

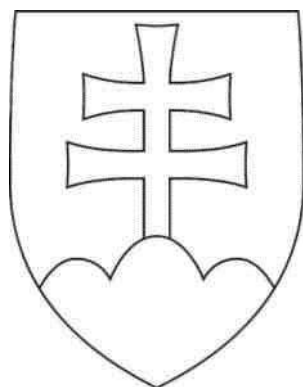


ZBIERKA

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

**2/2026
Ročník: V.**

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 sudu (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. 113 až č. 123) boli schválené na zasadnutí pléna Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky 16. apríla 2026.

OBSAH

Stanoviská a rozhodnutia vo veciach správneho súdnictva

1. Hmotná núdza; nezaopatrené dieťa (113/2026 ZNSS)

Dieťaťom starším ako 25 rokov, ktoré sa pripravuje na budúce povolanie, a tým spoločne posudzovanou osobou podľa § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov môže byť len dieťa, ktoré ešte nie je schopné sa samo živiť a ku ktorému kvôli jeho príprave trvá vyživovacia povinnosť rodičov. Naopak, dieťa staršie ako 25 rokov, ktoré už získalo schopnosť samostatne sa živiť ukončením prípravy na budúce povolanie, nie je spoločne posudzovanou osobou podľa tohto ustanovenia, ani keď znova študuje na vysokej škole v dennom štúdiu.....6

2. Starobný dôchodok (114/2026 ZNSS)

Pre posúdenie náhradnej doby podľa § 9 ods. 1 písm. k) zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení je rozhodujúca objektívna okolnosť, či osoba je alebo nie je prevažne alebo úplne bezvládna v zmysle § 36 vyhlášky č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení. Sociálna poisťovňa tak musí posúdiť, či zdravotný stav osoby je taký, že si vyžaduje pomoc pri úkonoch opísaných v týchto ustanoveniach. Ak rozhodnutie uvádza len to, že „podľa údajov Sociálnej poisťovne“ osoba nie je bezvládna, nezodpovedá jeho odôvodnenie § 209 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení a je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.....10

3. Výsluhový dôchodok (115/2026 ZNSS)

Ak ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov odkazuje na zvýšenie o „percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného vo všeobecných predpisoch o sociálnom poistení na kalendárny rok“, rozumie sa tým percento určené do 31. decembra 2023 podľa § 82 ods. 1 a od 1. januára 2024 podľa § 82 ods. 1 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, teda percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov vykázané štatistickým úradom za prvých deväť mesiacov kalendárneho roka, ktorý predchádza roku, v ktorom sa dávky zvyšujú. Podľa § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. sa takto určeným percentom od 1. júla kalendárneho roka zvýši výsluhový dôchodok vyplácaný do 30. júna tohto roka. Naopak, na účely cit. § 68 ods. 16 tohto zákona nemožno použiť ustanovenie § 82 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. účinného od 1. januára 2024, ani ustanovenie § 293fzc tohto zákona účinné od 1. júla 2023...17

4. Hmotná núdza (116/2026 ZNSS)

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny rozhodnutím, ktorým od určitého dátumu opätovne priznáva dávku v hmotnej núdzi už bez zníženia v zmysle § 10 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, nerozhoduje len o sume tejto dávky, ale zároveň aj o tom, že dôvody tohto zníženia zanikli práve k dátumu, ku ktorému dávku zvýšil. Preto Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny v konaní o odvolaní proti tomuto rozhodnutiu musí preskúmať, či dôvody tohto zníženia existovali až do tohto dátumu (teda či neodpadli už skôr), najmä ak poberateľ v odvolaní vznáša takúto námietku. Ak sa týmito dôvodmi odmietne zaoberať, poruší ustanovenie § 59 ods. 1 Správneho poriadku.....26

5. Služobný pomer (117/2026 ZNSS)

- I. Nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 103/2005 zo 14. decembra 2005, uverejnené vo Vestníku ministerstva vnútra Slovenskej republiky, nie je všeobecne záväzným právnym predpisom ministerstva v zmysle čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky.
- II. Keď zákon č. 73/1998 Z. z. nedáva orgánom konajúcim vo veciach služobného pomeru (podľa § 231 až 247a tohto zákona) oprávnenia, aby od tretej osoby vynútili vyjadrenie alebo predloženie listiny, hoci boli pre dokazovanie podstatné, môže to byť dôležitý dôvod, aby správny súd na návrh žalobcu takéto vyjadrenie (výpoveď) alebo listinu sám zadovážil a vykonal ako dôkaz podľa § 119 Správneho súdneho poriadku.....32

6. Vylúčenie študenta zo štúdia na vysokej škole; zmluva o zabezpečení vysokoškolského štúdia zahraničného študenta (118/2026 ZNSS)

Zrušením rozhodnutia o vylúčení študenta zo štúdia na vysokej škole nastáva situácia, keď jeho štúdium – ako verejnoprávny vzťah – bolo obnovené a je možné ho skončiť iba zákonom vymedzenými spôsobmi, a to riadne (§ 65 zákona o vysokých školách) alebo inak (§ 66 zákona o vysokých školách).....40

7. Posudzovanie vplyvov na životné prostredie (119/2026 ZNSS)

Predmetom posudzovania podľa § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (vykladaného v súlade s právom EÚ) je len taký strategický dokument, ktorý obsahuje okrem iného vymedzenie pravidiel a postupov pre povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jedného alebo viacerých projektov.....49

8. Banková činnosť; štátna pomoc; sprístupnenie informácií (120/2026 ZNSS)

Finančnú pomoc poskytovanú Ministerstvom financií Slovenskej republiky prostredníctvom Exportno-importnej banky Slovenskej republiky jej klientom podľa § 25 ods. 1 a 2 zákona č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 nie je možné podradiť pod bankové tajomstvo v zmysle § 8 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.....61

9. Slobodný prístup k informáciám; zastavenie konania; odpadnutie dôvodu na pokračovanie v konaní (121/2026 ZNSS)

- I. Ustanovenie § 101 SSP, ktoré upravuje inštitút uspokojenia žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu, je možné použiť len pri zachovaní totožnosti s predmetom súdneho prieskumu.
- II. Pokiaľ je zo všetkých okolností prejednávanej veci zrejmé, že k zmene právneho postavenia žalobcu už vydaním rozhodnutia vo veci samej dôjsť nemôže, lebo počas správneho súdneho konania boli následky konania orgánu verejnej správy konvalidované, bol naplnený účel správneho súdneho konania a správny súd nemusí vo veci vydať meritórne rozhodnutie.....70

10. Azyl; doplnková ochrana; zlúčenie rodiny; opakovaná žiadosť; prenasledovanie; posudzovanie náboženských dôvodov (122/2026 ZNSS)

Skutočná hrozba prenasledovania musí byť individuálne preukázaná a reálne predvídateľná.....78

11. Slobodný prístup k informáciám; zastavenie konania; odpadnutie dôvodu na pokračovanie v konaní (123/2026 ZNSS)

Informácie spravodajských služieb (SIS a Vojenského spravodajstva) nemôžu byť „iba vyjadrením názoru ich spracovateľa“, bez patričného skutkového podkladu zachyteného v spise a súdom overiteľného. Žalovaný aj správne súdy musia mať možnosť zhodnotiť dôveryhodnosť a presvedčivosť takejto spravodajskej informácie. Nestačí len prezentovať príbeh, ale musí byť doložený špecifickými údajmi, ktoré ho robia uveriteľným.....91

113/2026 ZNSS

Kľúčové slová: hmotná núdza; nezaopatrené dieťa

Vzťah k právnej úprave: § 2 ods. 1, § 3 ods. 1, § 3 ods. 1 písm. f), § 4 ods. 1, § 7 ods. 1, § 25 ods. 6 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi; § 62 ods. 1 zákona č. 36/2005 Z. z. o rodine; § 3 ods. 1 písm. a), § 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa; § 53 ods. 6 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách

Právna veta

Dieťaťom starším ako 25 rokov, ktoré sa pripravuje na budúce povolanie, a tým spoločne posudzovanou osobou podľa § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov môže byť len dieťa, ktoré ešte nie je schopné sa samo živiť a ku ktorému kvôli jeho príprave trvá vyživovacia povinnosť rodičov. Naopak, dieťa staršie ako 25 rokov, ktoré už získalo schopnosť samostatne sa živiť ukončením prípravy na budúce povolanie, nie je spoločne posudzovanou osobou podľa tohto ustanovenia, ani keď znova študuje na vysokej škole v dennom štúdiu.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 41/2024 z 29. januára 2025: predseda senátu Michal Novotný (sudca spravodajca), členovia senátu JUDr. Jana Martinčeková a JUDr. Martin Tiso]

Vymedzenie veci

I. Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že žalobkyňa 20. júna 2012 získala vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v inžinierskom študijnom programe a v neskôr aj určitý čas pracovala. Od 1. januára 2020 jej Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny v Lučenci priznal a vyplácal pomoc v hmotnej núdzi. Od septembra 2020 začala študovať dennou formou I. ročník bakalárskeho študijného programu. Úrad práce žalobkyňu už v septembri 2020 informoval, že ju považuje za spoločne posudzovanú osobu s matkou, a vyzval ju na preukázanie matkiných príjmov. Po zrušení prvého rozhodnutia o zastavení výplaty pomoci v hmotnej núdzi úrad práce právoplatným rozhodnutím od 1. septembra 2020 zmenil túto pomoc na preddavok na pomoc v hmotnej núdzi s odkazom na § 24 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi v znení neskorších predpisov. Potom, čo bola žalobkyňa 21. júla 2021 vylúčená zo štúdia dennou formou, začala od septembra 2021 študovať na vysokej škole v inom študijnom programe, ale externou formou. Medzičasom sa domáhala aj výživného od svojich rodičov, Okresný súd Lučenec však právoplatným rozsudkom č. k. 11 Pc 8/2020-48 zo 16. septembra 2020 zamietol jej návrh v podstate z dôvodu, že kvôli vzdelaniu dosiahnutému v roku 2012 už je schopná sa sama živiť.

2. Rozhodnutím z 1. októbra 2021 úrad práce od 1. septembra 2021 ukončil poskytovanie preddavku na pomoc v hmotnej núdzi žalobkyňi. Okrem toho ju vyzval, aby preukázala príjem svojej matky za obdobie júla 2020 až augusta 2021, pretože ich považoval za spoločne posudzované osoby. Po zrušení jeho prvého rozhodnutia žalovaným úrad práce novým rozhodnutím z 12. októbra 2022 podľa §

25 ods. 6 zákona č. 417/2003 Z. z. uložiť žalobkyni, aby vrátila preddavok na pomoc v hmotnej núdzi za obdobie septembra 2020 až júna 2021 v celkovej sume 672 €. Na odôvodnenie uviedol, že žalobkyňa bola v danom období dieťaťom nad 25 rokov veku, ktoré sa pripravovalo na budúce povolanie dennou formou štúdia, a preto podľa § 3 ods. 1 písm. f) cit. zákona tvorila domácnosť so spoločne posudzovanou osobou - svojou matkou. Keďže ich spoločne započítavané príjmy (vďaka príjmom matky, ktoré ustálil dopytom na jej zamestnávateľa) podľa § 4 ods. 1 tohto zákona prekročovali životné minimum, ani žalobkyňa podľa neho nebola v hmotnej núdzi v zmysle § 2 ods. 1 cit. zák. a tak nemala nárok na pomoc v nej. Napriek jej odvolaniu žalovaný tu preskúmaným rozhodnutím zo 6. decembra 2022 potvrdil toto rozhodnutie v podstate z tých istých dôvodov. Za rozhodujúce považoval znenie § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z., na základe ktorého žalobkyňa študujúca dennou formou štúdia tvorila spoločnú domácnosť so svojou matkou.

3. Žalobkyňa podala proti rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu, v ktorej zopakovala, že prípravu na povolanie riadne ukončila 20. júna 2012. Ak sa neskôr rozhodla pre ďalšie štúdium, jej rodičia podľa Zákona o rodine už voči nej nemajú vyživovaciu povinnosť. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. BB-28 Sa 1/2023-153 podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil preskúmané rozhodnutie, ako aj rozhodnutie úradu práce z 12. októbra 2022. V odôvodnení sa stotožnil s názorom žalobkyne, že orgány verejnej správy nesprávne vyložili ustanovenie § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z. Nepovažoval za správny len gramatický výklad, že sa vzťahuje na každé dieťa nad 25 rokov, ktoré študuje v ktoromkoľvek dennom štúdiu v poradí. Naopak, podľa neho sa vzťahuje len na také dieťa, ktoré sa dennou formou štúdia pripravuje na budúce povolanie. Túto prípravu treba chápať ako proces získavania vzdelania v určitom študijnom programe, po absolvovaní ktorého sa už fyzická osoba stane uplatniteľnou na trhu práce a bude schopná samostatne sa živiť. Ide teda o takú prípravu na povolanie, ktorá „*nadväzuje*“ na obdobie odkázanosti dieťaťa na rodičov, a nie o akékoľvek denné štúdium. Na podporu svojho názoru správny súd odkázal na dôvodovú správu k zákonu č. 42/2019 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1. apríla 2019 novelizoval cit. ustanovenie § 3 ods. 1 písm. f).

II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalovaný domáha zrušenia tohto rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Namietol, že ustanovenie § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z. explicitne neuvádza, že musí ísť o prvú prípravu na budúce povolanie. Dodal, že podľa správnym súdom citovanej dôvodovej správy k zákonu č. 42/2019 Z. z. sa navrhovalo, aby bola výška dávky v hmotnej núdzi závislá od aktivity plnoletého práceschopného člena domácnosti (napr. účasti na menších obecných službách alebo na dobrovoľníckej činnosti), čo by žalobkyňa nemohla v období, kedy študovala dennou formou štúdia. Dodal, že prijímateľ dávky v hmotnej núdzi musí podľa zákona č. 471/2013 Z. z. vykonávať menšie obecné služby 32 hodín mesačne. Ak by žalobkyňa bola v domácnosti posudzovaná samostatne, jej povinnosťou by bolo vykonávanie týchto činností, čo v súbehu s dennou formou štúdia nie je možné.

5. Žalobkyňa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti najmä zopakovala svoje doterajšie námietky. Zdôraznila, že na základe § 3 ods. 1 písm. a) zákona č. 417/2013 Z. z. sa mala posudzovať samostatne.

Z odôvodnenia

7. Podstata sporu medzi žalobkyňou a žalovanou sa týka výkladu ustanovenia § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z. Podľa § 3 ods. 1 tohto zákona domácnosť na účely tohto zákona tvoria spoločne posudzované fyzické osoby, ktorými sú okrem iného jednotlivci [písmeno a)], ale aj rodičia a deti nad 25 rokov veku, ktoré sa pripravujú na budúce povolanie dennou formou štúdia [písmeno f)]. Podľa § 4 ods. 1 cit. zák. sa pri posudzovaní hmotnej núdze započítavajú príjmy členov domácnosti a podľa § 7

ods. 1 sa posúdením ich príjmu, majetku a možnosti uplatnenia nárokov členov domácnosti zisťuje hmotná núdza, teda stav, keď príjem členov domácnosti podľa tohto zákona nedosahuje sumy životného minima a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu prácou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť príjem alebo zvýšiť príjem (§ 2 ods. 1 cit. zák.). Podľa § 25 ods. 6 cit. zák. je fyzická osoba povinná vrátiť (okrem iného) pomoc v hmotnej núdzi, ktorá jej bola poskytnutá neprávom. Žalovaný, opierajúc sa o doslovné znenie § 3 ods. 1 písm. f) cit. zák., považoval žalobkyňu v období jej denného štúdia (september 2020 až júl 2021) s jej matkou za spoločne posudzované osoby, ktorých príjem presahoval životné minimum, a preto sa jej podľa neho pomoc v hmotnej núdzi poskytla neprávom.

8. So žalovaným možno súhlasiť, že samotné znenie ustanovenia § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z. neuvádza, že by sa malo vzťahovať len na dieťa, ktoré študuje v prvom dennom štúdiu. Samotný jazykový výklad právnej normy sa však podľa judikatúry vždy musí doplniť aj inými metódami, predovšetkým výkladom účelom právneho predpisu, ale tiež jeho systematickou (porov. rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 171/05, III. ÚS 341/07, III. ÚS 72/2010, I. ÚS 351/2010 a ďalšie). Citované ustanovenie § 3 ods. 1 písm. f) totiž neustanovuje, že by sa týkalo každého dieťaťa, ktoré študuje dennou formou, ale výslovne predpokladá, že sa týmto štúdiom „*pripravuje na budúce povolanie*“. Práve táto formulácia naznačuje, že má ísť o také štúdium, ktoré ešte len bude viesť k budúcemu povolaniu osoby, ktorá sa ešte na povolanie nepripravila. V tomto zmysle chápe pojem príprava na budúce povolanie aj ustanovenie § 3 zákona č. 600/2003 Z. z. o prídavku na dieťa, podľa ktorého je dieťa nezaopatrené do 25 rokov veku, ak sa pripravuje na budúce povolanie štúdiom; získaním vysokoškolského vzdelania druhého stupňa (teda napr. v inžinierskom študijnom programe, porov. § 53 ods. 6 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách v znení neskorších predpisov) príprava na budúce povolanie zásadne zaniká [§ 3 ods. 3 písm. b) zákona č. 600/2003 Z. z.].

9. Uvedené závery podporuje aj účel ustanovenia § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z. V tejto súvislosti však nie je podstatná dôvodová správa k novele vykonanej zákonom č. 42/2019 Z. z., ale dôvodová správa k pôvodnému vládnemu návrhu zákona o pomoci v hmotnej núdzi (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 648). Pri zahrnutí detí starších ako 25 rokov, ktoré sa pripravujú na budúce povolanie dennou formou štúdia, medzi spoločne posudzované osoby s rodičmi totiž zákonodarca vychádzal „*zo skutočnosti, že rodičia majú vyživovaciu povinnosť voči deťom, ktorá trvá do času, kým deti nie sú schopné samé sa živiť*“ (§ 62 ods. 1 Zák. o rodine). Inak povedané, deti staršie ako 25 rokov sa majú posudzovať s rodičmi, ak kvôli tomu, že sa pripravujú na budúce povolanie, ešte trvá vyživovacia povinnosť rodičov k nim. Podľa judikatúry schopnosť dieťaťa samo sa živiť nezávisí od dosiahnutia určitej vekovej hranice či skutočnosti, že je dieťa schopné akejkolvek zárobkovej činnosti (porov. napr. judikáty R 100/1967, R 16/1968). Spravidla je však schopné sa samo živiť dosiahnutím najvyššieho stupňa vzdelania v bežnom vzdelávacom procese (prvé vysokoškolské štúdium I. a II. stupňa), kedy získa predpoklady na primerané uplatnenie sa na trhu práce (porov. z posledného obdobia napr. rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Cdo 188/2021).

10. Zo všetkých uvedených dôvodov sa tak ustanovenie § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z. musí vykladať tak, že dieťaťom starším ako 25 rokov, ktoré sa pripravuje na budúce povolanie, a tým spoločne posudzovanou osobou podľa tohto ustanovenia je len dieťa, ktoré ešte nie je schopné sa samo živiť a ku ktorému kvôli jeho príprave trvá vyživovacia povinnosť jeho rodičov. Naopak, dieťa staršie ako 25 rokov, ktoré už získalo schopnosť sa samostatne živiť kvôli ukončeniu prípravy na budúce povolanie, nie je spoločne posudzovanou osobou podľa citovaného ustanovenia, ani keď začne neskôr znova študovať na vysokej škole v dennom štúdiu. Ako už bolo uvedené, podľa zisteného skutkového stavu žalobkyňa získala vysokoškolské vzdelanie II. stupňa v inžinierskom študijnom programe ešte v roku 2012. Tým v zásade skončila jej príprava na budúce povolanie; zároveň získala primeranú

schopnosť sa samostatne živiť, čím zanikla vyživovacia povinnosť jej rodičov. Tento záver potvrdil aj právoplatný rozsudok Okresného súdu Lučenec, ktorý zamietol návrh žalobkyne na platenie výživného voči rodičom. Žalobkyňa tak počas jej denného štúdia v rokoch 2020 a 2021 nebolo možné spoločne posudzovať s jej matkou v zmysle cit. § 3 ods. 1 písm. f) zákona č. 417/2013 Z. z., a preto žalovaný na tomto právnom základe nemohol prihliadnúť na príjem jej matky pri posudzovaní, či žalobkyňa bola v hmotnej núdzi (§ 2 ods. 1 a § 4 ods. 1 cit. zák.). Správny súd tak dôvodne dospel k záveru, že jeho rozhodnutie vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci.

