prijaté akty, ktoré by napĺňali definíciu prenasledovania v zmysle § 2 písm. d), a to v kontexte s aktuálnymi informáciami o krajine jeho pôvodu, ktoré si do konania zaistil. Z nich je zrejmé, že Srbsko je demokratická krajina, ktorá svojim občanom zaručuje všetky základné demokratické práv vrátane práva na slobodu vyznania a práva na ochranu osobnosti. Čo sa týka postavenia LGBTIQ+ osôb v Srbsku, žalovaný poukázal na skutočnosť, že Srbsko je skutočne krajinou so značným vplyvom pravoslávnej cirkvi, ktorá nie je naklonená homosexualite a označuje ju za porušenie Božích príkazov a „urážku Boha“. Na druhej strane je zjavné, že vedenie krajiny usiluje o vstup do EÚ a za tým účelom bolo prijatých množstvo zákonných opatrení; súvisiacich s liberalizáciou práv občanov krajiny. (...)

5. Žalovaný posudzoval aj výpoveď menovaného ohľadom incidentov, na ktoré v súvislosti so svojou homosexuálnou orientáciou poukázal, a to predovšetkým odmeranosť spolupracovníkov, rozbitie okien na dome, či otravu domácich zvierat. Podľa žalovaného išlo o incidenty, ku ktorým dochádza v akejkoľvek demokratickej krajine a sú bežnou súčasťou spoločenského života v týchto krajinách. Napriek tomu, že žalovaný takéto incidenty nebagatelizuje, nepovažuje ich za prenasledovanie v zmysle § 2 písm. d) zákona o azyle. Poukázal rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžak/17/2019 zo dňa 15.11.2019. V prípade menovaného však v konaní dôvody zistené neboli; nakoľko v súvislosti so svojou sexuálnou orientáciou neuviedol jediný akt, ktorý by bol tak závažného charakteru, že by mu bránil naďalej v krajine pôvodu zotrvať a ktorý by ho nútil k odchodu zo Srbska.

6. V prípade, že v priebehu zamestnania mal subjektívny pocit z negatívneho postoja iných spolupracovníkov k jeho osobe, uvedená skutočnosť nemala podľa žalovaného žiaden vplyv na ohrozenie jeho bezpečnosti alebo na obmedzovanie práv vykonávať svoje povolanie. Sám počas konania uviedol, že v Srbsku pracoval na viacerých pozíciách, z čoho je zrejmé, že mu výkon práce kvôli jeho homosexuálnej orientácii odopretý nebol. Negatívne subjektívne pocity žiadnym spôsobom nenapĺňujú kritériá prenasledovania, a preto ich nemožno považovať za relevantné z hľadiska udelenia azylu, ako najvyššej formy medzinárodnej ochrany. (...) Ak na polícii jeho sťažnosť prijali, ale v danej záležitosti nekonali, mohol podať sťažnosť na nadriadený policajný orgán, prípadne domáhať sa ochrany svojich práv či už prostredníctvom vyššie uvedených mimovládnych organizácií alebo iných dostupných inštitúcií, ako je Verejný ochranca ľudských práv, prípadne prostredníctvom prokuratúry alebo súdov.

9. (...) Nebolo preukázané, že by v krajine pôvodu bol prenasledovaný z národnopolitických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, alebo za uplatňovanie politických práv a slobôd, ako je to uvedené v § 8 zákona o azyle. Taktiež nebolo objektívne preukázané, že by prenasledovanie z azylovo relevantných dôvodov mohlo hroziť v prípade návratu do krajiny pôvodu.

II. Konanie na správnom súde

12. Žalobca podal proti rozhodnutiu na Správny súd v Bratislave správnu žalobu vo veci azylu podľa Štvrtej hlavy Tretej časti zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), namietajúc nesprávne právne posúdenie veci žalovaným.

16. Námietku o nesprávnom právnom posúdení vyhodnotil za nedôvodnú. V plnom rozsahu sa stotožnil so záverom žalovaného o tom, že žalobca nie je prenasledovaný z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine, alebo za uplatňovanie politických práv a slobôd a preto nesplnil podmienky pre udelenie azylu podľa § 8 zákona o azyle. (...)