114/2026 ZNSS

Kľúčové slová: starobný dôchodok

Prejudikatúra: 7 Sk 11/2021 (27/2022 ZNSS)

Vzťah k právnej úprave: § 63, § 66 ods. 1, § 255, § 257 zák. č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení; § 9 ods. 1 písm. k) zák. č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení; § 8, § 36 vyhlášky č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení

Právna veta

Pre posúdenie náhradnej doby podľa § 9 ods. 1 písm. k) zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení je rozhodujúca objektívna okolnosť, či osoba je alebo nie je prevažne alebo úplne bezvládna v zmysle § 36 vyhlášky č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení. Sociálna poisťovňa tak musí posúdiť, či zdravotný stav osoby je taký, že si vyžaduje pomoc pri úkonoch opísaných v týchto ustanoveniach. Ak rozhodnutie uvádza len to, že „podľa údajov Sociálnej poisťovne“ osoba nie je bezvládna, nezodpovedá jeho odôvodnenie § 209 ods. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení a je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 102/2024 z 28. mája 2025: predseda senátu Michal Novotný (sudca spravodajca), členovia senátu JUDr. Jana Martinčeková a JUDr. Petra Vysaničková]

Vymedzenie veci

I. Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovanej vyplýva, že žalobca bol od 1. septembra 1970 do 30. júna 1973 učňom a následne až do 29. marca 1974 zamestnancom Jednoty Humenné. Od 21. júla 1975 do 3. septembra 1977 bol zamestnancom Východoslovenských štátnych lesov, potom do 14. novembra 1978 zamestnancom Komunálnych služieb Snina. Počas tohto obdobia zároveň študoval popri zamestnaní strednú školu, ktorú ukončil maturitnou skúškou 30. mája 1978. Od 15. novembra 1978 do 31. októbra 1985 bol zamestnancom Závodného klubu ROH pri n. p. Vihorlat Snina a zároveň od 2. októbra 1979 do 28. septembra 1981 absolvoval základnú vojenskú službu. Od 27. decembra 1987 do 30. júna 1988 bol znova zamestnancom závodného klubu a následne do 28. februára 1989 zamestnancom n. p. Vihorlat. Matka žalobcu K. T. bola podľa rozhodnutia Okresnej posudkovej komisie sociálneho zabezpečenia v Humennom z 2. septembra 1977 úplne invalidná (kvôli hypertenzii, osteoartróze a herniám). Pretože ju opatroval, žalobca poberal peňažný príspevok na opatrovanie podľa zákona č. 447/2008 Z. z. od 1. októbra 2009 až do 30. januára 2011, kedy jeho matka zomrela. Od 8. februára 2012 bol potom evidovaný ako nezamestnaný.

2. K 23. júlu 2020 žalobca požiadal žalovanú o výplatu starobného dôchodku späťne od 4. augusta 2017, t. j. od dosiahnutia dôchodkového veku. V žiadosti uviedol, že o svoju matku sa staral už do roku 1989, k čomu predložil aj jej dve písomné svedectvá z októbra 2006 a januára 2011. Ústredie žalovanej mu rozhodnutím z 22. februára 2021 priznalo starobný dôchodok od 4. augusta 2017 v sume 128,90 €.

Na odôvodnenie uviedlo, že žalobca získal celkovo 6 168 dní, teda 18 rokov a 111 dní dôchodkového poistenia. Do rozhodného obdobia spadalo len 5 951 dní a priemerný osobný mzdový bod za toto obdobie predstavoval 0,4756 a po úprave 0,5805. Za použitia aktuálnej dôchodkovej hodnoty pre rok 2017 patril žalobcovi starobný dôchodok priznanej výške. Napriek odvolaniu žalobcu generálny riaditeľ žalovanej potvrdil toto rozhodnutie svojím rozhodnutím z 19. augusta 2021. V jeho odôvodnení zopakoval dôvody uvedené ústredím, s ktorými sa stotožnil. Výslovne zdôraznil, že matka žalobcu nebola bezvládna podľa predpisov účinných do 31. decembra 2000, a preto nie je možné hodnotiť starostlivosť o ňu ako dobu zamestnania. Ako dobu poistenia by bolo možné hodnotiť ju až od 1. augusta 2006, žalobca však od tohto dátumu nepoberal príspevok na opatrovanie. Ďalej generálny riaditeľ žalovanej zdôraznil, že obdobie rokov 1975 až 1977 bolo žalobcovi zhodnotené len ako obdobie štúdia, pretože sa nezistili údaje o jeho zamestnaní a zárobkoch.

3. Na žalobu žalobcu Krajský súd v Prešove rozsudkom č. k. 3 Sa 22/2021-40 zo 14. júla 2022 zrušil toto rozhodnutie generálneho riaditeľa. V odôvodnení upozornil, že Východoslovenské štátne lesy, n. p., potvrdili zamestnanie žalobcu v rokoch 1975 až 1975, a preto sa musí táto doba hodnotiť ako zamestnanie. Hoci sa nezachovali mzdové listy, žalobca označil svojich spolupracovníkov ako svedkov, takže žalovaná ich mala vypočítať na zistenie zárobku na porovnateľnom pracovnom mieste. Na základe toho generálny riaditeľ žalovanej tu preskúmaným rozhodnutím z 2. decembra 2022 zmenil pôvodné rozhodnutie z 22. februára 2021 a priznal žalobcovi starobný dôchodok od 4. augusta 2017 v sume „129,30 €“, ktorú zároveň zvýšil od 1. januára 2018 na 145,60 €, od 1. januára 2019 na 154,30 €, od 1. januára 2020 na 163,30 €, od 1. januára 2021 na 172,70 € a od 1. januára 2023 na 195,70 €. V odôvodnení dodatočne zhodnotil jednak obdobie poberania príspevku na opatrovanie od 1. októbra 2009 do 30. januára 2011, ktoré žalobca preukázal. Okrem toho obdobie rokov 1975 až 1977 zhodnotil ako dobu zamestnania, nie ako dobu štúdia, pričom hrubé zárobky ustálil na základe hrubých zárobkov porovnateľných zamestnancov. Na základe toho uzavrel, že žalobca získal celkovo 7 168 dní (t. j. 19 rokov a 233 dní) dôchodkového poistenia. Pretože do rozhodujúceho obdobia patrilo celkovo 6 803 dní (t. j. 18,6384 rokov) poistenia, priemerný osobný mzdový bod nanovo ustálil na 0,4732 a po úprave na 0,5786, takže s použitím aktuálnej dôchodkovej hodnoty pre rok 2017 mal žalobcovi patriť starobný dôchodok 137,20 €. Generálny riaditeľ však znova odmietol zhodnotiť obdobie tvrdenej starostlivosti žalobcu o svoju matku, pretože „podľa údajov Sociálnej poisťovne“ nebola prevažne alebo úplne bezvládna.

4. Správnu žalobu, ktorú žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu, zamietol správny súd tu napadnutým rozsudkom sp. zn. PO-2Sa/9/2023. V odôvodnení uviedol, že obdobie od 21. júla do 31. decembra 1975 žalovaná nakoniec započítala ako dobu zamestnania, pričom hrubý zárobok bol ustálený výpoveďou svedkov. Správny súd súhlasil so žalovanou, že obdobie, kedy sa žalobca podľa vlastných slov staral o svoju matku, nebolo možné započítať ako obdobie zamestnania podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003. Matka totiž nebola prevažne alebo úplne bezvládna v zmysle § 36 vyhlášky Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení, v znení neskorších predpisov. Navyše, od 1. januára 2001 až do 31. júla 2006 sa obdobie takejto starostlivosti vôbec nepovažovalo za dobu zamestnania v zmysle § 169c zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov, ani obdobie dôchodkového poistenia podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Obdobím dôchodkového poistenia bola taká starostlivosť až od 1. augusta 2006. Vzhľadom na to sa správny súd stotožnil so záverom, že žalobca získal len 19 rokov a 233 dní dôchodkového poistenia a jeho starobný dôchodok bol vypočítaný v súlade s § 65 a 66 zákona č. 461/2003 Z. z.

II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha, aby sa jeho žiadosti o starobný dôchodok plne vyhovel. Nesúhlasil s jeho výškou, ktorú mu žalovaná priznala, a znova zdôraznil, že už od 15tich rokov pracoval a vzdelával sa. Stal sa vedúcim závodného klubu v n. p. Vihorlat Snina a bol zaradený do 15. platovej triedy až do roku 1989, odkedy sa začal starať o blízku osobu. Žalovanou použitý mzdový bod nezodpovedá jeho zárobkom z tohto obdobia, čím mu bola spôsobená podstatná ujma na jeho starobnom dôchodku. Ďalej namietol, že žalovaná časť priznaného starobného dôchodku v sume 6.000 € poukázala úradu práce, hoci ten mu od 1. januára 2020 nič nevypláca. Žalovanej vytkol aj príliš dlhé vybavovanie jeho žiadosti. V závere zdôraznil, že starostlivosťou o matku plnil svoju synovskú povinnosť. Jej zdravotný stav bol vážny už v roku 1977 (podľa lekárskej správy v spise) a do roku 1989 sa ešte zhoršil pridruženými postihnutiami, takže bola celkom ležiaca.

6. Žalovaná navrhla kasačnú sťažnosť zamietnuť, pretože sa stotožnila so závermi správneho súdu.

Z odôvodnenia

III. Posúdenie veci kasačným súdom

8. V prerokúvanej veci nie je sporné, že žalobcovi vznikol nárok na starobný dôchodok podľa § 65 zákona č. 461/2003 Z. z. od 4. augusta 2017, spornou zostala len jeho výška. Podľa § 66 ods. 1 cit. zák. sa suma starobného dôchodku určí ako súčin priemerného osobného mzdového bodu, obdobia dôchodkového poistenia získaného ku dňu vzniku nároku a aktuálnej dôchodkovej hodnoty. Priemerný osobný mzdový bod sa podľa § 63 ods. 1 cit. zák. určí ako podiel súčtu o s o b n ý c h m z d o v ý c h b o d o v dosiahnutých v jednotlivých kalendárnych rokoch rozhodujúceho obdobia a obdobia dôchodkového poistenia v rozhodujúcom období. Rozhodujúcim obdobím sú kalendárne roky pred rokom, v ktorom boli splnené podmienky na dôchodkovú dávku, s výnimkou kalendárnych rokov pred 1. januárom 1984, s vylúčením kalendárnych rokov, za ktoré patrili len osobné mzdové body podľa § 62 ods. 2 alebo § 255 ods. 3 (ods. 6). Ak v tomto rozhodujúcom období nie je aspoň 22 rokov, predlžuje sa aj pred 1. január 1984 tak, aby zahŕňalo 22 rokov; ak sa tento počet nedosiahne ani tak, rozhodujúcim obdobím je toto kratšie obdobie. Osobný mzdový bod sa podľa § 62 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. určí ako podiel osobného vymeriavacieho základu a všeobecného vymeriavacieho základu (teda v zásade 12násobku priemernej mesačnej mzdy v danom roku, porov. § 11 cit. zák.). Osobný vymeriavací základ je podľa § 61 cit. zák. súhrn vymeriavacích základov v jednom kalendárnom roku, za ktoré sa zaplatilo poistné, resp. sa považuje za zaplatené. Pre obdobia pred 1. januárom 2004 (teda pred účinnou zákona č. 461/2003 Z. z.) potom § 257 dopĺňa, že osobným vymeriavacím základom je do 31. decembra 1992 úhrn hrubých zárobkov, ktoré podliehali dani zo mzdy, a od 1. januára 1993 do 31. decembra 2003 úhrn vymeriavacích základov, z ktorých sa platilo poistné na dôchodkové zabezpečenie.

9. Druhou veličinou, ktorá je podľa cit. § 66 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. rozhodná pre určenie výšky starobného dôchodku, je obdobie dôchodkového poistenia. Tým je podľa § 60 ods. 1 obdobie povinného dôchodkového poistenia alebo dobrovoľného dôchodkového poistenia, prípadne aj obdobie poberania invalidného dôchodku (ods. 4). Rozsah osôb, ktoré sú dôchodkovo poistené, a trvanie obdobia dôchodkového poistenia, upravujú § 15 a nadväzne § 20 až 23 cit. zák. Ustanovenie § 15 v znení účinnom od 1. januára 2004 do 31. júla 2006 za povinne dôchodkovo poistenú osobu nepovažovalo osobu, ktorá sa stará o inú osobu (s výnimkou dieťaťa s nepriaznivým zdravotným stavom). Až od 1. augusta 2006 je podľa § 15 ods. 1 písm. e) cit. zák. povinne dôchodkovo poistená aj fyzická osoba, ktorej sa poskytuje peňažný príspevok za opatrovanie; toto povinné poistenie podľa § 22 ods. 1 vznikalo zásadne prihlásením sa a zanikalo dňom skončenia poskytovania príspevku na opatrovanie. Uvedené ustanovenia sú takisto doplnené ustanovením § 255 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z., podľa ktorého sa za obdobie dôchodkového poistenia považujú aj zamestnanie a náhradná doba podľa predpisov pred 1.

januárom 2004 (teda zákona č. 100/1988 Zb., resp. zákona č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení účinného do 30. septembra 1988). Za tieto náhradné doby podľa § 255 ods. 3 cit. zák. patril osobný mzdový bod 0,3, ak trvali celý kalendárny rok, inak len pomerná časť tejto hodnoty.

10. Pretože žalobca podstatnú časť období, ktoré sú sporné, získal práve pred rokom 2004, sú rozhodné aj ustanovenia už zmienených zákonov č. 100/1988 Zb. a č. 121/1975 Zb., ktoré upravujú zamestnanie a náhradné doby. Podľa § 10 ods. 1 písm. a) zákona č. 121/1975 Zb. sa dobou zamestnania rozumie doba zamestnania v pracovnom (učebnom) pomere, ale aj doba inej činnosti, po ktorú pracujúci majú v dôchodkovom zabezpečení práva a povinnosti ako pracovníci v pracovnom pomere v zmysle § 3 písm. c) cit. zák. (teda napr. občania vykonávajúci práce na základe dohody o pracovnej činnosti a občania poskytujúci služby a opravy na základe povolenia národného výboru), a podľa § 10 ods. 1 písm. d) bolo takou dobou aj doba štúdia na školách potrebná na prípravu na povolanie po skončení povinnej školskej dochádzky. V podstate to isté ustanovoval § 8 ods. 1 písm. a), d) a f) zákona č. 100/1988 Zb. účinného od 1. októbra 1988. Podľa § 9 ods. 1 písm. k) zákona č. 100/1988 Zb. sa do doby zamestnania započítala ako n á h r a d n á d o b a aj doba osobnej starostlivosti o blízku osobu, ktorá bola prevažne alebo úplne bezvládna a nebola umiestnená v ústave sociálnej starostlivosti alebo obdobnom zdravotníckom zariadení. Za blízku osobu sa podľa vykonávacieho predpisu považoval aj príbuzný v priamom rade, teda aj rodič (porov. § 8 ods. 2 vyhlášky č. 149/1988 Zb. účinnej od 1. októbra 1988). Bezvládnosť (primerane aj na tieto účely) vymedzoval § 36 cit. vyhlášky, podľa ktorého prevažne bezvládný je ten, kto potrebuje okrem pomoci uvedenej v odseku 1 (pri niektorých nevyhnutných životných úkonoch) pravidelnú pomoc inej osoby pri hlavných životných úkonoch, napríklad pri chôdzi a pri výkone fyziologickej potreby, a vždy občan úplne nevidomý (ods. 2). Úplne bezvládný je ten, kto úplne stratil schopnosť sebaobsluhy, potrebuje sústavné ošetrovanie a je odkázaný trvalo na pomoc inej osoby pri všetkých životných úkonoch (§ 36 ods. 3).

11. Ako vyplýva z citovaných ustanovení, je pre určenie výšky starobného dôchodku podľa predpisov účinných od 1. januára 2004 rozhodujúca aj dĺžka zamestnania, resp. aj náhradnej doby podľa predpisov účinných pred týmto dátumom, ale aj výška hrubých zárobkov, resp. vymeriavacích základov pred týmto dňom. Tieto údaje podľa § 153 ods. 1 a § 156 ods. 1 vyhlášky Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 128/1975 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení, resp. § 149 vyhlášky č. 149/1988 Zb. viedla organizácia (zamestnávateľ) na tzv. evidenčnom liste sociálneho zabezpečenia. Doň sa každoročne zapisovala okrem iného doba trvania pracovného (členského) pomeru, druh činnosti, hrubý zárobok a doba, po ktorú mal pracujúci nárok na peňažné dávky nemocenského poistenia (zabezpečenia v chorobe, zabezpečenia matky a dieťaťa) poskytované namiesto zárobku. Judikatúra tunajšieho súdu už opakovane vyslovila, že žalovaná v konaní o dávke (dávkovom konaní) podľa zákona č. 461/2003 Z. z. nie je viazaná obsahom evidenčných listov. Naopak, tieto listy predstavujú cenný podklad pre zistenie skutkového stavu veci, žalovaná je však povinná ich hodnotiť ako každý iný dôkaz a každú inú skutočnosť (§ 195 ods. 2, § 196 ods. 1 a 7 cit. zák.). Ak je ich obsah jednoznačný, nerozporný a ak v konaní nevyjdú najavo skutočnosti, ktoré by ich spochybňovali, potom žalovanej nemožno vyčítať, že ich obsah bude považovať za zistený skutkový stav (porov. rozsudok sp. zn. 7 Sk 11/2021, č. 27/2022 ZNSS, a v ňom citovanú skoršiu judikatúru).

12. V prerokúvanej veci preskúmané rozhodnutie žalovanej zodpovedná obsahu administratívneho spisu, a to predovšetkým evidenčným listom sociálneho zabezpečenia, z ktorých vyplýva také trvanie zamestnania a hrubé zárobky, aké sú uvedené v odôvodnení preskúmaného rozhodnutia (jeho prílohe - osobnom liste sociálneho zabezpečenia). V zhode s právnym názorom Krajského súdu v Prešove žalovaná doplnila aj dokazovanie o charakter obdobia rokov 1975 až 1977 a takto ustálila, že išlo o obdobie zamestnania, v ktorom žalobca dosiahol určité hrubé zárobky, a obe tieto zistenia zohľadnila pri výpočte obdobia dôchodkového poistenia, ale aj (priemerného) osobného

mzdového bodu. Všeobecné odkazy žalobcu na to, že takto vypočítaný priemerný osobný mzdový bod je nízky, ako aj odkazy na to, že študoval, vzdelával sa a že mu bola priznaná 15. platová trieda, nijako nevyvracajú správnosť skutkových zistení žalovanej. Žalobca totiž nepredniesol žiadne konkrétne tvrdenia ani nepredložil dôkazy o tom, že by pracoval pre iné organizácie alebo bol zamestnancom z iného dôvodu, že by jeho zamestnanie skutočne trvalo dlhšie než ako zistila žalovaná alebo že by v nich dosiahol vyšší zárobok než ustálila žalovaná v osobnom liste dôchodkového poistenia. Je pravdou, že priemerný osobný mzdový bod v preskúvanom rozhodnutí je nižší než v rozhodnutí z 22. februára 2021, to je však dôsledkom nízkych vymeriavacích základov (a tým osobných mzdových bodov) za obdobia poberania príspevku na opatrovanie (roky 2009 až 2011), ktoré sa mu dodatočne zhodnotili.

13. Kasačný súd sa však stotožňuje so žalobcom, pokiaľ ten vytýka žalovanej jej záver, že neboli splnené podmienky na hodnotenie obdobia 1. marca 1989 až do 31. decembra 2000 ako náhradnej doby podľa § 9 ods. 1 písm. k) zákona č. 100/1988 Zb. Z tohto ustanovenia, ako bolo citované vyššie, totiž plynie, že ako náhradná doba sa musí do doby zamestnania započítať aj doba starostlivosti syna o matku (porov. cit. § 8 ods. 2 vyhlášky č. 149/1988 Zb.), ktorá je úplne alebo prevažne bezvládna a nie je umiestnená v príslušnom zariadení. Zo znenia cit. § 9 ods. 1 písm. k) zákona č. 100/1988 Zb. neplynie, že by prevažná alebo úplná bezvládnosť musela byť ustálená samostatným rozhodnutím alebo samostatným posudkom už v čase starostlivosti (neustanovuje totiž, že by osoba musela byť prevažne alebo úplne bezvládna „podľa rozhodnutia alebo posudku“, prípadne „uznaná“ ako prevažne alebo úplne bezvládna). Naopak, pre posúdenie tejto doby ako náhradnej doby je rozhodujúca objektívna okolnosť, či opatrovaná osoba je alebo nie je bezvládna v tom zmysle, ako tieto pojmy vymedzuje § 36 vyhlášky č. 149/1988 Zb. Rozhodujúce teda je, či sa občan staral o osobu, ktorá v danom čase skutočne spĺňala tieto charakteristiky.

14. Zo znenia citovaných odsekov § 36 vyhlášky č. 149/1988 Zb. vyplýva, že pre posúdenie prevažnej alebo úplnej bezvládnosti osoby je potrebné posúdiť, či jej zdravotný stav je taký, že si vyžaduje pomoc pri úkonoch opísaných v uvedených odsekoch (teda pri niektorých nevyhnutných životných úkonoch, pri hlavných životných úkonoch ako chôdza alebo výkon fyziologickej potreby alebo sústavné ošetrovanie a odkázanosť na pomoc inej osoby pri všetkých životných úkonoch). Ako žalovaná správne poznamenala v napadnutom rozhodnutí, posúdenie bezvládnosti je v zásade otázkou skutkovou (odbornou), a preto ju do 31. decembra 2003 posudzovali posudkové komisie sociálneho zabezpečenia [porov. § 10 písm. b) tretí bod zákona SNR č. 106/1988 Zb. o pôsobnosti orgánov SSR v sociálnom zabezpečení, resp. § 16 písm. b) štvrtý bod zákona SNR č. 543/1990 Zb. o štátnej správe sociálneho zabezpečenia]. Naopak, podľa § 153 ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. nie je táto otázka výslovne zahrnutá do lekárskej posudkovej činnosti dôchodkového poistenia. Nič to však nemení na tom, že organizačná zložka žalovanej v dávkovom konaní podľa § 195 ods. 1 cit. zák. musí postupovať tak, aby presne a úplne zistila skutočný stav veci, na ten účel obstarat' podklady rozhodnutia, medzi nimi aj dôkazy (§ 196 cit. zák.), ktoré musí podľa § 196 ods. 7 vyhodnotiť podľa svojej úvahy každý jednotlivito a vo vzájomnej súvislosti.

15. Podľa § 209 ods. 1 a 2 zákona č. 461/2003 Z. z. musí každé rozhodnutie obsahovať odôvodnenie, ktorého obsahu musia byť podľa ods. 3 tohto paragrafu okrem iného aj úvahy, ktorými bola organizačná zložka žalovanej vedená pri hodnotení dôkazov. Preskúvané rozhodnutie však záver, že matka žalobcu nebola od roku 1989 do roku 2000 prevažne ani úplne bezvládna, odôvodňuje len odkazom na svoje „údaje“. Z takéhoto odôvodnenia nie je vôbec zrejmé, čo vlastne tieto „údaje“ predstavujú, teda či tým žalovaná tvrdí, že nemá k dispozícii rozhodnutie, posudok alebo informácie o bezvládnosti, alebo naopak, disponuje rozhodnutím, posudkom alebo informáciou, že žalobcova matka nebola prevažne ani úplne bezvládna. Z takéhoto odôvodnenia nemožno vôbec zistiť, z akých dôkazov žalovaná vychádzala, keď formulovala svoj záver, že táto podmienka nebola splnená. Rovnako nie je

zrejme, ako žalovaná vyhodnotila tie listiny, ktoré sa v tomto smere v spise nachádzajú. V prvom rade ide o dve písomné „svedectvá“ samotnej opatrovanej datované októbrom 2006 a januárom 2011, ale tiež zápisnice o rokovaní Okresnej posudkovej komisie v Humennom z 2. septembra 1977 a 5. septembra 1980, v zmysle ktorých bola menovaná už vo veku 55 rokov uznaná za úplne invalidnú s viacerými diagnózami. Hoci je pravdou, že nebola zároveň uznaná za bezvládnú, nevylučuje to, že sa jej zdravotné postihnutia do roku 1989 (teda počas deviatich rokov) zhoršili natoľko, že si skutočnej vyžadovala starostlivosť aspoň v takom rozsahu, ako to ustanovujú § 36 ods. 1 a 2 vyhlášky č. 149/1988 Zb.

IV. Záver

16. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že preskúmané rozhodnutie žalovanej neobsahuje žiadne zrozumiteľné dôvody pre záver, že matka žalobcu nebola v rokoch 1989 až 2000 prevažne alebo úplne bezvládna a nevyžadovala si kvôli tomu jeho starostlivosť. Osobitne rozhodnutie neobsahuje žiadne úvahy, či dostatočným podkladom tohto záveru sú listiny, ktoré sa už v spise nachádzajú, alebo či tieto listiny nie sú vôbec podstatné a žalovaná z nich nič nezistila. Prevažná alebo úplná bezvládnosť a súvisiaca starostlivosť o bezvládnú osobu je podľa § 9 ods. 1 písm. k) zákona č. 100/1988 Zb. v znení účinnom do 31. decembra 2000 (v spojení s § 169c tohto zákona) rozhodujúcou okolnosťou pre záver, či sa doba tejto starostlivosti môže posúdiť ako náhradná doba a následne na základe § 255 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. aj ako obdobie dôchodkového poistenia, ktoré je podľa § 66 ods. 1 cit. zák. jednou z rozhodujúcich veličín pre výšku starobného dôchodku.

17. Uvedený nedostatok znamená, že preskúmané rozhodnutie žalovanej je v tejto otázke nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov podľa § 191 ods. 1 písm. e) SSP, čo opodstatňuje jeho zrušenie. Ak správny súd za týchto okolností správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol, vychádza jeho rozsudok z nesprávneho právneho posúdenia veci, čo napĺňa kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Preto kasačný súd podľa § 462 ods. 2 SSP napadnutý rozsudok rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovanej a vec jej podľa § 191 ods. 4 SSP vrátil na ďalšie konanie.

115/2026 ZNSS

Kľúčové slová: výsluhový dôchodok

Prejudikatúra: I. ÚS 337/2023; II. ÚS 305/2023; III. ÚS 279/2023; IV. ÚS 247/2023; II. ÚS 171/05; III. ÚS 341/07; III. ÚS 72/2010; I. ÚS 351/2020; PL. ÚS 16/2018; PL. ÚS 16/2017; 4Sž/116/96, 5 Sž 106/01; 6 Sžp 26/2011; 7 Sžsk 58/2020; 4 Sfk 15/2024; 2 Svk 20/2023

Vzt'ah k právnej úprave: § 30 písm. d), § 68 ods. 1, ods. 3, ods. 16, § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov; § 82 ods. 1, ods. 2, ods. 3, § 293fzc, § 293gc zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení; § 59 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Právna veta

Ak ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov odkazuje na zvýšenie o „percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného vo všeobecných predpisoch o sociálnom poistení na kalendárny rok“, rozumie sa tým percento určené do 31. decembra 2023 podľa § 82 ods. 1 a od 1. januára 2024 podľa § 82 ods. 1 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, teda percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov vykázané štatistickým úradom za prvých deväť mesiacov kalendárneho roka, ktorý predchádza roku, v ktorom sa dávky zvyšujú. Podľa § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. sa takto určeným percentom od 1. júla kalendárneho roka zvýši výsluhový dôchodok vyplácaný do 30. júna tohto roka. Naopak, na účely cit. § 68 ods. 16 tohto zákona nemožno použiť ustanovenie § 82 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. účinného od 1. januára 2024, ani ustanovenie § 293fzc tohto zákona účinné od 1. júla 2023.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 27/2025 z 26. júna 2025: predseda senátu Michal Novotný (sudca spravodajca), členky senátu JUDr. Jana Martinčeková a JUDr. Petra Vysaničková]

Vymedzenie veci

I. Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že žalobca bol 30. septembra 2002 uvoľnený zo služobného pomeru príslušníka Policajného zboru. Odbor sociálneho zabezpečenia žalovaného mu rozhodnutím z 11. novembra 2002 podľa § 38 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov v znení neskorších predpisov priznal od 1. októbra 2002 výsluhový dôchodok 14.400 býv. Sk. Tento výsluhový dôchodok mu podľa § 68 cit. zákona postupne valorizoval od 1. júla 2003 na 14.950 Sk, od 1. júla 2004 na 15.277 Sk, od 1. júla 2005 na 16.630 Sk, od 1. júla 2006 na 17.620 Sk, od 1. júla 2007 na 18.722 Sk, od 1. júla 2008 na 19.659 Sk, od 1. júla 2009 na 694 €, od 1. júla 2010 na 709,97 €, od 1. júla 2011 na 724,88 €, od 1. júla 2013 na 734,96 €, od 1. júla 2014 na 742,88 €, od 1. júla 2015 na 747,56 €, od 1. júla 2016 na 749,27 €, od 1. júla 2017 na 756,65 €, od 1. júla 2018 na

773,45 €, od 1. júla 2019 na 790,25 €, od 1. júla 2020 na 807,05 €, od 1. júla 2021 na 826,65 € a od 1. júla 2022 na 837,40 €.

2. Rozhodnutím z 1. júla 2023 odbor sociálneho zabezpečenia s odkazom na § 68 ods. 1 a 16 zákona č. 328/2003 Z. z. zvýšil výsluhový dôchodok žalobcu na 936,22 €. V odôvodnení zdôraznil, že zvýšenie sa vykonalo o 11,8 %, čo je percento zvýšenia dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov. Odvolaním proti tomuto rozhodnutiu žalobca žiadal, aby sa zohľadnilo aj percento mimoriadneho zvýšenia starobných dôchodkov podľa § 293fzc cit. zák. Minister žalovaného však preskúmaným rozhodnutím z 10. októbra 2023 jeho odvolanie zamietol. Zdôraznil, že tzv. mimoriadna valorizácia dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z., zavedená zákonom č. 210/2023 Z. z., sa netýka sociálneho zabezpečenia vojakov a policajtov. Ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. po novele zákonom č. 80/2013 Z. z. totiž predpokladá zvyšovanie len podľa percenta medziročného rastu dôchodkových dávok, teda len zvyšovanie jedenkrát ročne. Ustanovenie § 293fz zákona č. 461/2003 Z. z. je navyše prechodným ustanovením, ktoré je účinné len po určitý čas. Žalovaný nesúhlasil s námietkou, že by tým boli poberatelia výsluhových dôchodkov diskriminovaní, pretože systémy podľa zákona č. 461/2003 Z. z. a zákona č. 328/2002 Z. z. sú samostatné. Výsluhový dôchodok je navyše zásluhovejší a nárok naň môže vzniknúť výrazne skôr.

3. Správnu žalobu, ktorú žalobca podal proti tomuto rozhodnutiu, správny súd zamietol tu napadnutým rozsudkom č. k. 17 Sas 9/2023-72. V odôvodnení odkázal na ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z., podľa ktorého sa pri zvyšovaní výsluhových dávok vychádza z percenta zvýšenia dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. na kalendárny rok. Toto percento je podľa § 82 ods. 1 tohto zákona založené na tzv. dôchodcovej inflácii, teda medziročnom raste spotrebiteľských cien domácností dôchodcov. Aj dôvodová správa k cit. § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. zdôrazňuje, že základom zvýšenia je medziročný rast, z čoho vychádza systém pravidelnej každoročnej valorizácie vždy k 1. júlu nasledujúceho roka. Zákon č. 210/2023 Z. z. síce doplnil do § 82 ods. 2 (a prechodného ustanovenia § 293fzc) zákona č. 461/2003 Z. z. mimoriadnu valorizáciu dôchodkových dávok, ak inflácia v danom roku presiahne 5 %, ale percento mimoriadnej valorizácie nemožno pripočítať k percentu zvýšenia na účely § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. Toto ustanovenie totiž hovorí v jednotnom čísle o „percente zvýšenia na kalendárny rok“. Takýto postup nepovažoval za diskriminačný vo vzťahu k žalobcovi, pretože mimoriadna valorizácia dôchodkovej dávky podľa § 82 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. sa neskôr prejaví krátením percenta zvýšenia týchto dávok za kalendárny rok (ktoré sa vypočíta v zmysle prílohy č. 4a tohto zákona). Naopak, výsluhový dôchodok žalobcu sa od 1. júla 2024 zvýši o celé percento zvýšenia dôchodkových dávok podľa § 81 ods. 1 písm. a) cit. zák., teda nekrátené v zmysle uvedenej prílohy. Správny súd nesúhlasil ani s námietkou žalobcu, že zákonodarca mal nastaviť systém podľa zákona č. 328/2002 Z. z. tak, aby reflektoval zmeny zákona č. 461/2003 Z. z. Zákonodarca využil svoje zákonodarné oprávnenie v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Systém výsluhového zabezpečenia je samostatný a oddelený, a preto nie je nerovnakým zaobchádzaním, ak spôsob zvyšovania dávok automaticky nekopíruje zvyšovanie vo všeobecnom systéme sociálneho poistenia. Zákonodarca síce zákonom č. 210/2023 Z. z. novelizoval aj zákon č. 328/2002 Z. z., ale doplnil ho len o úpravu rodičovského dôchodku, nie o mimoriadnu valorizáciu. Preto jej nezahrnutie do tejto úpravy nie je ani medzerou v zákone, ktorú by bolo možné vyplňať analógiou ako prejavom tzv. sudcovskej tvorby práva. Cieľ sledovaný prechodným ustanovením § 293fzc zákona č. 461/2003 Z. z., teda mimoriadnu valorizáciu, ak kumulatívna medzimesačná inflácia presiahne určité percento, tak súd nemohol nahradiť vlastnou rozhodovacou činnosťou aj pre výsluhové dávky. V tejto súvislosti aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 16/2017 uznal, že zákon č. 461/2003 Z. z. a zákon č. 382/2002 Z. z. upravujú samostatné, vedľa seba stojace systémy. K žalobcom predloženým stanoviskám Slovenského národného strediska pre ľudské práva a Kancelárie prezidenta správny súd poznamenal, že nejde o ustálenú judikatúru

súdnych autorít a nepreukazujú žiadnu nezákonnosť preskúmaného rozhodnutia. Nestotožnil sa ani s jeho tvrdenou nepreskúmateľnosťou, nedostatočným zistením skutkového stavu, ani s namietaným porušením legitímnych očakávaní.

II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zmeny tohto rozsudku tak, že sa zruší preskúmané rozhodnutie. Po zhrnutí priebehu konania a napadnutého rozsudku vytkol správne súdu, že svoj záver založil výlučne na jazykovom výklade § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. Podľa judikatúry ústavného súdu však treba tento výklad doplniť aj teleologickým a systematickým výkladom, k čomu citoval z početných rozhodnutí. Dôvodová správa k zákonu č. 80/2013 Z. z. uvádzala, že jeho účelom je priblíženie valorizácie dôchodkových dávok civilnej sféry tam ustanoveným mechanizmom, teda o rast spotrebiteľských cien. Výklad správneho súdu však má za následok vzdialenie tejto valorizácie, čo nemožno považovať za solidárne. Odkaz správneho súdu na jednotné číslo „percento“ opomína, že v roku 2023 sa starobné dôchodky dvakrát valorizovali vždy o niekoľko „percent“, nie „jedno percento“. Formalistické odôvodnenie rozsudku porušuje aj žalobcovo právo na spravodlivý proces, pretože nereaguje na viaceré podstatné argumenty. Žalobca zotrval na názore, že rozhodnutie odboru sociálneho zabezpečenia, ktoré len odkazovalo na ustanovenie právneho predpisu, bolo nedostatočne odôvodnené. Výklad, že žalovaný mohol v preskúmanom rozhodnutí doplniť chýbajúce odôvodnenie, považoval za nezákonný. V závere žalobca žiadal, aby sa kasačný súd zaoberal aj jeho námietkami vo vyjadreniach a prednesoch pred správnym súdom, na ktoré odkázal, osobitne vo vyjadrení strediska pre ľudské práva.

5. Žalovaný navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť, pretože sa stotožnil s napadnutým rozsudkom.

Z odôvodnenia

III. Posúdenie veci kasačným súdom

7. Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti predovšetkým vytýka napadnutému rozsudku nedostatočné odôvodnenie. Podľa ustanovenia § 139 ods. 2 SSP má správny súd v odôvodnení uviesť (okrem iného) posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkázať na ustálenú rozhodovaciu prax. Toto ustanovenie nadväzuje na judikatúru ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá právo na riadne odôvodnenie považuje za súčasť práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, resp. na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zároveň však podľa tejto judikatúry požiadavku na riadne odôvodnenie rozhodnutia nemožno vykladať ako povinnosť súdu dať odpoveď na každý jeden čiastkový argument účastníka konania. Špecifická odpoveď sa vyžaduje, len ak ide o argument kľúčový. No sama okolnosť, že odpovede súdu nezodpovedajú očakávaniam účastníka, neznamená porušenie práva na spravodlivý proces (porov. z posledného obdobia - naprieč senátmi - napr. uznesenia ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 337/2023, II. ÚS 305/2023, III. ÚS 279/2023 a IV. ÚS 247/2023).

8. Hneď skraja treba kriticky uviesť, že sám žalobca na s. 9 a 10 svojej kasačnej sťažnosti nespomenul žiaden konkrétny (*nota bene* nosný) argument, na ktorý podľa neho správny súd v odôvodnení svojho rozsudku neodpovedal. Po preskúmaní napadnutého rozsudku však zostáva len konštatovať, že jeho odôvodnenie naplno vyhovuje citovaným požiadavkám. Správny súd správne identifikoval, že podstatou veci je výklad ustanovenia § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z., najmä jeho previazanie na mechanizmus valorizácie dôchodkových dávok podľa § 82 zákona č. 461/2003 Z. z. Následne zrozumiteľne vysvetlil, prečo sa pri zvyšovaní výsluhových dávok berie do úvahy len percento zvýšenia určené na kalendárny rok, nie aj percento zvýšenia zistené na základe medzimesačnej inflácie v zmysle § 82 ods. 2 cit. zák. Rovnako zrozumiteľne sa správny súd vyrovnal s tvrdenou diskrimináciou,

keď odkázal na principiálnu samostatnosť a oddelenosť systému sociálneho poistenia a výsluhového zabezpečenia, ktorú podoprel aj judikatúrou ústavného súdu. Podľa kasačného súdu tak napadnutý rozsudok dáva odpovede na všetky podstatné námietky žalobcu, a preto neporušuje jeho právo na spravodlivý proces.

9. Predmetom prieskumu v prerokúvanej veci sú rozhodnutia žalovaného, ktorými rozhodol o zvýšení žalobcovho výsluhového dôchodku, priznaného mu ešte v roku 2002. Výsluhový dôchodok je podľa § 30 písm. d) zákona č. 328/2002 Z. z. dávkou výsluhového zabezpečenia, ktorej zvyšovanie upravuje (spoločne s ďalšími výsluhovými dávkami) ustanovenie § 68 cit. zák. Podľa pôvodného znenia § 68 ods. 1 cit. zák. sa výsluhové dôchodky vyplácané do 30. júna príslušného kalendárneho roka zvyšovali od 1. júla o percento, určené (zjednodušene povedané) ako súčet jednej polovice percenta (miery) medziročného rastu spotrebiteľských cien a jednej polovice percenta (miery) rastu priemernej mzdy. Toto zvýšenie však podľa § 68 ods. 13 bolo závislé od toho, či sa podľa zákona o štátnom rozpočte v danom kalendárnom roku zvyšovali funkčné platy príslušníkov Policajného zboru (a ďalších). Zákonom č. 80/2013 Z. z. sa ustanovenie § 68 ods. 1 od 1. mája 2013 novelizovalo tak, že tieto výsluhové dôchodky sa zvyšovali v závislosti od pevnej sumy zvýšenia dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z., pričom podrobnosti výpočtu tejto sumy určoval odsek 3. Okrem toho však bol citovaný paragraf doplnený odsekom 16, podľa ktorého sa od 1. júla 2018 výsluhové dôchodky mali zvyšovať o percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného vo všeobecných predpisoch o sociálnom poistení (t. j. v zákone č. 461/2003 Z. z.) na kalendárny rok, v ktorom sa tieto dôchodky z výsluhového zabezpečenia zvyšujú. V tomto znení bolo ustanovenie § 68 ods. 16 účinné aj v čase vydania tu preskúmaného rozhodnutia.