19. S uvedeným názorom sa stotožnil aj správny súd, keď homosexualita sa podľa srbského práva nepostihuje a aj keď možno predpokladať, že homosexuáli v Srbsku môžu byť v určitých ohľadoch diskriminovaní, ale takáto diskriminácia nepredstavuje prenasledovanie v zmysle zákona o azyle, či Ženevského dohovoru. Rovnako žalobca nepreukázal, že žiadal ochranu u úradov. Dokonca ani existencia postihu homosexuality v právnom poriadku samo o sebe nepredstavuje prenasledovanie, pretože v niektorých krajinách jej kriminalizácia môže byť ešte stále súčasťou právneho poriadku, iba sa neuplatňuje.

26. Podľa správneho súdu žalovaný nemôže suplovať neudelenie legálneho oprávnenia na pobyt, ktorého sa žalobca preukázateľne a neúspešne domáhal.

III. Konanie na kasačnom súde

28. Proti rozsudku správneho súdu sťažovateľ v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť z dôvodu, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. (...) Príslušnosť sťažovateľa k sociálnej skupine ani žalovaný nespochybnil. Sťažovateľ zotrváva na názore, že úroveň tejto diskriminácie dosahuje intenzitu prenasledovania a správny súd túto skutočnosť nesprávne právne posúdil; (...).

Z odôvodnenia rozhodnutia

VI. Posúdenie námietok kasačným súdom

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

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

34. Na tomto mieste považuje kasačný súd za dôležité upriamiť pozornosť na to, že na udelenie azylu v zmysle zákona o azyle musí žiadateľ kumulatívne splniť tieto kritériá: (1) musí sa nachádzať mimo krajiny svojho pôvodu; (2) musí mať odôvodnený strach; (3) jemu hrozí ujma musí dosahovať intenzitu prenasledovania; (4) ochrana v krajine pôvodu zlyhala; (5) musí byť prenasledovaný z azylovo relevantných dôvodov; a (6) nesmie sa naňho vzťahovať vylučujúca klauzula (pozri aj rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 28.5.2009, č. j. 5 Azs 36/2008 - 119).

35. Kasačný súd považuje za dôležité zdôrazniť, že pri svojom rozhodovaní konštantne vychádza z toho, že poskytnutie azylu je úplne špecifickým dôvodom pobytu cudzincov na území Slovenskej republiky a nemožno ho zamieňať s inými legálnymi formami pobytu cudzincov na území tejto

republiky tak, ako sú upravené napr. v zákone č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov. Azyl je výnimočný inštitút konštruovaný za účelom poskytnutia ochrany tomu, kto z dôvodov v zákone stanovených pociťuje oprávnenú obavu z prenasledovania v štáte, ktorého je občanom. Azyl ako právny inštitút nie je (a nikdy nebol) univerzálnym nástrojom na poskytnutie ochrany pred bezpráviom, postihujúcim jednotlivcov alebo celé skupiny obyvateľov. Dôvody na poskytnutie azylu sú zákonom vymedzené pomerne úzko a nepokrývajú celú škálu porušení ľudských práv a slobôd, ktoré sú uznávané v medzinárodnom aj vo vnútroštátnom kontexte. Inštitút azylu je preto aplikovateľný v obmedzenom rozsahu, a to iba pre prenasledovanie zo zákonom uznaných dôvodov, kedy je týmto inštitútom chránená iba najvlastnejšia existencia ľudskej bytosti a práva a slobody s ňou spojené (porov. rozsudok NS SR sp. zn. 10Sža/6/2015 z 25.03.2015).

36. V kasačnej sťažnosti sťažovateľ namieta nesprávne právne posúdenie prenasledovania, keď tvrdí, že správny súd nesprávne posúdil, že v krajine svojho pôvodu nebol diskriminovaný z dôvodu jeho homosexuálnej orientácie, teda príslušnosti k sociálnej skupine. Sťažovateľ zotrváva na názore, že úroveň tejto diskriminácie dosahuje intenzitu prenasledovania a správny súd túto skutočnosť nesprávne právne posúdil.

37. Otázkou prenasledovania homosexuálov sa podrobne zaoberal Najvyšší správny súd Českej republiky vo svojom rozsudku č. 2 Azs 66/2006 - 52 z 5.10.2006, na ktorého závery Najvyšší správny súd Českej republiky opakovane odkazuje (napr. 5Azs 50/2007-71 z 23.11.2007, 6Azs 145/2020-31 z 5.11.2020) a na ktoré je vhodné poukázať aj v tejto prejednávanej veci.

38. V citovanom rozsudku Najvyšší správny súd ČR zdôraznil, že „homosexualita je (a to aj v najtolerantnejších a najliberálnejších krajinách Západu) charakteristikou, ktorá v istých ohľadoch komplikuje život jedinca už len preto, že je menšinovou sexuálnou orientáciou a ako taká je vždy, pokiaľ je s ňou okolie dotknutej osoby (či dokonca verejnosť) oboznámené, znakom „inakosti“ v porovnaní so sexuálnou orientáciou väčšinovou a dôvodom (či zámenkou) pre to, aby na túto „inakosť“ a na domnelé či skutočné dôsledky z nej plynúce bolo poukazované. V tomto zmysle je nepochybne menšinová sexuálna orientácia „záťažou“ vždy a všade, teda v každej spoločnosti, hoci v rade iných ohľadov (napr. spôsob prežívania; povaha vzťahov, ktoré dotýčny jedinec nadväzuje; vlastnosti a schopnosti, ktoré sa niekedy s touto sexuálnou orientáciou spája) môže byť pre jedincov oproti tým, ktorých sexuálna orientácia je väčšinová, obohatením...

V prvom rade treba preto zodpovedať otázku, či homosexualita sama o sebe vytvára príslušnosť jedinca k určitej sociálnej skupine. Nepochybne tomu tak je, pokiaľ táto vlastnosť je v spoločnosti, v rámci ktorej sa príslušnosť jedincov k určitým sociálnym skupinám posudzuje, relevantným rozlišovacím kritériom a pokiaľ je u konkrétneho jedinca relatívne nezmeniteľná - „daná“; inak povedané, homosexuáli vytvárajú sociálnu skupinu tam, kde je táto ich charakteristika významná pre náhľad okolia (či v širšom ohľade spoločnosti ako takej) na ne; že sa jedná - okrem prípadov vynútených či príležitostných homosexuality (napr. vo väzniciach alebo pri homosexuálnej prostitúcii) - o „danú“ vlastnosť v tom zmysle, že nie je voľbou dotýčného jedinca, ale v zásade vrodenu vlastnosťou, existuje v západnej sexuológii výrazne prevažujúci konsenzus. Homosexuáli by nevytvárali sociálnu skupinu, ak by táto vlastnosť bola v očiach ich okolia viac-menej irelevantná (v súčasných západných demokraciách nie sú preto sociálnou skupinou napr. osoby s hnedými vlasmi, pretože táto charakteristika je v očiach ich okolia irelevantná v tom zmysle, že podstatne neovplyvňuje náhľad okolia na ne;?? ?danej spoločnosti - či už z dôvodov racionálnych alebo iracionálnych - považované všeobecne za významné a vypovedajúce o ňom). V tomto zmysle sú homosexuáli sociálnou skupinou stále ešte aj v drvivej väčšine liberálnych západných demokracií, pretože aj tu spravidla táto ich charakteristika je pre ich okolie, t. j.

iných ľudí, zaujímavá a niekedy dokonca dôležitá a v očiach týchto iných ľudí ich zaraďuje do určitej skupiny ľudí s obdobnou relevantnou vlastnosťou. Tým skôr potom možno na účely zákona o azyle o homosexuáloch hovoriť ako o sociálnej skupine v krajinách, v ktorých príslušnosť k menšinovej sexuálnej orientácii dotyčného jedinca v očiach jeho okolí výrazne vydeľuje z „väčšiny“ a v ktorých je vnímaná ako jeho dôležitá (a - nutné poznamenať - negatívna) vlastnosť. VA ., kde - ako sa žalovaný aj sťažovateľ zhodujú - v spoločnosti existuje všeobecná in tolerancia k homosexualite, teda homosexuálna orientácia, pokiaľ nie je dôkladne tajená, t. j. pokiaľ sa dotyčný jedinec navonok prejavuje ako homosexuál, hoci už len tým, že túto svoju sexuálnu orientáciu priznáva (bez toho, aby nutne viedol homosexuálny partnerský život či dokonca vyvíjal verejné aktivity súvisiace s jeho sexuálnou orientáciou), „zaraďuje“ tohto jedinca do sociálnej skupiny homosexuálov.“

39. Najvyšší správny súd ČR v citovanom rozsudku ďalej konštatoval, že „príslušnosť k sociálnej skupine homosexuálov či dôsledky z nej plynúce musia byť dôvodom (priamym alebo sprostredkovaným) k prejavom zákonom charakterizovaných foriem negatívnych konaní voči nemu. Táto podmienka môže byť splnená, pokiaľ samotná homosexuálna orientácia bude okolím daného jedinca vnímaná ako nežiaduca, hanebná či neprijateľná a pokiaľ bude dôvodom pre všeobecne výrazne negatívne reakcie okolia voči nemu“.