10. Z citovaných ustanovení je teda zrejmé, že od 1. mája 2013 došlo k podstatnej zmene v úprave zvyšovania výsluhových dôchodkov. Kým podľa dovtedajšej úpravy bolo síce percento zvýšenia určené v samotnom zákone č. 328/2002 Z. z., bolo závislé od toho, či zákon o štátnom rozpočte zvýšil funkčné platy príslušníkov Policajného zboru (a ďalších príslušníkov), od 1. mája 2013 sa zvyšovanie naviazalo na zvyšovanie dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. Od tohto dátumu až do 31. decembra 2017 sa však výsluhové dôchodky zvyšovali o určitý podiel pevnej sumy určenej v zákone č. 461/2003 Z. z. (vypočítaný koeficientom v zmysle § 68 ods. 3 zákona č. 328/2002 Z. z.) a až od 1. januára 2018 ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. odkazuje na zvyšovanie o percento zvýšenia (teda nie o pevnú sumu, resp. jej podiel). Žalobca v tomto smere síce správne odkazuje na dôvodovú správu k citovanému zákonu č. 80/2013 Z. z. (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 353), ktorá naozaj vyzdvihuje, že mechanizmus valorizácie výsluhových dávok sa má priblížiť civilnej sfére. Toto odôvodnenie je však spoločné ku všetkým zmenám v § 68, nielen k jeho odseku 16, ktorý sa mal navyše použiť až na zvyšovanie od 1. januára 2018.

11. Naopak, k ustanoveniu § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. citovaná dôvodová správa výslovne uvádza, že od tohto dátumu sa „*mení mechanizmus valorizácie, opäť však základom valorizácie... bude valorizácia dôchodkových dávok v civilnej sfére. Táto... bude závisieť od medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov... za prvý polrok kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku*“. Žalobca teda v zásade správne zdôrazňuje, že podľa judikatúry ústavného súdu sa jazykový výklad normy musí doplniť aj inými metódami, predovšetkým výkladom účelom právneho predpisu, ale tiež jeho systematikou alebo požiadavkou zabezpečiť jeho súlad s nadradenými právnymi normami (porov. rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 171/05, III. ÚS 341/07, III. ÚS 72/2010, I. ÚS 351/2010 a ďalšie). Z citovaných častí dôvodovej správy je však zrejmé, že zamýšľaný účel priblížiť valorizáciu dávok v civilnej sfére sa dosahoval už tým, že sa opustil pôvodný model valorizácie (závislý od úpravy v zákone o štátnom rozpočte), ktorá sa po novom principiálne naviazala na zvyšovanie dôchodkových dávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z.

Avšak ani mechanizmus valorizácie medzi 1. májom 2013 a 31. decembrom 2017 (upravený v § 68 ods. 1 a 3) nezabezpečoval, že sa výsluhové dôchodky zvýšili presne o sumu pevného zvýšenia podľa uvedeného zákona, pretože podľa § 68 ods. 3 sa táto suma zvýšenia krátila určitým koeficientom (v závislosti od dĺžky služby).

12. Inak povedané, hoci účelom zákona č. 80/2013 Z. z. pri novelizácii § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. bolo priblížiť valorizáciu výsluhových dávok a dôchodkových dávok, nebolo jeho účelom, aby táto valorizácia bola presne rovnaká. Kasačný súd sa tak nemôže stotožniť s názorom žalobcu, že by už z účelu uvedeného zákona malo vyplývať, že výsluhové dávky sa vždy a za každých okolností musia zvyšovať vždy presne tak isto (o rovnakú veličinu v ten istý čas) ako dôchodkové dávky podľa zákona č. 461/2003 Z. z. Inak povedané, nemožno tvrdiť, že by každú zmenu mechanizmu valorizácie v tomto zákone mala automaticky kopírovať aj zmena tohto mechanizmu pri výsluhových dávkach. Proti tomu svedčí napokon aj citovaná časť dôvodovej správy, ktorá sa týkala práve ustanovenia § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. Z nej plynie, že pod percentom zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného na kalendárny rok zákonodarca rozumel práve percento určené na základe medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov za prvý polrok predchádzajúceho kalendárneho roka. Podľa kasačného súdu to potvrdzuje, že už týmto zvýšením (o percento medziročného rastu) považovala dôvodová správa za naplnený svoj účel „priblížiť“ valorizáciu výsluhových dávok civilnej sféry (teda dôchodkovým dávkam podľa zákona č. 461/2003 Z. z.). Tento záver podporuje aj systematická súvislosť § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. s ustanovením § 82 zákona č. 461/2003 Z. z., ktorého obsah však treba najskôr bližšie vysvetliť.

13. Podľa pôvodného znenia § 82 ods. 1 a 2 zákona č. 461/2003 Z. z. (účinného od 19. decembra 2008 do 31. decembra 2012) sa dôchodkové dávky vyplácané k 1. januáru príslušného kalendárneho roka zvyšovali v zásade podobne ako výsluhové dôchodky podľa § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. účinného do 30. apríla 2013, teda o percento, ktoré je súčtom jednej polovice percenta medziročného rastu spotrebiteľských cien a jednej polovice percenta medziročného rastu priemernej mzdy. Dôvodová správa k zákonu č. 449/2008 Z. z. (národná rada, IV. volebné obdobie, tlač 732) vyzdvihovala najmä posun valorizácie na 1. január (oproti 1. júlu, ktorý bol účinný do 19. decembra 2008). Hoci tento posun bol už dávno účinný v čase schválenia zákona č. 80/2013 Z. z., nebolo ním zodpovedajúco novelizované ustanovenie § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. a tak sa výsluhové dávky naďalej valorizujú až k 1. júlu; to takisto svedčí o tom, že zákonodarca nesledoval celkom totožný režim valorizácie výsluhových dávok a dôchodkových dávok v civilnej sfére. K zásadnej zmene mechanizmu valorizácie dôchodkových dávok došlo zákonom č. 252/2012 Z. z., ktorý ho s účinnosťou od 1. januára 2013 rozdelil na dve etapy. V prvej (až do 31. decembra 2017) sa podľa § 82 ods. 1 písm. a) a ods. 2 až 7 zákona č. 461/2003 Z. z. v tomto znení mali dôchodkové dávky zvyšovať o pevnú sumu určenú ako percento z priemernej mesačnej sumy starobného dôchodku; toto percento sa určilo sčasti z percenta medziročného rastu spotrebiteľských cien, sčasti z percenta medziročného rastu priemernej mzdy. Tento mechanizmus tak v zásade zodpovedal vyššie cit. ustanoveniam § 68 ods. 1 v znení účinnom od 1. mája 2013.

14. Po uplynutí tohto obdobia, teda od 1. januára 2018, sa podľa § 82 ods. 1 písm. b) a ods. 8 zákona č. 461/2003 Z. z. v citovanom znení mala dôchodková dávka vyplácaná k 1. januáru príslušného kalendárneho roka zvyšovať o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov vykázaného za prvý polrok kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku. Príslušným kalendárnym rokom v zmysle § 82 ods. 11 cit. zákona bol kalendárny rok, v ktorom sa zvýšenie dôchodkových dávok vykonáva. Podľa citovaných ustanovení tak pre zvýšenie dôchodkových dávok v určitom kalendárnom roku bolo rozhodné percento medziročnej inflácie zistenej v prvom polroku predošlého kalendárneho roka, teda v zásade inflácia za časť minulého a predminulého roka. Podľa dôvodovej správy (národná rada, VI. volebné obdobie, tlač 141) sa za koeficient valorizácie

zvolil medziročný rast spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov, pretože objektívne vyjadruje objem a charakter ich životných nákladov. Na základe vykonaných zmien tak od 1. januára 2018 bol mechanizmus valorizácie výsluhových dávok podľa § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. a dôchodkových dávok podľa § 82 ods. 8 zákona č. 461/2003 Z. z. (resp. podľa § 82 ods. 1 tohto zákona v znení účinnom od 1. januára 2018) v zásade zhodný: v oboch systémoch sa (už vyplácané) dávky valorizovali o percento medziročnej inflácie zistenej v prvom polroku predchádzajúceho roka, a to raz ročne – dôchodkové už od 1. januára, výsluhové až od 1. júla bežného kalendárneho roka. Podľa kasačného súdu táto totožnosť poskytuje práve systematický argument pre záver, že ak ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. už od 1. januára 2018 používalo formuláciu „percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného na kalendárny rok“, rozumelo sa ňou presne to percento zvýšenia, ktoré bolo od 1. januára 2018 ustanovené v § 82 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. a ktoré sa odvíjalo od medziročnej inflácie zistenej v prvom polroku predchádzajúceho kalendárneho roka (ako to výslovne potvrdzovala aj citovaná dôvodová správa k zákonu č. 80/2013 Z. z.).

15. Zásadnú a pomerne radikálnu zmenu do tohto systému priniesol zákon č. 210/2023 Z. z., ktorý s účinnosťou od 1. januára 2024 novelizoval ustanovenie § 82 zákona č. 461/2003 Z. z., takže dôchodkové dávky sa mali novelizovať dvoma spôsobmi. Podľa § 82 ods. 1 písm. a) cit. zák. sa už vyplácaná dôchodková dávka mala zvyšovať od 1. januára o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov za prvých deväť mesiacov predchádzajúceho kalendárneho roka. Tento mechanizmus tak v zásade zodpovedal mechanizmu účinnému do tohto dátumu a znamenal, že dôchodková dávka sa zvyšuje len raz ročne percentom určeným podľa tohto ustanovenia na príslušný kalendárny rok. Podľa nového ustanovenia § 82 ods. 2 sa však dôchodková dávka má valorizovať mimoriadne aj počas kalendárneho roka, ak kumulatívny medzimesačný rast spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov od posledného zvyšovania (t. j. od 1. januára, najneskôr však do júna) presiahol päť percent. V takom prípade sa dôchodková dávka valorizuje o percento tohto rastu, a to od tretieho kalendárneho mesiaca potom, čo štatistický úrad vykázal jeho prekročenie (§ 82 ods. 3). Pre tento prípad potom § 82 ods. 1 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z. ustanovuje iný spôsob výpočtu percenta zvyšovania dôchodkovej dávky od 1. januára ďalšieho roka, a to výpočtom podľa prílohy č. 4a tohto zákona, ktorý je nastavený tak, aby zabránil viacnásobnému premietnutiu rastu cien (inflácie) za to isté obdobie do percenta zvyšovania dávok (porov. odôvodnenie na s. 4 a 10 pozmeňujúceho návrhu poslancov Erika Tomáša, Milana Krajniaka, Miloša Svrčka a Jozefa Lukáča, ktorým bolo toto ustanovenie vložené do pôvodného návrhu zákona, národná rada, VIII. volebné obdobie, tlač 1397, a ktoré sa podľa § 96 ods. 1 zákona NR SR č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri jeho výklade a uplatňovaní).

16. Inak povedané, obsahom a cieľom „mimoriadnej valorizácie“ podľa novelizovaného ustanovenia § 82 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2024 je, aby sa v prípade citeľnej medzimesačnej inflácie (viac ako 5 %) nečakalo s jej premietnutím do zvýšenia dôchodkovej dávky až do 1. januára ďalšieho kalendárneho roka, ale aby sa prejavila zvýšením už skôr. Avšak to, o čo sa dávka takto zvýši skôr, musí sa primerane (matematicky) zohľadniť pri určení percenta ročného zvýšenia od 1. januára nasledujúceho roka, aby výsledné zvýšenie bolo také isté, ako keby počas roka k mimoriadnej valorizácii nedošlo. Cieľom mimoriadnej valorizácie tak nie je dodatočne zvyšovať dôchodkové dávky, ale rovnomernejšie rozložiť ich zvyšovanie počas kalendárneho roka, v ktorom je vysoká inflácia. Spolu s citovanou zmenou, ktorá nadobudla účinnosť 1. januára 2024, bolo do zákona č. 461/2003 Z. z. doplnené prechodné ustanovenie § 293fzc, ktoré nadobudlo účinnosť už 1. júla 2023 (porov. čl. VII zákona č. 210/2023 Z. z.). Podľa neho sa mali (mimoriadne) zvýšiť dôchodkové dávky vyplácané k 1. júlu 2023, ak kumulatívny medzimesačný rast spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov presiahol päť percent už za obdobie od 1. júla 2022 do 31. marca 2023, a to o percento tohto

rastu. Týmto prechodným ustanovením sa tak už od 1. júla 2023 zaviedol mechanizmus, predpokladaný v cit. § 82 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. až od 1. januára 2024. Na zabránenie viacnásobného premietnutia tohto zvýšenia aj do riadnej valorizácie od 1. januára 2024 však § 293gc cit. zák. ustanovil, že zvýšenie podľa prechodného ustanovenia § 293fzc sa na účely § 82 ods. 1 posudzuje ako zvýšenie podľa § 82 ods. 2. To má za následok, že pre výpočet percenta zvýšenia dôchodkových dávok od 1. januára 2024 sa nepoužije celá medziročná inflácia, ale v zmysle § 82 ods. 1 písm. b) cit. zák. sadzba vypočítaná podľa prílohy č. 4a.

17. Z podaného výkladu je teda zrejmé, že ani novela vykonaná zákonom č. 210/2023 Z. z. nič nezmenila na tom, že základným mechanizmom valorizácie dôchodkových dávok zostáva podľa § 82 ods. 1 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z. ich zvyšovanie raz ročne od 1. januára o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov za prvých deväť mesiacov predchádzajúceho kalendárneho roka. Tento mechanizmus predstavuje (až na predĺženia obdobia pre zisťovanie inflácie zo šiestich na deväť mesiacov) v zásade pokračovanie valorizačného mechanizmu, ktorý sa pre dôchodkové dávky používal od 1. januára 2018 a pri ktorom sa percento zvýšenia dôchodkovej dávky určuje na celý kalendárny rok a používa sa na dávky vyplácané k jeho 1. januáru, ale aj priznávané v jeho priebehu. Naopak, mechanizmus zavedený v § 82 ods. 1 písm. b) v spojení s ods. 2, resp. v čase od 1. júla do 31. decembra 2023 aj v spojení s § 293fzc a § 293gc cit. zákona, predstavuje osobitný mechanizmus valorizácie, pri ktorom sa dôchodková dávka zvyšuje viackrát počas kalendárneho roka. Kvôli tomu sa však percento zvýšenia na ďalší kalendárny rok nemôže určovať na základe medziročného rastu cien (medziročnej inflácie), ale musí sa osobitne vypočítať podľa prílohy č. 4a zákona, aby vylúčilo viacnásobné (opätovné) premietnutie tej inflácie, ktorá sa už premietla do mimoriadneho zvýšenia dôchodkov v priebehu kalendárneho roka.

18. Tento relatívne komplikovaný a navzájom previazaný model však nenašiel žiadne odzrkadlenie v úprave zvyšovania dávok výsluhového zabezpečenia podľa § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. Už citovaný § 68 ods. 1 tohto zákona totiž naďalej ustanovuje, že (vyplácané) výsluhové dávky sa zvyšujú len jedenkrát ročne, a to od 1. júla. Práve v nadväznosti na to potom už citované ust. § 68 ods. 16 naďalej odkazuje na percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného na kalendárny rok, teda na ten mechanizmus valorizácie dôchodkových dávok, ktorý bol od 1. januára 2018 do 31. decembra 2023 upravený v § 82 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. a ktorý je od 1. januára 2024 zachovaný v § 82 ods. 1 písm. a) tohto zákona. Naopak, ustanovenie § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. by nedovoľovalo zmysluplne uplatniť mimoriadnu valorizáciu podľa § 82 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. Toto ustanovenie predpokladá zvyšovanie dôchodkov k pohyblivému dátumu (tretí kalendárny mesiac, odkedy štatistický úrad vykázal prekročenie päťpercentnej kumulovanej medzimesačnej inflácie), čo je nezlučiteľné s pevným dátumom zvyšovania od 1. júla, ako ho naďalej predpokladá ustanovenie § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. Ako už bolo zdôraznené, prechodné ustanovenie § 293fzc zákona č. 461/2003 Z. z. je takisto formou mimoriadnej valorizácie v zmysle § 82 ods. 2, len so skoršou účinnosťou, čo dosvedčuje aj cit. § 293gc. Preto ani toto ustanovenie nemožno uplatniť pri zvyšovaní podľa § 68 zákona č. 328/2002 Z. z. Okrem toho zákon č. 328/2002 Z. z. nepredpokladá žiadnu obdobu prílohy č. 4a, ktorá by zamedzovala dvojnásobnému zohľadneniu inflácie za to isté obdobie pri zvyšovaní. Tým by sa dávky výsluhového zabezpečenia v skutočnosti zvyšovali na základe tej istej inflácie dvakrát, čím by ich poberatelia získavali neoprávnenú výhodu.

19. Na základe toho tak kasačný súd uzatvára, že ak ustanovenie § 68 ods. 16 zákona č. 328/2002 Z. z. odkazuje na zvýšenie o percento zvýšenia dôchodkových dávok ustanoveného vo všeobecných predpisov o sociálnom poistení na kalendárny rok, rozumie sa tým percento určené do 31. decembra 2023 podľa § 82 ods. 1 a od 1. januára 2024 podľa § 82 ods. 1 písm. a) zákona č. 461/2003 Z. z., teda o percento medziročného rastu spotrebiteľských cien za domácnosti dôchodcov vykázané štatistickým

úradom za prvých deväť mesiacov kalendárneho roka, ktorý predchádza príslušnému kalendárnemu roku, teda roku, v ktorom sa dávky zvyšujú. Podľa § 68 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. sa takto určeným percentom od 1. júla tohto príslušného kalendárneho roka zvýši výsluhový dôchodok vyplácaný do 30. júna tohto roka. Naopak, na účely cit. § 68 ods. 16 tohto zákona nemožno použiť ustanovenie § 82 ods. 1 písm. b) a ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. účinného od 1. januára 2024, ani ustanovenie § 293fzc tohto zákona účinné od 1. júla 2023. Tým síce vzniká rozdiel v dynamike valorizácie (iné rozloženie jej súm v čase), ale nemení sa jej výsledok, pretože práve ustanovenie § 82 ods. 1 písm. b) v spojení s prílohou č. 4a tohto zákona zabezpečujú, že miera zvýšenia výsluhovej dávky medzi 1. júlom predošlého kalendárneho roka a 1. júlom príslušného kalendárneho roka bude rovnaká ako miera zvýšenia dôchodkovej dávky medzi 1. januárom predošlého a 1. januárom príslušného kalendárneho roka.

20. Už správny súd žalobcovi správne vysvetlil, že takáto rozdielna dynamika nepredstavuje neprípustnú diskrimináciu. O priamej alebo nepriamej diskriminácii v zmysle čl. 12 ods. 2 ústavy možno hovoriť len vtedy, ak existuje rozdiel v (potenciálnom) zaobchádzaní s dvoma osobami v porovnateľnom postavení. Nemôže ísť teda o diskrimináciu, ak iná osoba nie je v porovnateľnom postavení ako osoba, ktorá bola údajne diskriminovaná, s ktorou sa alebo by sa zaobchádzalo odlišne (porov. napríklad nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/2018, ods. 96 a nasl.; podobne napr. rozsudok Súdneho dvora z 22. januára 2019, C-193/17, Cresco Investigation, ods. 37, 38, 41 až 43). V tomto smere už správny súd trefne odkázal na nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/2017, ktorý uznal, že zákon č. 461/2003 Z. z. a zákon č. 328/2002 Z. z. upravujú dva samostatné vedľa seba stojace sociálne systémy, ktoré poskytujú zabezpečenie pre iný okruh osôb a za iných podmienok ustanovených týmito zákonmi upravujúcimi jednotlivé systémy. Práve preto nemožno postavenie osôb v jednom systéme považovať za jednoducho porovnateľné s postavením osôb v druhom systéme. Z tohto dôvodu považuje kasačný súd za nepresvedčivé aj stanovisko Slovenského národného strediska pre ľudské práva, ktoré bez bližšieho vysvetlenia predpokladá porovnateľné postavenie poberateľov výsluhových dávok a dôchodkových dávok.