40. V teraz prejednávanom prípade, hoci táto podmienka bola v prípade sťažovateľa podľa všetkého daná, prinajmenšom po určitú dobu a v malom okruhu ľudí, s ktorými prišiel do kontaktu v práci, resp. vo svojej rodnej obci, pretože jeho okolie najmä počas výkonu jeho zamestnania, ale aj v ďalších životných situáciách (počas nákupu v obchode v rodnej obci) hľadalo naňho negatívne iba z dôvodu, že bol homosexuál a tieto prejavy mu nepochybne mohli spôsobiť určitú psychickú ujmu, pretože pôsobili smerom k vylúčeniu sťažovateľa z jeho sociálneho prostredia (z výpovede sťažovateľa vyplýva, že sa to týkalo najmä jeho zamestnania, nič však nenasvedčuje tomu, že uvedené formy negatívnych reakcií sťažovateľovho okolia najmä v zamestnaní, resp. v rodnej obci by dosiahli takú intenzitu, aby ju bolo možné považovať v danom prípade za opatrenia pôsobiace ako „psychický nátlak“ v zmysle § 2 písm. d) ZoA zákona o azyle.

41. Po vyhodnotení uvedených tvrdení a správ o krajine pôvodu možno uzavrieť, že v tomto prípade ešte nemožno hovoriť o takom negatívnom prijatí, že by to sťažovateľovi bralo pocit životnej perspektívy, keď už pre nič iné, tak preto, že sťažovateľ nie je odmietaný svojou rodinou, ani väčšinou spoločnosti, ale iba časťou spoločnosti, zväčša bývalých spolupracovníkov („keď mu to dávali najavo a správali sa voči nemu veľmi chladne a odmerane“) alebo malej časti spoločnosti v jeho rodnej obci. Ťažkosti s udrжанím získaného zamestnania potom podľa toho, čo sťažovateľ uviedol, síce možno pripočítať jeho sexuálnej orientácii; významne tu nepochybne spolupôsobila aj celková nálada v spoločnosti - v zamestnaní, ktorá sa prejavila v tom, že dlhodobo si nevedel udržať svoju pracovnú pozíciu potom, ako vyšla najavo jeho sexuálna orientácia. Avšak nešlo o také prejavy, ktoré by mu svojou intenzitou mohli spôsobiť niektorú z foriem prenasledovania definovaných v ustanovení § 2 písm. d) ZoA. Už len z uvedeného dôvodu preto nemožno dať sťažovateľovi za pravdu, že v jeho prípade je daný dôvod na poskytnutie azylu pre prenasledovanie z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine.

42. V prejednávanej veci možno dospieť k záveru, že sťažovateľ je príslušníkom sociálnej skupiny homosexuálov. Prvý z predpokladov pre poskytnutie azylovej ochrany - príslušnosť k sociálnej skupine - sťažovateľ spĺňa. Na udelenie azylu však nie je dostatočná samotná príslušnosť k sociálnej skupine, ale musí byť splnená ešte podmienka druhá, teda odôvodnený strach z prenasledovania z dôvodu príslušnosti k tejto sociálnej skupine. Táto odôvodnenosť strachu z prenasledovania pritom musí

mať korene buď v osobnej skúsenosti žiadateľa o azyl, alebo v tom, že ide o skupinu v danej krajine prenasledovanú všeobecne.

43. Sťažovateľ v konaní o udelení azylu uviedol, že doteraz nebol v Srbsku pre príslušnosť k homosexuálnej menšine prenasledovaný, (okrem negatívnych reakcií v obchode a nazeraní naňho ako na chorého v zamestnaní). Pri incidente v podobe rozbitia okna na dome, ktorý dokonca riešila aj polícia, nebolo možné spoľahlivo uzavrieť, že išlo o incident pre jeho sexuálnu orientáciu. Vylúčiť sa však nedá. Sťažovateľ však vyjadril obavy z budúcich možných problémov, ktoré by mu nastali v súvislosti s prípadným návratom do krajiny pôvodu.

44. Či ide v prípade sťažovateľa o sociálnu skupinu všeobecne prenasledovanú a či sťažovateľovi reálne hrozí prenasledovanie v prípade návratu do krajiny pôvodu žalovaný hodnotil na základe Informácie č. MU-ODZS-023/0005799-002 zo dňa 23.8.2023, ale aj na základe informácií získaných zo stránky [LGBTQI+/https://lgbti.era.org/wp-content/uploads/2023/01/0034-2011-ENG-LGBTOrganizations-in-Serbia.pdf](https://lgbti.era.org/wp-content/uploads/2023/01/0034-2011-ENG-LGBTOrganizations-in-Serbia.pdf), na ktoré odkazoval v odôvodnení rozhodnutia.

45. V citovanom dokumente je okrem iného konštatované, že Srbsko je demokratickou krajinou, ktorá zaručuje svojim občanom všetky základné práva vrátane práva na slobodu vyznania a práva na ochranu osobnosti. Čo sa týka postavenia LGBTQI+ osôb v Srbsku, žalovaný poukázal s odkazom citované zdroje na to, že Srbsko je skutočne krajinou so značným vplyvnom pravoslávnej cirkvi, ktorá nie je naklonená homosexualite a označuje ju za porušenie Božích príkazov a „urážku Boha“. Na druhej strane je zjavné, že vedenie krajiny usiluje o vstup do EÚ a za tým účelom bolo prijatých množstvo zákonných opatrení; súvisiacich s liberalizáciou práv občanov krajiny. Žalovaný poukázal na výsledky verejného prieskumu z roku 2017 (ten ukázal, že 59% Srbov súhlasí s tým, že ľudia by mali mať rovnaké práva bez ohľadu na svoje sexuálne preferencie, pričom 65% si to myslí aj o transrodových osobách, v tom istom prieskume sa zistilo aj to, že 21% Srbov si myslí, že homosexuáli by mali byť obvinení ako zločinci). V súvislosti s uvedenou štatistikou žalovaný prilietavo poukázal na výsledky prieskumu v SR z augusta 2023, z ktorého vyplynulo, že ani v demokratickej krajine akou Slovensko nesporne je, nie všetci súhlasia s otázkami rovnoprávnosti LGBTQI+ osôb, pričom táto skutočnosť nutne nemusí znamenať, že spoločnosť práva takýchto osôb obmedzuje. Záver správneho súdu o tom, že tak je tomu aj v krajine pôvodu sťažovateľa, kde je síce mienka v tomto smere pomerne roztrieštená, avšak podľa zahraničných pozorovateľov by sa mala postupom času so snahou o integráciu Srbska do európskych štruktúr aj za pomoci zahraničných médií postupne zlepšovať, preto nemohol rozporovať ani súd kasačný.

46. Kasačný súd tak uzatvára, že sťažovateľ podmienky na udelenie azylu z dôvodu príslušnosti k sociálnej skupine homosexuálov nespĺňa, pretože nebolo preukázané, že by bol v krajine pôvodu prenasledovaný z dôvodu príslušnosti k určitej sociálnej skupine - LGBTQI+. Sťažovateľ nemal nikdy problém so získaním zamestnania, mal problém zamestnanie si udržať, potom ako vyšla jeho sexuálna orientácia najavo. I keď osobne nepríjemné incidenty, (najmä v zamestnaní) spočívajúce v nazeraní naňho ako na „chorého“ iste môžu predstavovať subjektívne pocity odmietania jeho sexuálnej orientácie, nepredstavujú natoľko významný zásah do jeho slobody, pre ktorý by mu mal byť azyl udelený. Predostreté budúce problémy najmä s poukazom na integračné snahy Srbska, ktoré sa bezpochyby budú premietat' aj do zvýšenej ochrany zo strany ochrany štátnych orgánov, v podobe opatrení na zameranie a presadzovanie nediskriminačného postoja k zamestnancom s inou orientáciou, nateraz nemôžu byť dostačujúcim dôvodom na udelenie azylu.

Napokon významnou pre posúdenie, či ide o sociálnu skupinu v krajine pôvodu všeobecne prenasledovanú, je trestnosť homosexuality v krajine pôvodu sťažovateľa, ktorá preukázaná nebola.