21. Žalobca v podstate rovnako svoj názor o diskriminácii vyslovuje len na základe porovnania valorizačného mechanizmu v oboch systémoch. Vo svojich úvahách však nedoceňuje ďalšie parametre oboch systémov, ktoré sú dôležité pri posúdení jednak porovnateľnosti postavenia osôb v nich, no aj možného ospravedlnenia odlišného zaobchádzania. Zo zisteného skutkového stavu je zrejmé, že žalobcovi vznikol nárok na výsluhový dôchodok v roku 2002, keď mal 47 rokov. Naproti tomu nárok na starobný dôchodok by mu - aj pri zachovaní najvýhodnejšieho dôchodkového veku v zmysle § 274 ods. 1 cit. zák. - mohol takýto nárok vzniknúť najskôr dovŕšením veku 55 rokov, teda v roku 2010. Suma výsluhového dôchodku zasa podľa § 39 zákona č. 328/2002 Z. z. (v znení účinnom do 31. decembra 2004) bola za 15 rokov trvania služobného pomeru 30 % základu podľa § 60 (v zásade priemerný mesačný plat v najlepšom zárobkovom roku v posledných 10 rokoch služobného pomeru). Za 16. a každý ďalší skončený rok až do 20. skončeného roka trvania služobného pomeru zvyšovala o 2 % tohto základu, za 21. a za každý ďalší skončený rok až do 25. skončeného roka sa zvyšovala o 3 % a za 26. a každý ďalší skončený rok o ďalšie 1 %, najviac však do 60 % základu. Mechanizmus v § 65 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. je však nastavený tak, že po 40 rokoch poistenia vedie k získaniu len 50 % priemerného zárobku (dôvodová správa, národná rada, III. volebné obdobie, tlač 283). Inak povedané, úroveň zabezpečenia, ktorá sa vo výsluhovom zabezpečení (do 31. decembra 2004) dosiahla približne po 23 rokoch služby (výsluhový dôchodok vo výške 49 % najlepšieho služobného príjmu), sa v systéme sociálneho poistenia dosiahne až po takmer 40 rokoch poistenia. Naopak, aby dôchodok zo sociálnom poistenia bol vo výške 60 % príjmu, je potrebných približne 48 rokov poistenia, zatiaľ čo v systéme výsluhového zabezpečenia ich postačuje 30. Už tieto výhody sú podľa kasačného súdu dostatočné, aby vyvážili aj prípadnú nevýhodnejšiu dynamiku zvyšovania dávok v ňom oproti všeobecnému systému sociálneho poistenia.

22. K argumentu, že minister nemohol preskúmaným rozhodnutím odstrániť nedostatky prvostupňového rozhodnutia odboru sociálneho zabezpečenia, postačí odkázať na ustanovenie § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z., podľa ktorého sa na konanie o dávkach vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok). Podľa § 59 ods. 1 správneho poriadku potom platí, že odvolací orgán doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni. Môže síce napadnuté rozhodnutie aj zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie, tento postup však závisí od jeho úvahy, ak je to opodstatnené najmä rýchlosťou a hospodárnosťou (§ 59 ods. 3 cit. zák.). Správny poriadok teda výslovne uprednostňuje odstránenie zistených väd odvolacím orgánom. Preto judikatúra dospela a konštantne zotrváva na názore, že konanie pred prvostupňovým a odvolacím správnym orgánom tvorí jeden celok (porov. rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4 Sž 116/96, 5 Sž 106/01, 6 Sžp 26/2011 alebo 7 Sžsk 58/2020 alebo rozsudky tunajšieho súdu sp. zn. 4 Sfk 15/2024 alebo 2 Svk 20/2023). Konečne, pokiaľ sa žalobca snažil karikovať jazykový výklad správneho súdu poukazovaním na to, že slovo „percento“ označuje „jedno percento“, postačí ho odkázať na vyššie citované ustanovenia zákona č. 328/2002 Z. z. a zákona č. 461/2003 Z. z. Slovo „percento“ v spojení „percento zvýšenia“ sa v nich zreteľne používa ako synonymum výrazu „percentuálna sadzba“, resp. „percentuálna miera“. Pokiaľ teda tieto ustanovenia hovoria o „percente“ zvýšenia, označujú týmto jednotným číslom (jednu) percentuálnu sadzbu, ale nie jeden percentuálny bod (v zmysle 1 %).

IV. Záver

23. Na základe uvedených úvah kasačný súd dospel k záveru, že nie je daný žiaden zo zákonných dôvodov kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, a tak ju podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

116/2026 ZNSS

Kľúčové slová: hmotná núdza

Prejudikatúra: 9 Sk 12/2019; 7 Ssk 4/2024; 7 Ssk 26/2024

Vzťah k právnej úprave: § 3 ods. 1, § 7, § 9, § 10, § 20, § 25 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi; § 59 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok); § 191 ods. 1 písm. g) Správny súdny poriadok

Právna veta

Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny rozhodnutím, ktorým od určitého dátumu opätovne priznáva dávku v hmotnej núdzi už bez zníženia v zmysle § 10 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, nerozhoduje len o sume tejto dávky, ale zároveň aj o tom, že dôvody tohto zníženia zanikli práve k dátumu, ku ktorému dávku zvýšil. Preto Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny v konaní o odvolaní proti tomuto rozhodnutiu musí preskúmať, či dôvody tohto zníženia existovali až do tohto dátumu (teda či neodpadli už skôr), najmä ak poberateľ v odvolaní vznáša takúto námietku. Ak sa týmito dôvodmi odmietne zaoberať, poruší ustanovenie § 59 ods. 1 Správneho poriadku.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 37/2025 z 30. júla 2025: predseda senátu Michal Novotný (sudca spravodajca), členky senátu JUDr. Jana Martinčeková a JUDr. Petra Vysaničková]

Vymedzenie veci

I. Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovanej vyplýva, že žalobkyňa je od 29. decembra 2010 evidovanou uchádzačkou o zamestnanie. Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava jej rozhodnutím z 18. februára 2011 priznal od 1. februára 2011 nárok na pomoc v hmotnej núdzi, ktorá pozostáva z dávky v hmotnej núdzi a ďalších plnení. Rozhodnutiami z 31. júla a 22. novembra 2012, 19. septembra, 22. októbra 2013 a 31. júla 2014 úrad práce postupne rôzne upravoval výšku tejto pomoci v závislosti od toho, aký sa žalobkyni podarilo dosiahnuť príjem. Po týchto úpravách jej od 1. júla 2014 patrila pomoc v hmotnej núdzi 117,40 €, ktorá pozostávala z dávky 61,60 € a príspevku na bývanie 55,80 €.

2. Dňa 12. septembra 2014 úrad práce žalobkyni ponúkol vykonávanie menších obecných služieb na vrátnici základnej školy, a to na obdobie októbra až decembra 2014. Žalobkyňa sa odmietla zúčastniť na týchto prácach zo zdravotných dôvodov, keďže ešte rozhodnutím Bratislavskej správy sociálneho zabezpečenia z 22. januára 1991 bola uznaná za osobu so zmenenou pracovnou schopnosťou v zmysle § 80 zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení neskorších predpisov. Okrem toho namietla, že ponúkané práce nezodpovedajú jej veku, vzdelaniu a skúsenostiam. Nato úrad práce rozhodnutím z 11. novembra 2014 znížil žalobkyni pomoc v hmotnej núdzi od 1. októbra 2014 na 55,80 € (teda o celú sumu dávky). Vyšiel zo skutočnosti, že žalobkyňa od októbra 2014 nevykonáva práce

uvedené v § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z. o pomoci v hmotnej núdzi, a preto od tohto mesiaca nemá nárok na dávku v hmotnej núdzi (len na príspevok na bývanie). Odvolanie žalobkyne proti tomuto rozhodnutiu zamietol žalovaný svojím rozhodnutím z 10. februára 2015. Jej správnu žalobu proti tomuto rozhodnutiu zasa súdy právoplatne odmietli (Krajský súd v Bratislave uznesením č. k. 5 S 141/2015-42 a Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. 9 Sžso 3/2017).

3. Medzičasom úrad práce 16. januára 2015 predložil žalobkyni novú ponuku, a to výkon menších obecných služieb - údržbu verejnej zelene pre Mestskú časť Bratislava-Dúbravka na obdobie od 4. februára do 30. júna 2015. Žalobkyňa 29. januára 2015 odmietla aj túto ponuku, pretože na žiadané práce nie je kvalifikovaná a prekáža im jej zdravotný stav; začudovala sa aj nad tým, ako je možné údržbu verejnej zelene vykonávať v čase vegetačného pokoja drevín. Po 30. júni 2015 úrad práce žalobkyni neponúkol vykonávanie ďalších prác, a preto jej rozhodnutím z 29. apríla 2016 s účinnosťou od 1. júla 2015 zvýšil pomoc v hmotnej núdzi na pôvodných 117,40 €. Na odôvodnenie uviedol, že práve od 1. júla 2015 pominuli dôvody zníženia v zmysle § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z., pretože dovtedy mala podľa ponuky zo 16. januára 2015 vykonávať práce, ktoré 29. januára 2015 odmietla. Žalobkyňa v odvolaní proti tomuto rozhodnutiu znova zdôraznila, že ponúknuté práce sú namáhavé a ona má podľa odporúčania lekára obmedzovať fyzickú záťaž, ako aj to, že údržba zelene sa nedá vykonávať v zime. Úradu práce vytkla, že nerešpektuje zákon č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a doteraz jej nesprostredkoval zamestnanie primerané jej vzdelaniu a skúsenostiam.

4. Tu preskúmaným rozhodnutím zo 14. júla 2016 (nesprávne datovaným „14. 07. 2015“, čo správny súd považoval za zjavnú chybu) žalovaný potvrdil rozhodnutie úradu práce z 29. apríla 2016. V odôvodnení zopakoval, že až do 30. júna 2015 sa jej poskytovala pomoc v hmotnej núdzi znížená o dávku. Pretože na obdobie od 1. júla 2015 jej úrad neponúkol práce v zmysle § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z., podľa § 10 ods. 8 písm. i) tohto zákona sa na ňu nevzťahovala povinnosť vykonávať ich. Preto jej od 1. júla 2015 mala znova patriť aj dávka v hmotnej núdzi (popri príspevku na bývanie). K odvolacím námietkam sa žalovaný nevyjadril, pretože sú „*predmetom samostatného (súdneho) konania*“. Správny súd potom (po zrušení skoršieho odmietajúceho uznesenia uznesením tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 75/2021) napadnutým rozsudkom č. k. BA-8Sa/2/2022-101 zamietol správnu žalobu žalobkyne. Na úvod vlastného odôvodnenia v zhode so žalovaným zdôraznil, že žalobné námietky (obsahovo podobné odvolacím námietkam) sa netýkajú rozhodnutia žalovaného. Okolnosť, či ponuka z januára 2015 zodpovedala ust. § 10 zákona č. 417/2013 Z. z., totiž podľa správneho súdu nemala vplyv na výsledok administratívneho konania žalovaného. Na základe toho považoval za nesporné, že do 30. júna 2015 žalobkyni bol ponúknutý výkon prác v zmysle § 10 ods. 3 cit. zák., kým za obdobie od 1. júla 2015 jej nebol ponúknutý. Preto žalovaný postupoval v zhode s § 25 ods. 2 cit. zák., keď jej pomoc v hmotnej núdzi zvýšil od 1. júla 2015, a suma zvýšenia zodpovedala citovanému zákonu. Správny súd sa v ďalších častiach rozsudku nestotožnil ani s námietkami žalobkyne, že suma pomoci v hmotnej núdzi nedosahovala ani výšku životného minima a že zákon č. 417/2013 Z. z. porušuje jej práva podľa čl. 35 ods. 1 a 3 a čl. 39 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Proti tomuto rozsudku podala žalobkyňa „*odvolanie*“, ktoré bolo podľa obsahu (§ 55 ods. 3 SSP) posúdené ako kasačná sťažnosť. V ňom zopakovala, že zákon č. 417/2013 Z. z. je diskriminačný a suma pomoci nepostačuje na krytie základných potrieb. Zotrvala na tom, že žalovaný jej mal ponúknuť prácu zodpovedajúcu jej vzdelaniu a praxi. Takisto zopakovala, že ona neodmietla vykonávať prácu vo februári 2015, ale že je nezmyslom upravovať zeleň v zime a na miestnom úrade mestskej časti jej povedali, že potrebujú mužov.

7. Žalovaný navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť z dôvodov, ktoré uviedol vo vyjadrení a duplike.

Z odôvodnenia

III. Posúdenie veci kasačným súdom

A. K. „odvolaniu“ proti rozsudku č. k. BA-8Sa/2/2022-101

9. Predmetom prieskumu v prerokúvanej veci sú rozhodnutia žalovaného a úradu práce, ktorými od 1. júla 2015 zvýšili žalobkyni sumu pomoci v hmotnej núdzi v zásade o sumu dávky v hmotnej núdzi podľa zákona č. 417/2013 Z. z.. V zmysle § 9 ods. 3 písm. a) cit. zák. (v znení účinnom do 30. júna 2015, teda v období, ktoré žalobkyňa rozporuje) je táto dávka jednou z foriem pomoci v hmotnej núdzi; nárok na túto pomoc podľa § 9 ods. 1 cit. zák. vo všeobecnosti vzniká fyzickej osobe v hmotnej núdzi, ak spĺňa podmienky ustanovené v § 10 až 14 a úhrn súm uvedených v § 10 ods. 2 a 3, § 11 ods. 2, § 12 ods. 2, § 13 ods. 2 a § 14 ods. 2 (teda súm dávky a ďalších foriem pomoci) je vyšší ako úhrn príjmu podľa § 4. Hmotná núdza je podľa § 2 ods. 1 zákona č. 417/2013 Z. z. stav, keď príjem členov domácnosti [ktorým podľa § 3 ods. 1 písm. a) môže byť aj jednotlivец] nedosahuje sumu životného minima a členovia domácnosti si nevedia alebo nemôžu pracou, výkonom vlastníckeho práva alebo iného práva k majetku a uplatnením nárokov zabezpečiť alebo zvýšiť príjem. Príjem (a tým aj hmotná núdza) sa podľa § 7 ods. 5 cit. zák. skúma priebežne počas celého obdobia trvania nároku na pomoc v hmotnej núdzi a jej poskytovania. Pre dávku v hmotnej núdzi § 10 ods. 1 zákona č. 417/2013 Z. z. ustanovuje, že je určená na zabezpečenie základných životných potrieb, a podľa § 10 ods. 2 písm. a) je pre jednotlivca v sume 61,60 € mesačne. Z citovaných ustanovení tak možno vyvodiť, že v kalendárnom mesiaci, kedy je jednotlivец v hmotnej núdzi, mu v zásade patrí táto dávka, resp. jej časť, o ktorú úhrn všetkých súm pomoci v hmotnej núdzi prevyšuje úhrn jeho príjmov (porov. § 15 ods. 1 cit. zák.).

10. Podľa § 10 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. v cit. znení sa dávka v hmotnej núdzi znižuje o 61,60 € za každého plnoletého člena domácnosti (teda aj za jednotlivca), ktorý (zjednodušene povedané) nie je v pracovnoprávnom vzťahu aspoň na 32 hodín mesačne a nezúčastní sa v rozsahu 32 hodín mesačne na vykonávaní a) menších obecných služieb pre obec alebo pre jej rozpočtovú organizáciu alebo príspevkovú organizáciu, b) dobrovoľníckej činnosti v zmysle zákona č. 406/2011 Z. z. alebo c) prác na predchádzanie mimoriadnej situácii, počas vyhlásenej mimoriadnej situácie alebo pri odstraňovaní jej následkov. Z § 10 ods. 3 okrem toho plynie, že takto sa možno zúčastniť na uvedených činnostiach, len ak ich organizujú určité vymedzené právnické osoby na základe dohody s úradom práce, sociálnych vecí a rodiny. Ustanovenie § 10 ods. 6 cit. zák. predpokladá, že členovia domácnosti, ktorý sa nemôže uvedených činností zúčastniť kvôli práceneschopnosti trvajúcej viac ako 15 dní, sa požadovaná výmera 32 hodín znižuje o jednu hodinu za každý deň trvania práceneschopnosti. Paragraf 10 ods. 8 cit. zák. upravuje výnimky z povinnosti účasti na prácach podľa odseku 3, ktorých sa tak nemusí zúčastniť (okrem iného) osoba, a) ktorá je uvedená v § 7 ods. 2 písm. a), c) a e) až h) [zjednodušene povedané - starobní dôchodcovia, nezaopatrené deti, opatrovatelia iných osôb, účastníci resocializačných programov, denní študenti a osoby s nepriaznivým zdravotným stavom, ktorý citované ustanovenie definuje], b) ktorá poberá určité príspevky, c) ktorá poberá predčasný starobný dôchodok, d) ktorá je uznaná na invalidnú, alebo j) ktorej vykonávanie uvedených prác nebolo ponúknuté.

11. Podľa § 20 zákona č. 417/2013 Z. z. pritom tieto nároky vznikajú na základe zákona splnením podmienok pre vznik nároku a uplatnením nároku, a nie až rozhodnutím úradu. Na základe citovaných (nie úplne ľahko prehľadných) ustanovení tak možno ustáliť, že osobe, ktorá tvorí domácnosť ako jednotlivец podľa § 3 ods. 1 písm. a), je v hmotnej núdzi a nemá príjem podľa § 7 zákona č. 417/2013 Z. z., vzniká v zmysle § 9 ods. 1 a § 15 ods. 1 cit. zák. už splnením týchto podmienok nárok na dávku v hmotnej núdzi vo výške 61,60 € za každý kalendárny mesiac, počas ktorého tieto podmienky spĺňala aspoň jeden deň (porov. § 18 ods. 6 cit. zák.). Pokiaľ však úrad práce tejto osobe v určitom mesiaci ponúkne vykonávanie prác vymedzených v § 10 ods. 3 písm. a) až c) cit. zák. [porov. § 10 ods. 8 písm.

j) tohto zákona] a na jej strane nie je daná niektorá z ďalších výnimiek v zmysle § 10 ods. 8 cit. zák., je povinná zúčastniť sa na vykonávaní týchto prác v rozsahu 32 hodín (resp. menej, ak sú splnené podmienky cit. § 10 ods. 6). Ak sa takáto osoba napriek tomu v danom kalendárnom mesiaci nezúčastní týchto prác, dávka v hmotnej núdzi zaň sa jej znižuje o 61,60 €, teda v podstate o celú sumu, na ktorú má ako jednotlivец nárok. Citované ustanovenia tak svedčia o tom, že podmienky nároku na dávku v hmotnej núdzi a jej sumu sa môžu z kalendárneho mesiaca na kalendárny mesiac meniť. Preto § 25 ods. 2 zákona č. 417/2013 Z. z. ustanovuje, že pomoc v hmotnej núdzi sa zvýši alebo zníži, ak sa zmenia skutočnosti rozhodujúce pre tento nárok, a podľa § 25 ods. 3 sa potom pomoc v hmotnej núdzi musí priznať v sume, v ktorej patrila, odo dňa, od ktorého (správne) mali byť priznané, a to v zásade kedykoľvek, len čo sa zistí, že sa vyplácali v nižšej sume než patrili.