47. Kasačný súd k tomu konštatuje, že zo skutočností zistených v správnom konaní neplynie, že by bol sťažovateľ bežne ostatnými ľuďmi v krajine jeho pôvodu považovaný za homosexuála a práve pre príslušnosť k tejto skupine by bol prenasledovaný. Podľa jeho vlastnej výpovede ho takto vnímala iba bližšie neidentifikovaná skupina obyvateľov jeho obce (incident v obchode, incident rozbitého okna), resp. bývalí kolegovia v zamestnaní. Nedá sa preto prisvedčiť tvrdeniu, že by ho ako homosexuála mohli vnímať ľudia v inej časti Srbska. Prenasledovanie zo strany súkromných osôb z dôvodu domnanej homosexuálnej orientácie by bolo azylovo relevantné v prípade, že by štát nebol schopný alebo ochotný zabezpečiť pred takýmto konaním zodpovedajúcim spôsobom ochranu. Neochota, prípadne neschopnosť štátu poskytnúť ochranu sťažovateľovi pred útokmi súkromných osôb však v konaní nebola preukázaná. Sťažovateľ vyslovil iba subjektívnu nedôveru voči vnútroštátnym orgánom, ktorá sama o sebe neodôvodňuje rezignáciu na využitie ochrany štátu v prípade fyzických útokov súkromných osôb (pozri uznesenie Najvyššieho správneho súdu z 25.7.2013, č. 5 Azs 11/2012 - 23).

48. Kasačný súd zistil, že správny súd, rovnako ako žalovaný, bol na základe zhromaždených dôkazov dostatočne oboznámený s celkovou situáciou v krajine pôvodu. Zo správ o krajine pôvodu nevyplýva, že homosexualita je v Srbsku chápaná ako trestný čin. Oficiálne nie sú osoby s odlišnou sexuálnou orientáciou nijako prenasledované ani diskriminované. Hoci v spoločnosti vo všeobecnosti pretrváva intolerancia k týmto menšinám, neprejavuje sa verejným násilím. Ako správne žalovaný aj správny súd zdôraznili, v Srbsku pôsobí niekoľko organizácií, ktoré LGBTQI+ osobám pomáhajú, na ktoré sa však sťažovateľ so žiadosťou o pomoc neobrátil. Sťažovateľ nepredložil žiadne dôkazy spochybňujúce informácie o krajine pôvodu, z ktorých žalovaný vychádzal.

49. Kasačný súd sa preto stotožnil so závermi žalovaného a správneho súdu, že v prípade sťažovateľa nedošlo k prenasledovaniu v zmysle zákona o azyle.

50. Podstatné pre posúdenie dôvodnosti žiadosti o azyl bolo, či v jeho prípade boli splnené podmienky ustanovené v § 8 resp. § 10 zákona o azyle. Kasačný súd sa plne stotožňuje so závermi správneho súdu a žalovaného, že sťažovateľom uvádzané dôvody pre udelenie azylu nemožno zaradiť pod žiaden zákonný dôvod, pre ktorý možno podľa zákona o azyle žiadateľovi udeliť azyl. Kasačný súd má za to, že žalovaný správne posúdil, že v prípade sťažovateľa nie sú splnené podmienky pre priznanie statusu utečenca v zmysle § 8 zákona o azyle, pretože nebolo v konaní preukázané, že by v krajine pôvodu čelil prenasledovaniu pre jeden z piatich azylových dôvodov.

51. Kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodnú aj námietku sťažovateľa spočívajúcu v nesprávnom právnom posúdení vo vzťahu k aplikácii doplnkovej ochrany. Kasačný súd dospel k záveru, že žalovaný zohľadnil osobitné a individuálne charakteristiky prípadu spočívajúce v momentálnej životnej situácii sťažovateľa a zároveň kasačný súd po preskúmaní napadnutého rozhodnutia žalovaného konštatuje, že žalovaný sa vo svojom rozhodnutí možnosťou udelenia doplnkovej ochrany po posúdení dôvodov uvádzaných sťažovateľom dostatočne zaoberal.

52. Kasačný súd považuje odôvodnenie žalovaného ohľadne neposkytnutia doplnkovej ochrany z dôvodu vážneho bezprávia vo forme mučenia, neľudského alebo ponižujúceho zaobchádzania alebo trestu za správne.

53. Z tohto pohľadu kasačný súd nezistil v postupe žalovaného ani správneho súdu žiadne pochybenie. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa správny súd v rozhodnutí náležite vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej

sťažnosti vyhodnotil kasačný súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