12. Naposledy citované ustanovenie je svojím znením podobné ustanoveniu § 112 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ktoré takisto ukladá priznať dávku až tri roky spätne, ak sa zistí, že sa dávka vyplácala v nižšej sume než patrí. Judikatúra k tomuto ustanoveniu už pritom vyslovila záver, že v jeho dôsledku tak pri rozhodovaní o dávkach absentuje prekážka *rei iudicatae*, resp. *rei administratae*. Dodatočné spätné priznanie nárokov podľa uvedených ustanovení je totiž možné napriek tomu, že už o priznaní bolo rozhodnuté, a nie je viazané na zistenie nových skutočností, ale len na zistenie, že pôvodne priznaná a vyplácaná dávka je nesprávna (porov. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 9 Sk 12/2019, ale aj rozsudky tunajšieho súdu sp. zn. 7 Ssk 4/2024 a 7 Ssk 26/2024). Už na základe toho je tak otázný záver žalovaného v preskúvanom rozhodnutí, že sa nebude vyjadrovať k námietkam žalobkyne k výške dávky v hmotnej núdzi za obdobie do konca decembra 2014, pretože o nich bolo rozhodnuté v inom rozhodnutí a sú predmetom konania na súde. Z citovaného ustanovenia § 25 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z. a tu uvedenej judikatúry by totiž bolo možné vyvodiť aj to, že úrad práce a žalovaný sú oprávnení kedykoľvek spätne prehodnotiť svoj záver o tom, v akej sume patrí dávka v hmotnej núdzi v určitom kalendárnom mesiaci. Ak by teda jej príjemca namietal, že suma dávky bola určená nesprávne, museli by sa tieto orgány verejnej správy touto námietkou zaoberať podobne, ako je napríklad Sociálna poisťovňa povinná opakovane sa zaoberať nárokom na dávku, aj keď o ňom už rozhodla.

13. Zo znenia § 25 ods. 2 a 3 zákona č. 417/2013 Z. z. je potom zrejmé, že dávka sa zvýši alebo zníži vždy k tomu dátumu, kedy sa zmenili rozhodujúce skutočnosti. Tie, ako už bolo uvedené, sa pre dávku v hmotnej núdzi v zmysle § 10 cit. zák. môžu meniť v podstate každý kalendárny mesiac. Pre každý kalendárny mesiac je totiž (okrem splnenia všeobecných podmienok hmotnej núdze) podstatné, či poberateľovi boli ponúknuté práce v zmysle § 10 ods. 3, a ak áno, či ich poberateľ musel vykonávať alebo sa naňho vzťahovala niektorá z výnimiek (napr. § 10 ods. 8 alebo 6), a ak sa nevzťahovala, či ich aj naozaj v určenom rozsahu vykonal. Z toho logicky plynie, že ak aj poberateľ odmietne práce, ktoré mu boli ponúknuté na dlhšie časové obdobie, neznamená to, že sa zníženie dávky predpokladané v § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z. naňho bez ďalšieho vzťahuje počas celého tohto obdobia. Nie je totiž vylúčené, že po dátume odmietnutia tejto ponuky, ale počas obdobia, na ktoré sa vzťahovala, u poberateľa môže nastať skutočnosť, ktorou sa aktivuje niektorá z citovaných výnimiek, takže sa naňho v určitom mesiaci predsa len nebude vzťahovať tento odsek. Pokiaľ sa podľa § 25 ods. 2 a 3 cit. zák. zníži dávka od určitého dátumu, je tým vyslovené, že od tohto dátumu nastala skutočnosť odôvodňujúca takéto zníženie. Ak však vo výroku rozhodnutia nie je uvedené niečo iné, nerieši ono otázku, dokedy takéto zníženie trvá, pretože rozhodujúce skutočnosti sa môžu zmeniť v ktoromkoľvek mesiaci.

14. Potom však rovnakou logikou z týchto ustanovení zákona č. 417/2013 Z. musí vyplývať, že rozhodnutie, ktoré od určitého dátumu zasa zvyšuje (v zmysle § 10 ods. 3 tohto zákona zníženú) dávku v hmotnej núdzi na sumu uvedenú v § 10 ods. 2 cit. zák., tým zároveň vyslovuje, že skutočnosť, ktorá zakladá dôvod takéto zvýšenia, nastala práve až od tohto dátumu. Inak povedané, takéto rozhodnutie nie

je len rozhodnutím o tom, že od určitého dátumu dávka v hmotnej núdzi znova patrí dávka v sume podľa § 10 ods. 2, ale zároveň rozhodnutím o tom, že pred týmto dátumom ešte v takejto výške nepatrila, lebo bol stále daný dôvod na jej zníženie podľa § 10 ods. 3 cit. zák. Ak teda poberateľ v odvolaní proti takémuto rozhodnutiu namieta napríklad to, že už pred týmto dátumom tu boli okolnosti, kvôli ktorým sa naňho povinnosť vykonávať práce podľa § 10 ods. 3 nevzťahovala, potom sa žalovaný musí zaoberať otázkou, či sú tieto námietky pravdivé. Pokiaľ by totiž boli pravdivé, malo sa správne rozhodnúť o zvýšení dávky v hmotnej núdzi k inému (skoršiemu) dňu, pretože práve vtedy v zmysle § 25 ods. 2 a 3 zákona č. 417/2013 Z. z. nastali skutočnosti, ktoré sú dôvodom takého zvýšenia. V takom prípade by rozhodnutie o zvýšení dávky v hmotnej núdzi až od neskoršieho dátumu odporovalo citovaným ustanoveniam a bolo by nezákonné.

15. V prerokovanej veci úrad práce najskôr rozhodnutím z 11. novembra 2014 znížil žalobkyni dávku v hmotnej núdzi od 1. októbra 2014. Toto rozhodnutie vychádzalo z toho, že žalobkyňa dostala ponuku na výkon práce podľa § 10 ods. 3 písm. a) zákona č. 417/2013 Z. z. na obdobie od tohto dátumu, nevzťahovala sa na ňu žiadna výnimka v zmysle § 10 ods. 8 cit. zák., a preto mala tieto práce vykonávať. Uvedená ponuka sa však týkala len prác na obdobie do 31. decembra 2014. Na obdobie januára 2015 žalobkyňa (podľa spisu) nedostala žiadnu ponuku, ale dostala ju až na obdobie od 4. februára do 30. júna 2015. Pretože dávka v hmotnej núdzi bola znížená od 1. októbra 2014, úrad práce žiadnym osobitným rozhodnutím nerozhodoval o tom, či sú aj v období od januára do júna 2015 splnené všetky podmienky na zníženie dávky v hmotnej núdzi v zmysle § 10 ods. 3 cit. zák. Rozhodnutím z 29. apríla 2016, ktorým žalobkyni znova priznal aj sumu dávky v hmotnej núdzi v zmysle § 10 ods. 2 písm. a) tohto zákona späť práve len od 1. júla 2015, tak v zmysle už uvedeného úrad práce zároveň vyslovil, že až do tohto dátumu (teda do 30. júna 2015) podmienky na takéto zvýšenie u žalobkyne neboli. Pretože však predošlé rozhodnutie z 11. novembra 2014 logicky nemohlo posudzovať obdobie až do júna 2015 (pretože v danom čase nemohlo predpokladať, či podmienky zníženia dávky budú splnené aj v ďalších mesiacoch), je rozhodnutie z 29. apríla 2016 v skutočnosti prvým a jediným, ktoré riešilo otázku trvania dôvodov zníženia dávky v zmysle § 10 ods. 3 až do 30. júna 2015.

16. Žalobkyňa v odvolaní proti tomuto rozhodnutiu namietala okrem iného aj to, že práce, ktoré jej boli ponúknuté v období od februára do júna 2015, z rôznych dôvodov nemôže, nevie alebo sa nedajú vykonávať. Podľa vyššie podaného výkladu bolo potom povinnosťou žalovaného ako odvolacieho orgánu preskúmať tieto námietky, pretože práve na ich základe úrad práce ustálil, že dôvody zníženia dávky v zmysle § 10 ods. 3 zákona č. 417/2013 Z. z. zanikli práve až od 1. júla 2015 a až týmto dňom nastala skutočnosť rozhodujúca pre jej zvýšenie. Ak by však záver úradu práce bol nesprávny a na žalobkyňu by sa (z akéhokoľvek dôvodu) povinnosť podľa § 10 ods. 3 cit. zák. nevzťahovala už od skoršieho dátumu (napr. od 1. júna, 1. mája, prípadne aj hneď od 1. januára), potom podľa citovaných § 25 ods. 2 a 3 tohto zákona mal rozhodnúť o zvýšení dávky nie k 1. júlu, ale už k skoršiemu dátumu. V takom prípade by jeho rozhodnutie bolo nesprávne a povinnosťou žalovaného ako odvolacieho orgánu by bolo napraviť túto nesprávnosť či už zrušením, alebo zmenou tohto rozhodnutia [porov. § 59 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov v spojení s § 22 ods. 1 zákona č. 417/2013 Z. z.]. Ak sa uvedenými námietkami nezaoberal, konal v rozpore s citovaným ustanovením.

B. K. „dovolaniu“ proti uzneseniu č. k. BA-8Sa/2/2022-129

18. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že ak sa žalovaný odmietol zaoberať vývodmi žalobkyne, že nebola povinná vykonávať práce v zmysle § 10 ods. 3 písm. a) zákona č. 417/2013 Z. z. ponúknuté jej na obdobie február až jún 2015, porušil tým ustanovenie § 59 ods. 1 Správneho poriadku, podľa ktorého mal preskúmať rozhodnutie úradu práce z 29. apríla 2016 v celom rozsahu. Posúdenie, či žalobkyňa musela tieto práce vykonávať, alebo prípadne spĺňala niektorú z

výnimiek (napr. v zmysle § 10 ods. 8 cit. zák.), je totiž podstatné pre záver, či dôvody zníženia jej dávky v hmotnej núdzi v zmysle § 10 ods. 3 cit. zák. boli skutočne dané až do 30. júna 2015, alebo či prípadne odpadli už skôr. Ak by totiž odpadli skôr, podľa ustanovenia § 25 ods. 2 a 3 zákona č. 417/2013 Z. z. by sa dávka v hmotnej núdzi musela zvýšiť už odvtedy a nie až od 1. júla 2015. Názor žalovaného, že o týchto otázkach sa rozhodlo už rozhodnutím z 11. novembra 2014 a preskúmali sa v súdnom konaní sp. zn. 5 S 18/2015, nie je správny.

19. Uvedený nedostatok znamená, že žalovaný porušil citované ustanovenie o rozsahu odvolacieho prieskumu tým, že v rozpore so zákonom výslovne odmietol preskúmať jednu jeho podstatnú časť (určenie dátumu zvýšenia dávky). To predstavuje podstatné porušenie ustanovenia o konaní, ktoré navyše mohlo mať za následok, že jeho rozhodnutie je nezákonné (preskúmaním mohol dospieť k záveru, že dôvod zvýšenia bol daný už skôr). To zakladalo dôvod jeho zrušenia v zmysle § 191 ods. 1 písm. g) SSP. Ak správny súd za týchto okolností správnu žalobu ako nedôvodnú zamietol, vychádza jeho rozsudok z nesprávneho právneho posúdenia veci, čo napĺňa kasačný dôvod podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Preto kasačný súd podľa § 462 ods. 2 SSP napadnutý rozsudok č. k. BA-8Sa/2/2022-101 rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu podľa § 191 ods. 4 SSP vrátil na ďalšie konanie. (...)

117/2026 ZNSS

Kľúčové slová: služobný pomer

Prejudikátúra: I. ÚS 283/2025; II. ÚS 307/2025; III. ÚS 327/2025; IV. ÚS 329/2025; PL. ÚS 11/94; R 110/2012; R 35/2008; 7 Ssk 11/2012

Vzťah k právnej úprave: čl. 111, čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky; § 4, § 6 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore; § 3 zákona č. 199/1994 Z. z. o psychologickkej činnosti a Slovenskej komore psychológov; § 3, § 4, § 14a, § 192 ods. 1 písm. b), § 222, § 233, § 238, § 243 ods. 1, § 247 zákona č. 73/1998 Z. z. o služobnom pomere príslušníkov o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície; výnos č. 197/1998 Z. z., ktorým sa vykonávajú niektoré ustanovenia zákona č. 73/1998 Z. z.; § 78, § 126, § 127, § 128, § 119, § 134 ods. 2 písm. a), písm. b) § 139 ods. 2, § 180 ods. 1 Správny súdny poriadok

Právna veta

- I. Nariadenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 103/2005 zo 14. decembra 2005, uverejnené vo Vestníku ministerstva vnútra Slovenskej republiky, nie je všeobecne záväzným právnym predpisom ministerstva v zmysle čl. 123 Ústavy Slovenskej republiky.**
- II. Keď zákon č. 73/1998 Z. z. nedáva orgánom konajúcim vo veciach služobného pomeru (podľa § 231 až 247a tohto zákona) oprávnenia, aby od tretej osoby vynútili vyjadrenie alebo predloženie listiny, hoci boli pre dokazovanie podstatné, môže to byť dôležitý dôvod, aby správny súd na návrh žalobcu takéto vyjadrenie (výpoveď) alebo listinu sám zadovážil a vykonal ako dôkaz podľa § 119 Správneho súdneho poriadku.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 43/2025 z 30. júla 2025: predseda senátu Michal Novotný (sudca spravodajca), členky senátu JUDr. Jana Martinčeková a JUDr. Petra Vysaničková]

Vymedzenie veci

I. Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívnych spisov žalovaného vyplýva, že žalobca bol od 1. októbra 2003 príslušníkom Policajného zboru Slovenskej republiky a naposledy bol v stálej štátnej službe zaradený v motorizovanej jednotke Riaditeľstva hraničnej a cudzineckej polície v Prešove. Približne v apríli 2014 veliteľ tejto jednotky ako jeho nadriadený na základe bližšie neurčených pohovorov s inými policajtami nadobudol podozrenie na nápadnosti v správaní žalobcu, a preto ho na 29. apríla 2014 vyslal na psychologické vyšetrenie služobnou psychologičkou krajského riaditeľstva v Prešove. Na základe jej odporúčania potom nadriadený požiadal o kontrolné psychologické vyšetrenie v Nemocnici svätého Michala, a. s., v Bratislave, ktorému sa žalobca podrobil 30. júla a 5. septembra 2014. Počas neho klinická psychologička nenašla u žalobcu známky ochorenia, odporúčala však zopakovať toto vyšetrenie o tri mesiace, a tak sa mu žalobca znova podrobil 8. decembra 2014. Na podklade kontrolných vyšetrení klinická psychologička C.. J. R. v odbornom posudku z 11. decembra 2014 (č. 544/14) skonštatovala,

že žalobca vykazoval určité patologické javy. Preto v súlade s čl. 9 až 11 nariadenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 103/2005 V. m. v. o psychodiagnostickom o psychologickom vyšetrení vyslovila záver, že nie je duševne spôsobilý na výkon štátnej služby. V podrobnostiach odkázala na nález k tomuto posudku, ktorý však podliehal povinnosti mlčanlivosti podľa § 3 zákona č. 199/1994 Z. z. o psychologickéj činnosti a Slovenskej komore psychológov. Žalobca s jej posudkom nesúhlasil a počas konania predložil potvrdenie psychiatricky zo 16. januára 2015, že netrpí psychózou.

2. V ďalšom konaní nadriadený dal vypočúť klinickú psychologičku C.. R., ktorá zdôraznila, že hoci žalobca netrpí psychózou, nevylučuje to jeho duševnú nespôsobilosť na výkon štátnej služby. Ďalej vypočul ôsmich policajtov, ktorí boli spolu so žalobcom radení do výkonu služby a ktorí všeobecne opísali jeho prejavy, ktoré vnímali ako výstredné (nápadné) správanie. Žalobca sa v konaní domáhal konfrontácie so všetkými vypočutými, ako aj vypracovania znaleckého posudku. Napriek tomu ho viceprezident Policajného zboru personálnym rozkazom z 9. februára 2015, č. 4, prepustil zo služobného pomeru podľa § 192 ods. 1 písm. c) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže a Železničnej polície v znení neskorších predpisov s tým, že služobný pomer sa skončí dorúčením tohto rozkazu. V odôvodnení v podstate odkázal na posudok z 11. decembra 2014, ktorý žalobcu uznal za duševne nespôsobilého a na ktorého záveroch nič nezmenilo ani predložené potvrdenie psychiatra. Aj kolegovia žalobcu potvrdili jeho zvláštne správanie a on sám nepredložil žiaden nález z vyšetrenia psychologičky, ktorý mal údajne preukazovať jeho duševnú spôsobilosť. Preto bol podľa viceprezidenta skutkový stav dostatočne preukázaný vykonaným dokazovaním.

3. Žalobca podal proti tomuto personálnemu rozkazu obsiahle odvolanie, ku ktorému priložil jednak list C. R., že odoprela sprístupniť mu podklady svojho posudku, ako aj správu psychologičky C.. I., ktorá ho vyšetřila. Počas odvolacieho konania doplnil ešte aj znalecký posudok z 2. marca 2015 (č. 21/2015) znalkyne C. ktorá popisala závery z jeho vyšetřenia a uzavrela, že nezistila nedostatky, kvôli ktorým by nemohol vykonávať službu policajta. Prezident Policajného zboru najskôr rozhodnutím z 28. apríla 2015 žalobcovo odvolanie zamietol. Krajský súd v Bratislave (po zrušení jeho skoršieho rozsudku rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžk 16/2017) rozsudkom č. k. 5 S 154/2018-122 zrušil toto rozhodnutie. Prezidentovi vytkol, že predložený administratívny spis je neúplný, lebo v ňom chýba žalobcovo odvolanie, jeho doplnenie a znalecký posudok C.. G.. Okrem toho krajský súd odkázal aj na závery zrušujúceho rozhodnutia najvyššieho súdu, ktorý obsiahlo vysvetlil, že sa musí presne a úplne zistiť skutočný stav veci a na ten účel podľa potreby doplniť dokazovanie, napríklad aj znaleckým posudkom.

4. Po vrátení veci Prezídium Policajného zboru požiadalo pracovisko klinickej psychológie Nemocnice svätého Michala, a. s., o doplnenie pôvodného posudku. Doplnenie z 31. mája 2019 nespracovala C.. R., lebo už na pracovisku nepracovala, ale ustanovená komisia troch psychológov. V doplnení zopakovali, že 5. septembra 2014 sa so žalobcom uskutočnil tzv. interpretačný rozhovor a 8. decembra 2014 vyšetřenie potvrdilo pôvodne zistené symptómy a osobnostné črty, ktoré sú podľa prílohy nariadenia č. 103/2005 V. m. v. kontraindikáciami pre výkon štátnej služby v Policajnom zbore (žalobca spĺňa deväť z celkových 18). Na základe toho komisia zotrvala na záveroch pôvodného posudku C.. R. z 11. decembra 2014. K správe z vyšetřenia C.. I. a k znaleckému posudku C.. G. táto komisia poznamenala, že obe zjavne nemali k dispozícii kontraindikácie podľa cit. nariadenia. Zároveň však upozornila, že aj tieto psychologičky na základe vyšetřenia opisujú také žalobcove osobnostné črty, ktoré sa zhodujú s nálezom z vyšetřenia C.. R. 8. decembra 2014. Žalobca k tomuto doplneniu dodal, že komisia sama nič nezisťovala jeho vyšetřením; navyše nie je oprávnená posudzovať závery C.. G. a C.. I., z ktorých ani jedna nezistili, že by nebol spôsobilý na výkon štátnej služby.

5. Na základe toho bolo vydané tu preskúmané rozhodnutie zo 14. augusta 2019, ktoré je po formálnej stránke označené hlavičkou žalovaného ministerstva a opatrené jeho pečiatkou. V záhlaví je však ako „*príslušný odvolací orgán*“ označený prezident Policajného zboru, ktorý ho aj podpísal a ktorý svoju príslušnosť založil na „čl. 12 ods. 2 písm. a) nariadenia Prezídia Policajného zboru č. 53/2015 o organizačnom poriadku“ prezídia. Vo výroku rozhodnutia prezident opätovne potvrdil personálny rozkaz z 9. februára 2015. V mimoriadne obsiahlom odôvodnení znova zdôraznil, že v prerokúvanej veci nie je podstatné, či žalobca trpí duševnou chorobou, ale len to, či je duševne spôsobilý na výkon štátnej služby. Dôvodom prepustenia nie je ani samotné správanie žalobcu, a preto nebol dôvod na jeho konfrontáciu s jednotlivými vypočutými policajtami. Žalobcom predložené listiny posúdila komisia troch psychológov, ktorí jasne uviedli, aké kontraindikácie bránia žalobcovej duševnej spôsobilosti. V ďalšej časti odôvodnenia potom cituje konkrétne výňatky zo správ C.. I. a C.. G., ktoré podľa názoru komisie psychológov potvrdzujú ich vlastný záver o existencii týchto kontraindikácií. Prezident v rozhodnutí zdôraznil, že podľa judikatúry nemôže hodnotiť záver klinického psychológa, a práve preto bola povolaná komisia troch ďalších psychológov. Nesprístupnenie podkladov psychologického vyšetrenia bolo v súlade s § 3 zákona č. 199/1994 Z. z. K námietkam žalobcu, že postup pred psychologickým vyšetrením nezodpovedal právnym predpisom, v rozhodnutí odkázal na usmernenie žalovaného z roku 2011 a na to, že nariadenie č. 103/2005 V. m. v. dovoľuje v rámci získavania podkladov klinického psychológa kontaktovať rôznych štátnych zamestnancov. Obsah spisu si žalobca mohol odfoťiť na mobilný telefón, a preto podľa prezidenta nie je podstatná jeho námietka, že nedostal jeho kópiu. Takisto výsluchy jednotlivých policajtov prezident vyhodnotil ako zákonné, pretože zákon č. 73/1998 Z. z. nevyžaduje, aby sa konali len v prítomnosti žalobcu. Pretože žalobca už nie je policajtom, nebolo možné vyhovieť jeho požiadavke na nové vyšetrenie služobným klinickým psychológom, resp. ustanovenou komisiou.

6. Žalobca v správnej žalobe proti tomuto rozhodnutiu vzniesol množstvo námietok, medzi nimi aj to, že (1) nariadenie č. 103/2005 V. m. v. nemá oporu v zákone č. 73/1998 Z. z., (2) rozhodnutie vydal neoprávnený orgán, pretože žalované ministerstvo nie je nadriadeným v zmysle tohto zákona, prezident Policajného zboru však zasa nemohol konať v mene žalovaného, (3) C.. R. nebola služobným psychológom, pretože nebola v služobnom pomere. Okrem toho žiadal, aby správny súd vyžiadal všetky podklady k odbornému posudku z 11. decembra 2014. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. BA-1S/224/2019-127 zamietol túto správu žalobu. Na odôvodnenie predovšetkým zdôraznil, že posúdenie duševnej spôsobilosti prebehlo v súlade so zákonom a vykonala ho oprávnená osoba - služobný klinický psychológ. Žalovaný rešpektoval právny názor vyslovený v predošlom zrušujúcom rozsudku krajského súdu a v súlade s ním zabezpečil preverenie záverov pôvodného posudku odbornou komisiou, ktorá na nich zotrvala. Nepovažoval za potrebné nariaďovať znalecké dokazovanie znalcom, pretože na duševnú spôsobilosť pri výkone štátnej služby policajtov sú kladené iné požiadavky. Nesúhlasil s tým, že by C.. R. nebola klinickým psychológom, keďže konala ako služobný klinický psychológ Nemocnice svätého Michala, a. s., čo však nemalo vplyv na správnosť jej záverov. Podľa správneho súdu ani znalecký posudok C. G., ani potvrdenie psychiatričky zo 16. januára 2015, ani správa z vyšetrenia u C.. I. nespochybnili odborný posudok z 11. decembra 2014. K tomu odkázal na závery odbornej komisie, v zmysle ktorých sa v tomto odbornom posudku neposudzovalo žalobcovo duševné zdravie, ale jeho duševná spôsobilosť na výkon štátnej služby, ktorá vychádza zo špecifickej činnosti a potrieb Policajného zboru. Rovnako sa správny súd stotožnil so záverom, že zákon č. 73/1998 Z. z. nedáva žalobcovi právo byť prítomný pri výsluchu iných osôb, a preto nebola dôvodná jeho námietka v tomto smere, ani jeho žiadosť o konfrontáciu s nimi. Podklady odborného posudku podliehajú povinnosti mlčanlivosti, a preto ich nesprístupnenie zodpovedalo ustanoveniu § 3 zákona č. 199/1994 Z. z. Nariadenie č. 103/2005 V. m. v. malo podľa správneho súdu oporu v ustanovení § 247 zákona č. 73/1998

Z. z. v spojení s jeho § 14a a § 222. Zistený skutkový stav tak dostatočne preukazoval naplnenie predpokladov prepustenia žalobcu podľa § 192 ods. 1 písm. c) tohto zákona.

II. Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

7. Včas podanou, no nepríliš prehľadnou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zmeny tohto rozsudku tak, že sa zruší preskúmané rozhodnutie, ako aj personálny rozkaz viceprezidenta. Zotrval na tom, že žalovaný nepostupoval správne, ak namiesto znaleckého dokazovania zriadil komisiu psychológov, ktorá však žalobcu vôbec nevyšetrila. V tejto súvislosti odkázal na skorší zrušujúci rozsudok krajského súdu č. k. 5 S 154/2018-122 a jemu predchádzajúci rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžk 16/2017, ktoré žalovanému uložili vykonať znalecké dokazovanie, ten však v rozpore s § 191 ods. 6 SSP nerešpektoval tento právny názor. Preto žalobca nesúhlasil ani s doplnením z 31. mája 2019, ani so závermi pôvodného odborného posudku z 11. decembra 2014. Zriadená komisia nemala oporu v zákone č. 73/1998 Z. z. a nariadenie ministra vnútra, o ktoré sa opiera, nie je všeobecne záväzný právny predpis. Samotné nariadenie č. 103/2005 V. m. v. tiež nemá oporu v zákone č. 73/1998 Z. z., s čím sa správny súd vyrovnal len nedostatočne. Tento zákon v § 222 ods. 5 predpokladá len zriadenie lekárskej komisie, nie komisie psychológov, a táto nezákonne zriadená komisia nemôže spochybňovať závery C.. G. a C.. I.. Žalobca zdôrazňoval, že ustanovenie § 238 ods. 2 cit. zák. dovoľuje za dôkaz použiť všetko, a teda aj znalecký posudok a konfrontáciu. Argument, že služobný psychológ najlepšie pozná požiadavky na prácu v Policajnom zbore, degraduje výkon znaleckej činnosti; okrem toho príloha k nariadeniu č. 103/2005 V. m. v. tiež nie je všeobecne záväzným právnym predpisom v zmysle zákona č. 73/1998 Z. z. Minister vnútra totiž nemôže nariadením vydávať žiadne všeobecne záväzné právne predpisy, a preto nesúhlasil so záverom správneho súdu. Takéto nariadenie neoprávnene zasahuje do odbornej činnosti služobného psychológa, kvôli čomu C. ani ustanovená komisia nekonali nezávisle. Žalobcom predložené listiny (posudok C.. G., správa C.. I.) mohlo spochybniť len riadne znalecké dokazovanie, ktoré sa nevykonalo. Žalobca zopakoval aj svoju výhradu, že nemal prístup k podkladom odborného posudku z 11. decembra 2014, a preto obsiahlo citoval zo znaleckého posudku C.. G. a správy C.. I.. Žalovanému znova vytkol, že sa nevyrovnal s ich zisteniami a závermi, ktoré vyvracajú posudok z 11. decembra 2014, a že nevychádzal z celého tohto posudku (vrátane jeho nálezovej časti). Všeobecné kontraindikácie v ňom uvedené nemajú oporu v konkrétnych situáciách. Žalobca znova spochybnil vyjadrenia vypočutých policajtov a výstrednosti v jeho správaní podľa neho vyfabuloval nadriadený. Navyše, žalobca nedostal šancu byť pri ich výpovediach a konfrontovať ich, čo považoval za protiústavné, k čomu upriamil pozornosť aj na to, že žalovaný doteraz neupravil podrobnosti o konaní v zmysle § 247 zákona č. 73/1998 Z. z. Naďalej trval aj na tom, že v jeho prípade neboli splnené podmienky, aby sa podrobil kontrolnému psychologickému vyšetreniu. Doteraz mu nie je jasné, kvôli akému správaniu bol prepustený, za podstatné však považoval, že ani C., ani C.. I. uňho nenašli poškodenie centrálnej nervovej sústavy. Správny súd sa v rozsudku nevyrovnal s jeho návrhom na ich výsluch, ani so žiadosťou o vyžiadanie celého posudku z 11. decembra 2014, ktorý mu podľa jeho presvedčenia odopreli sprístupniť v rozpore s § 3 zákona č. 199/1994 Z. z. Žalobca sa tak k týmto podkladom vôbec nemohol vyjadriť. Navyše bola C.. R. zaujatá ako zamestnankyňa právnickej osoby, ktorej jediným akcionárom je žalovaný. Správny súd sa podľa žalobcu nijako nevyjadril k jeho námietke, že žalované ministerstvo vnútra nebolo oprávnené na vydanie preskúmaného rozhodnutia, pretože nie je nadriadeným v zmysle § 4 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z.; prezident Policajného zboru však nie je na čele žalovaného. Za nesprávny považoval aj názor správneho súdu, že C.. R. mohla byť služobný psychológ, pretože nebola v služobnom pomere, ale zamestnancom nemocnice. Zopakoval aj námietku, že ustanovenie § 194 ods. 1 cit. zák. je v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, pretože dovoľuje vydať rozhodnutie bez toho, aby boli k dispozícii všetky podklady. Na záver zopätoval svoje podozrenie, že jeho prepustenie je pomstou za to, že podal sťažnosť

na nadriadeného, a žalovaný mu nevydaním predpisu podľa § 247 zákona č. 73/1998 Z. z. znemožnil realizovať jeho právo na právnu pomoc v zmysle čl. 47 ods. 2 ústavy.

8. Žalovaný vo vyjadrení navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť s odkazom na svoje vyjadrenie k žalobe.

Z odôvodnenia

III. Posúdenie veci kasačným súdom

11. Žalobca v správnej žalobe namietal, že preskúmané rozhodnutie vydal neoprávnený orgán. Pritom zdôrazňoval rozpor medzi označením žalovaného ministerstva v záhlaví (ktoré je aj na pripojenej pečiatke) a podpisom prezidenta Policajného zboru pod rozhodnutím. Podľa § 134 ods. 2 písm. b) SSP správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený. Z tohto ustanovenia plynie, že oprávnenie (príslušnosť a pôsobnosť) orgánu verejnej správy na vydanie preskúmaného rozhodnutia zákonodarca považuje za tak dôležité, že správne mu súdu dokonca ukladá, aby na ich nedostatok prihliadal aj vtedy, ak sa to v správnej žalobe nenamieta. Konzekventne potom platí, že ak sa tento nedostatok v správnej žalobe namieta, ide o námietku kľúčovú, pretože bez vyjasnenia si, či preskúmané rozhodnutie vydal oprávnený orgán, nemá vôbec zmysel skúmať, či je inak správne. Napriek tomu však správny súd na túto námietku v celom odôvodnení svojho rozsudku vôbec nereagoval. Uvedená okolnosť pritom súvisí aj s označením žalovaného, ktorým je podľa § 180 ods. 1 SSP orgán, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku. Hoci ide o otázku, ktorú má správny súd skúmať z úradnej povinnosti (porov. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 4 Sžo 19/2011, judikát R 110/2012), správny súd nijako neobjasnil, koho vlastne považuje za tento orgán - či ministerstvo vnútra (s ktorým koná, hoci rozhodnutie podpísal prezident Policajného zboru) alebo prezidenta Policajného zboru (s ktorým ale nekoná).

12. Žalobca pritom zrozumiteľne namietal, že podľa § 243 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. je odvolacím orgánom, ktorý je príslušný rozhodnúť o jeho odvolaní (porov. § 242 ods. 5 cit. zák.), najbližší nadriadený orgánu, ktorý rozhodnutie vydal. Samotný pojem „nadriadený“ je legislatívna skratka v § 3 cit. zák., podľa ktorého vo veciach služobného pomeru podľa tohto zákona rozhoduje minister [vnútra, porov. § 1 ods. 4 písm. c) cit. zák.] a v rozsahu ním ustanovenom ďalšie orgány (nadriadený). V zmysle § 4 ods. 1 tohto zákona nadriadeným môže byť buď policajt zaradený v stálej alebo dočasnej štátnej službe, ale aj štátny zamestnanec (dnes podľa zákona č. 55/2017 Z. z. o štátnej službe). Z citovaných ustanovení tak celkom zreteľne vyplýva, že určenie, kto a kedy rozhoduje ako nadriadený vo veciach služobného pomeru, je predovšetkým vecou ministra (vnútra). Preto aj pojem „najbližší nadriadený“ použitý v § 243 ods. 1 cit. zák. treba posudzovať práve na základe tohto určenia, teda na základe tých právnych aktov, ktorými minister využil svoju právomoc určiť nadriadených podľa cit. § 3 zákona č. 73/1998 Z. z. Z tohto hľadiska nie je podstatné, či je prezident Policajného zboru nadriadený viceprezidentovi v zmysle § 6 ods. 2 zákona NR SR č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov. Na účely § 243 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. je podstatné, kto je ako najbližší nadriadený určený ministrom v súlade s § 3 cit. zák. Pozornosti kasačného súdu neuniklo, že prezident Policajného zboru v záhlaví preskúmaného rozhodnutia na odôvodnenie svojej právomoci odkazuje na nariadenie „Prezídia Policajného zboru“, podľa cit. § 3 zákona č. 73/1998 Z. z. však vymedzenie nadriadených na účely tohto zákona patrí ministrovi (vnútra). Podobne aj vnútornú organizáciu útvarov Policajného zboru (podľa § 4 ods. 2 zákona č. 171/1993 Z. z. účinného až do 30. júna 2022) určoval minister vnútra a nie samo Prezídium Policajného zboru.

13. Podobne ako pri nedostatku oprávnenia orgánu verejnej správy podľa § 134 ods. 2 písm. a) SSP platí, že správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby ani vtedy, ak rozhodnutie bolo

vydané na základe neúčinného právneho predpisu. Nie je v tejto súvislosti potrebné riešiť otázku, či pod toto ustanovenie spadá aj prípad, kedy bolo rozhodnutie vydané na základe aktu, ktorý orgán verejnej správy aj účastník mylne považovali za záväzný právny predpis. Žalobca totiž v prerokovanej veci dostatočne zavčasu a pomerne konkrétne namietol, že nariadenie č. 103/2005 V. m. v., na ktorom je založený posudok z 11. decembra 2014 a tým konzekventne [cez § 192 ods. 1 písm. b) a § 194 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z.] aj preskúmané rozhodnutie, nie je vôbec všeobecne záväzným právnym predpisom a na jeho vydanie minister vnútra nebol oprávnený. Správny súd túto jeho námietku vyriešil odkazom na § 247 zákona č. 73/1998 Z. z., ktorý nie úplne jasne prepojil s § 222 a § 14a zákona č. 73/1998 Z. z. Žalobca však v kasačnej sťažnosti opodstatnene namieta, že takáto odpoveď je nedostatočná a vo svojej podstate celkom nejasná. Správny súd si totiž neujasnil, čo je všeobecne záväzným právnym predpisom a aké sú podmienky jeho platnosti; potom konzekventne nedal ani zrozumiteľnú odpoveď čo do charakteru a účinkov uvedeného nariadenia.

14. Podľa čl. 123 ústavy ministerstvá môžu vydávať všeobecne záväzné právne predpisy, ak sú na to splnomocnené zákonom; tieto všeobecne záväzné právne predpisy sa vyhlasujú spôsobom, ktorý ustanoví zákon. V nadväznosti na to potom z ustanovení § 1 ods. 1 a § 3 ods. 1 zákona NR SR č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení účinnom aj v roku 2005 vyplývalo, že tieto všeobecne záväzné právne predpisy nadobúdali platnosť až vyhlásením v zbierke zákonov. Podľa § 4 ods. 1 a 2 a § 5 cit. zák. sa potom vyhlášky vyhlasovali uverejnením úplného znenia, iné všeobecne záväzné právne predpisy (označované ako výnos alebo opatrenie) aspoň uverejnením oznámenia o ich vydaní. Podľa citovaných ustanovení tak žiaden všeobecne záväzný právny predpis ministerstva nemohol nadobudnúť platnosť (a tým menej účinnosť, porov. § 3 ods. 2) bez toho, aby bol uverejnený v zbierke zákonov buď v úplnom znení, alebo aspoň oznámený. Ministerstvo vnútra pritom v skutočnosti vydalo všeobecne záväzný predpis na vykonanie niektorých ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z., a to výnos z 15. júna 1998 (oznámený pod č. 197/1998 Z. z.). Išlo však o ustanovenia § 15 ods. 8, § 32 ods. 3, § 45, § 69 ods. 3, § 146 ods. 10, § 147 ods. 3, § 164 ods. 4, § 218 ods. 2 a § 221 ods. 6 cit. zák. (v znení účinnom k 15. júnu 1998), pričom v každom z týchto ustanovení je obsiahnuté výslovné zákonné splnomocnenie na jeho vydanie. Ani tento výnos však nebol vydaný na vykonanie cit. ustanovenia § 247 zákona č. 73/1998 Z. z., ktoré výslovne splnomocňuje na úpravu podrobností o konaní vo veciach služobného pomeru, teda konania upraveného v § 231 až 247a cit. zák.

15. Nie je teda zrejmé, ako správny súd dospel k záveru, že nariadenie č. 103/2005 V. m. v. je všeobecne záväzným právnym predpisom vydaným podľa cit. § 247 zákona č. 73/1998 Z. z. Ako správne namieta žalobca, toto ustanovenie splnomocňuje „ministerstvo“, uvedené nariadenie však podľa jeho nadpisu vydal „minister“. Minister síce podľa čl. 111 ústavy a § 4 ods. 1 zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov riadi ministerstvo, ale to neznamená, že ich možno celkom stotožňovať, osobitne ak ústava v čl. 122 zveruje oprávnenie vydávať všeobecne záväzné právne predpisy ministerstvu. Okrem toho však nariadenie č. 103/2005 V. m. v. nebolo nikdy vyhlásené v zbierke zákonov, a to ani oznámením v zmysle § 4 ods. 2 a § 5 zákona č. 1/1993 Z. z. (pozri, na porovnanie, napr. vyhlášku Ministerstva obrany Slovenskej republiky č. 446/2022 Z. z.), a preto - aj keby išlo o všeobecne záväzný právny predpis - nikdy nemohlo nadobudnúť platnosť v zmysle cit. § 1 ods. 1 a § 3 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z. z., a tým ani účinnosť a záväznosť pre súdy (porov. aj uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/94). Konečne, otázne je, či úpravu psychodiagnostického a psychologického vyšetrenia vôbec možno považovať za úpravu konania vo veciach služobného pomeru (v zmysle § 247 zákona č. 73/1998 Z. z.), keď obsahom tohto nariadenia nie sú len procesné otázky, ale aj hmotnoprávne ustanovenia upravujúce duševnú spôsobilosť uchádzačov a policajtov (príloha č. 3, podstatná práve v prerokovanej veci). Podobne nie je jasný odkaz správneho súdu na § 222 a § 14a cit. zák., keď tieto neobsahujú žiadne splnomocnenie na vydanie všeobecného právneho predpisu; navyše lekárskou posudkovou činnosťou podľa § 222 sa posudzuje len

zdravotná spôsobilosť [§ 14a ods. 2 a § 192 ods. 1 písm. b) cit. zák.] a nie duševná spôsobilosť, ktorú vyšetrením zisťuje psychológ [§ 14a ods. 4 cit. zák.].

16. Pretože správny súd sa nedostatočne zaoberal účinnosťou a záväznosťou nariadenia č. 103/2005 V. m. v., je nedostatočná aj jeho odpoveď na ďalšie žalobcove námietky, ktoré s tým súvisia. V prerokúvanej veci je totiž dôvodom prepustenia žalobcu zo služobného pomeru posudok klinickej psychologičky C. R. z 11. decembra 2014, ktorá vyslovila, že nie je duševne spôsobilý na výkon štátnej služby. Správny súd nezistil podrobnosti ohľadom podkladu tohto záveru (k tomu aj ďalej), z neskoršieho doplnenia z 31. mája 2019 však možno vyrozumieť, že k nemu dospela tak, že poznatky, ktoré získala žalobcovým vyšetrením, porovнала so zoznamom kontraindikácií psychickej spôsobilosti v časti II prílohy č. 3 cit. nariadenia. To teda znamená, že jej záver o žalobcovej duševnej nespôsobilosti nie je v celosti výsledkom len jej odborného posúdenia; ak totiž zistila určitú kontraindikáciu uvedenú v cit. prílohe, nezostávalo jej iné než túto nespôsobilosť vysloviť. Ide teda o podobnú činnosť ako činnosť posudkových lekárov Sociálnej poisťovne pri posudzovaní miery poklesu schopnosti vykonávať zárobkovú činnosť, ktorú takisto (rámcovo) normuje priamo zákon (príloha č. 4 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení). V tomto zmysle je potom mimoriadne dôležité posúdiť záväznosť nariadenia č. 103/2005 V. m. v., pretože ono (a nielen odborný názor psychológa) je rozhodujúce pre záver o duševnej (ne)spôsobilosti policajta. Na dokreslenie tohto významu postačí uvedomiť si, aké problematické by bolo, ak by medzi kontraindikáciami v tomto nariadení boli zaradené psychicke stavy, ktoré by podľa mienky samotných psychológov nemali žiaden súvis s požiadavkami na výkon služby.

17. Tunajší súd už vo všeobecnosti pripustil, že minister vnútra môže vydávať rôzne interné riadiace akty, a to na základe svojej právomoci riadiť Policajný zbor (§ 6 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z.), ako aj riadiť a organizovať štátnu službu v zmysle § 3 a § 4 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. (napr. nariadenia vo veciach služobnej disciplíny, služobných úloh alebo priznávania príplatkov, porov. rozsudok sp. zn. 7 Ssk 11/2022). Zo znenia cit. ustanovení však vyplýva, že týmito aktami môže riadiť Policajný zbor, resp. podriadených policajtov, a nie iných osôb. Z tohto pohľadu potom nie je dostatočná reakcia správneho súdu na žalobcovu námietku, že C. nebola služobnou klinickou psychologičkou a že minister svojím nariadením nemohol riadiť jej činnosť. Ako žalobca opakovane namietal, citovaný § 192 ods. 1 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. totiž výslovne vyžaduje, aby posudok podal služobný klinický psychológ, čo podľa neho znamenalo psychológ v služobnom pomere podľa zákona č. 73/1998 Z. z. Správny súd však v napadnutom rozsudku nepodal žiaden výklad tohto pojmu a hoci sám konštatoval, že C.. R. bola zamestnankyňou nemocnice - akciovej spoločnosti, bez ďalšieho odmietol žalobcovu argumentáciu. Potom konzekventne nevysvetlil, prečo táto psychologička - ako nepolicajтка - mala byť pri vyslovení svojho odborného záveru viazaná už cit. nariadením č. 103/2005 V. m. v. Takáto viazanosť je zarážajúca o to viac, že C.. R. sa sama dovoľávala ustanovení zákona č. 199/1994 Z. z., ktorý takisto nepredpokladá, že by mal psychológ pri výkone svojej činnosti postupovať podľa pokynov orgánov štátnej správy.

18. Konečne, kasačný súd sa stotožňuje so žalobcom aj v tom, že správny súd nedal žiadnu odpoveď na jeho žiadosť o vyžiadanie celého odborného posudku z 11. decembra 2014, a to vrátane nálezovej časti. Žalobca pritom pomerne zrozumiteľne argumentoval, že C.. R. postupovala v rozpore s § 3 zákona č. 199/1994 Z. z., keď aj jemu samému odoprela prístupniť tieto podklady. V dôsledku toho ich potom nemal možnosť posúdiť ani žalovaný, ale ani ním zvolení psychológovia. Kasačný súd nespochybňuje, že podľa v zásade ustálenej judikatúry správny súd nie je súdom skutkovým a jeho úlohou nie je nahrádzať činnosť orgánov verejnej správy. Situácia žalobcu je však problematická v tom, že preskúmané rozhodnutie bolo vydané v konaní podľa zákona č. 73/1998 Z. z. Tento zákon síce ustanovuje v § 233 ods. 1, že oprávnený orgán (§ 232) si má obstaráť potrebné podklady, medzi nimi aj

dôkazy podľa § 238. No ustanovenia § 231 až 247a, ani žiadne iné ustanovenia zákona č. 73/1998 Z. z. nedávajú ani oprávnenému orgánu, ani odvolaciemu orgánu právo vynucovať od tretích osôb súčinnosť (napr. poriadkovou pokutou alebo predvedením). Inak povedané, ak iné osoby dobrovoľne neposkytnutú súčinnosť pri dokazovaní, nevedia tieto orgány proti ich vôli zabezpečiť žiaden dôkaz, akokoľvek by bol potrebný na rozhodnutie.

19. Na druhej strane, ustanovenie § 119 druhej vety SSP potom správne mu súdu dovoľuje vykonať dôkaz na preskúmanie zákonnosti napadnutého rozhodnutia. Na ten účel má ten, kto takýto dôkaz má, v zásade edičnú povinnosť (§ 127 a 128 SSP), ktorá je obmedzená povinnosťou mlčanlivosti (§ 126 SSP). Úlohou súdu však je vždy posúdiť, či tu povinnosť mlčanlivosti existuje a či sa jej osoba, ktorej bola edičná povinnosť uložená, môže dovoľávať (porov. analogicky pre výpoveď svedka napr. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 1 Tošs 9/2008, judikát R 35/2008). Ak nie, môže a musí na jej presadenie uplatniť potrebné donucovacie opatrenia (porov. § 78 ods. 1 SSP), ktoré orgány konajúce podľa zákona č. 73/1998 Z. z. uplatniť nevedia. V prerokúvanej veci sa C.. R. už vo svojom vyjadrení pred vydaním personálneho rozkazu z 9. februára 2015 odvolala na svoju povinnosť mlčanlivosti v zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 199/1994 Z. z., podľa ktorého psychológ je povinný zachovávať mlčanlivosť o skutočnostiach, o ktorých sa dozvedel v súvislosti s psychologickou činnosťou s klientom. Hoci ju však žalobca podľa § 3 ods. 2 cit. zák. zbavil tejto povinnosti, rozhodla sa využiť oprávnenie dané jej v druhej vete tohto odseku a napriek ho dodržať, a to dokonca aj voči žalobcovi. Pritom práve správny súd mohol na základe svojich oprávnení posúdiť, či sa psychológ môže vôbec dovoľávať povinnosti mlčanlivosti vo vzťahu k vlastnému klientovi (porov. v tomto smere rozsudok tun. súdu sp. zn. 7 Ssk 14/2022) a či dôvody, kvôli ktorým C. odmietla žalobcovi sprístupniť podklad jej posudku, sú skutočne založené na § 3 ods. 2 cit. zák.; okrem toho mal správny súd možnosť postupovať podľa § 3 ods. 3 cit. zák.

118/2026 ZNSS

Kľúčové slová: vylúčenie študenta zo štúdia na vysokej škole; zmluva o zabezpečení vysokoškolského štúdia zahraničného študenta

Vzťah k právnej úprave: zákon č. 131/1992 Z. z. o vysokých školách

Právna veta

Zrušením rozhodnutia o vylúčení študenta zo štúdia na vysokej škole nastáva situácia, keď jeho štúdium – ako verejnoprávny vzťah – bolo obnovené a je možné ho skončiť iba zákonom vymedzenými spôsobmi, a to riadne (§ 65 zákona o vysokých školách) alebo inak (§ 66 zákona o vysokých školách).

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Svk 13/2023 z 30. apríla 2025: predsedníčka senátu JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu Mgr. Kristína Babiaková a JUDr. Rastislav Dluhoš, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Priebeh administratívneho konania

1. Žalobkyňa ako zahraničná študentka uzatvorila dňa 27.10.2015 so žalovaným zmluvu o zabezpečení vysokoškolského štúdia pre zahraničného študenta v odbore všeobecného lekárstva (ďalej aj ako „zmluva“). Žalobkyňa mala absolvovať predmet „Medical Biochemistry“ na Lekárskej fakulte Slovenskej zdravotníckej univerzity v Bratislave (ďalej len „LF SZU“) do 15.10.2017, pričom dňa 12.10.2017 žalobkyňa požiadala o vypísanie ďalšieho termínu z tohto predmetu. Dňa 16.10.2017 bola žiadosť žalobkyne žalovaným zamietnutá.

2. Rozhodnutím žalovaného č. 460/2017-LF-GM zo dňa 16.10.2017 (ďalej aj ako „prvé rozhodnutie o vylúčení“) bola žalobkyňa vylúčená zo štúdia. Toto rozhodnutie žalobkyňa napadla správnu žalobou a rozsudkom č. k. 1S/306/2017-241 zo dňa 30.05.2019 Krajský súd v Bratislave napadnuté rozhodnutie o vylúčení zrušil a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Dôvodom zrušenia bolo, že žalovaný nekonal v súlade s princípmi dobrej správy (žalobkyňa nebola upovedomená o začatí konania o jej vylúčení zo štúdia), rozhodnutie nebolo riadne odôvodnené a neobsahovalo ani náležitú správnu úvahu. Rozsudok nadobudol právoplatnosť dňa 18.07.2019. Rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Szk/39/2019 zo dňa 27.10.2020 bola zamietnutá podaná kasačná sťažnosť žalovaného.

3. Žalovaný následne dňa 15.08.2019 vydal „Oznámenie o začatí konania o vylúčení zo štúdia“. Oznámenie bolo zasielané na adresu: N. B., B. Z. X, G., V., H.. V oznámení žalovaný vyzval žalobkyňu, aby sa v 15-dňovej lehote vyjadrila k skutočnostiam vedúcim k vylúčeniu zo štúdia a uviedla všetky skutočnosti a dôkazy v súvislosti s vylúčením zo štúdia. Zásielka sa správnomu orgánu vrátila späť dňa 24.09.2019. Žalobkyňa na výzvu na vyjadrenie sa nereagovala.

4. Dňa 23.09.2019 žalobkyňa doručila žalovanému odstúpenie od zmluvy odvolávajúc sa na článok 6.5. tejto zmluvy. Odstúpenie od zmluvy odôvodnila tým, že od 16.10.2017 žalovaný odmietol

poskytovať žalobkyni štúdium v zmysle zmluvy a preto žalobkyňa nemala zabezpečenú výučbu v rozsahu dohodnutom v zmluve. Podľa bodu 6.5 zmluvy: Zahraničný študent môže od zmluvy odstúpiť, ak SZÚ nezabezpečí zahraničnému študentovi výučbu v plnom rozsahu podľa študijných plánov platných v danom akademickom roku.

5. Žalobkyňa následne doručila žalovanému predžalobnú výzvu zo dňa 26.09.2019 na vydanie bezdôvodného obohatenia vo výške 9.000 eur spolu s príslušenstvom, ktorou žiadala vrátiť zaplatené školné v uvedenej výške za školský rok 2017/2018 v zmysle bodu 6.9 zmluvy. Podľa bodu 6.9 zmluvy: V prípade odstúpenia od zmluvy podľa bodu 6.5 má zahraničný študent nárok na vrátenie nespotrebovaného školného, resp. jeho pomernej časti.

6. Žalovaný v odpovedi na výzvu zo dňa 21.10.2019 uviedol, že uplatňovaný nárok považuje za nedôvodný, keďže žalobkyňa bola zo štúdia vylúčená, nárok na odstúpenie od zmluvy jej nevznikol, nakoľko neboli splnené podmienky pre odstúpenie a žalovaný tak nemá v zmysle bodu 6.3 zmluvy povinnosť vrátiť už zaplatené školné. Žalovaný konkrétne uviedol: „*Pre vylúčenie pochybností uvádzame, že klient považuje odstúpenie od zmluvy o zabezpečení vysokoškolského štúdia zo strany vašej klientky za neplatné a neuznáva ho.*“

7. Žalovaný následne vydal rozhodnutie č. LFZSU 15884/2019-LF-GM zo dňa 04.12.2019 (ďalej ako „*druhé rozhodnutie o vylúčení*“ alebo „*rozhodnutie žalovaného*“) ktorým podľa § 66 ods. 1 písm. c) zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o vysokých školách*“) a podľa čl. 28 ods. 1 písm. c), ods. 2 písm. c), čl. 20 ods. 11 a čl. 30 os. 1 Študijného poriadku Slovenskej zdravotníckej univerzity v Bratislave (ďalej len „*študijný poriadok*“) a podľa čl. V. Smernice č. 6/2013 Rektora Slovenskej zdravotníckej univerzity v Bratislave rozhodol o vylúčení žalobkyne zo štúdia študijného programu Všeobecné lekárstvo v anglickom jazyku - „*General Medicine*“ pre nesplnenie požiadaviek, ktoré vyplývajú zo študijného programu Lekárskej fakulty Slovenskej zdravotníckej univerzity v Bratislave a študijného poriadku a Smernice rektora č. 6/2013.

8. Dôvodom vylúčenia zo štúdia bola skutočnosť, že žalobkyňa do konca skúškového obdobia - do 15.10.2017 nevykonala skúšku z opakovane zapísaného predmetu „*Lekárska Biochémia*“ a tím nespĺnila podmienky pre postup do ďalšieho ročníka štúdia. Žalobkyňa nevyužila žiaden zo skorších možných termínov skúšky (vypísané na 19.09.2017, 26.09.2017 a 03.10.2017), ale prihlásila sa až na posledný možný štvrtý termín, ktorý sa konal dňa 10.10.2017 a skúšku absolvovala neúspešne (hodnotenie - Fx). Žalobkyňa bola pri zápise riadne informovaná, že skúškové obdobie pre opakovane zapísané predmety končí dňom 15.10.2017 akademického roka a v 6. ročníku doktorských študijných programov najneskôr do 30.09. daného akademického roka a v prípade, že opakovane predmety študent úspešne neabsolvuje, je vylúčený zo štúdia podľa zákona o vysokých školách. Žalovaný ďalej uviedol, že žalobkyňa sa o neúspešnom vykonaní skúšky dozvedela dňa 10.10.2017, o mimoriadny opravný termín požiadala dekanu LF SZU až dňa 12.10.2017 pričom do konca skúškového obdobia (15.10.2017) nebolo z objektívnych dôvodov (na deň 13.10.2017 bolo vyhlásené rektorské voľno a na dni 14.-15.10.2017 pripadol víkend) už možné stanoviť nový termín, ani absolvovať skúšku. Z uvedených dôvodov nebola žiadosť o mimoriadny opravný termín akceptovaná. Žalovaný zdôraznil, že právo študenta na udelenie mimoriadneho opravného termínu skúšky zo zákona o vysokých školách, ani z interných predpisov nevyplýva, t. j. študent nemá na udelenie mimoriadneho opravného termínu žiadny právny nárok. Žalovaný vyhodnotil ako pravdivé, avšak irelevantné tvrdenie žalobkyne, že termíny skúšok neboli zverejnené v systéme aspoň 2 týždne pred začiatkom skúšobného obdobia (v zmysle čl. 21 ods. 12 študijného poriadku), nakoľko táto skutočnosť nemohla ovplyvniť prípravu na riadne vykonanie skúšky v skúškovom období, ktorého začiatok aj koniec boli známe.

II. Konanie na správnom súde a rozhodnutie správneho súdu

9. Žalobkyňa podala proti rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu. Namietala, že žalovaný nemal možnosť rozhodnúť o novom vylúčení zo štúdia s účinkami do minulosti a s ohľadom na jej odstúpenie od zmluvy (doručené žalovanému dňa 23.09.2019) je tak rozhodnutie žalovaného o jej vylúčení zo štúdia nulitným aktom. Ďalej namietala, že žalovaný v konaní nepostupoval podľa princípov dobrej správy (princípu spoluúčasti, transparentnosti a v procesnej forme práva byť vypočutý) a nedoručením oznámenia o začatí konania o vylúčení žalobkyne zo štúdia a neumožnením žalobkyňi vyjadriť sa ku konaniu o jej vylúčení došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní, ktoré mohli mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej. Podľa žalobkyne bolo rozhodnutie žalovaného o jej vylúčení aj nedostatočne odôvodnené, keďže žalovaný sa nevysporiadal s aktuálnym právnym stavom a nevedol, prečo nepovažoval odstúpenie žalobkyne od zmluvy za relevantné pre posúdenie veci, resp. prečo odstúpenie žalobkyne od zmluvy ignoroval.

10. Žalobkyňa ďalej uviedla, že jej odstúpenie od zmluvy bolo žalovanému doručené dňa 23.09.2020 a keďže zmluva je jediným právnym titulom na zabezpečenie štúdia zahraničného študenta na LF SZU, možno odstúpenie od zmluvy považovať vzhľadom na svoj charakter právneho úkonu spočívajúci v jednostrannom právnom úkone študenta voči SZU za tzv. iné skončenie štúdia zanechaním štúdia v zmysle § 66 ods. 1 písm. a) zákona o vysokých školách (obdobne čl. 28 ods. 1 písm. a) Študijného poriadku), pričom za deň skončenia štúdia sa v takom prípade považuje deň, keď bolo vysokej škole doručené písomné vyhlásenie študenta o zanechaní štúdia (§ 66 ods. 2 písm. a) zákona o vysokých školách, obdobne čl. 28 ods. 2 písm. a) Študijného poriadku), teda deň 23.09.2020. Po zániku štúdia žalobkyne buď nemalo dôjsť k vydaniu nového rozhodnutia o vylúčení alebo mal žalovaný konanie o vylúčení žalobkyne zo štúdia zastaviť z dôvodu, že odpadol dôvod takéhoto konania.

11. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj ako „*správny súd*“) rozsudkom č. k. 2S/170/20-178 z 25. mája 2022 v spojení s opravným uznesením Správneho súdu v Bratislave č. k. BA-2S/170/2020-219 z 3. augusta 2023 (ďalej len „*napadnutý rozsudok*“) zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. f) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších (ďalej len „*SSP*“) rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Správny súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného je nezákonné.

12. Správny súd uviedol, že otázka posúdenia rozhodnutia žalovaného vydaného vo sfére verejného práva sa v preskúmanom prípade nezaobíde bez posúdenia súkromnoprávneho aspektu vzťahu medzi účastníkmi súdneho konania založeného zmluvou zo dňa 27.10.2015. Žalobkyňa a žalovaný uzavreli inomínatnu zmluvu, v ktorej si dojednali možnosť odstúpenia od zmluvy (čl. 6 zmluvy). Správny súd uviedol, že otázka posúdenia platnosti odstúpenia od zmluvy bola za hranicou prieskumu rozhodnutia žalovaného na základe podanej správnej žaloby, hoci by nebolo v zmysle § 132 ods. 1 SSP vylúčené, aby si správny súd o tejto otázke urobil sám úsudok. Správny súd uviedol, že tak neučinil z logického dôvodu, že pre posúdenie zákonnosti rozhodnutia žalovaného otázka platnosti odstúpenia od zmluvy rozhodujúca nebola – pre správny súd bol rozhodujúci skutkový a právny stav v čase rozhodnutia žalovaného. Správny súd tiež zdôraznil, že žalovaný nebol oprávnený sám právne záväzne posúdiť platnosť právneho úkonu odstúpenia od zmluvy. Právomoc posúdiť platnosť odstúpenia od zmluvy je daná jedine súdu. Žalovaný sa môže neplatnosti odstúpenia od zmluvy domáhať samostatnou civilnou žalobou alebo by argumentovať jeho neplatnosťou mohol v súdnom konaní o zaplatenie sumy 9000 eur, ktorú už žalobkyňa iniciovala. Pokiaľ s odstúpením žalovaný nesúhlasil, nebol oprávnený ho autoritatívne odmietnuť. V čase vydania rozhodnutia žalovaným (keďže žalobkyňa svoje odstúpenie neodvolala a o neplatnosti odstúpenia nerozhodol súd) tak bolo vydanie tohto rozhodnutia v rozpore s obsahom administratívneho spisu – na základe právoplatného rozhodnutia Krajského súdu v Bratislave č. k. 1S/306/2017-241 zo dňa 30.05.2019 bola žalobkyňa od 18.07.2019

študentkou žalovaného a doručením odstúpenia od zmluvy žalovanému prestala byť žalobkyňa študentkou žalovaného.

13. Správny súd sa nezaoberal ďalšími námietkami žalobkyne ohľadne pochybenia pri doručovaní oznámenia o začatí administratívneho konania alebo tvrdenia, že žalovaný v konaní nepostupoval v zmysle princípov dobrej správy, a to z dôvodu, že boli konzumované pochybením žalovaného, že v čase vydania rozhodnutia o vylúčení zo štúdia nebola žalobkyňa študentkou žalovaného, o ktorej vylúčení by mohol žalovaný zákonne rozhodnúť.

III. Kasačná sťažnosť žalovaného a vyjadrenie žalobkyne k nej

14. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podal žalovaný (ďalej len „*sťažovateľ*“) kasačnú sťažnosť, ktorú odôvodnil s poukazom na § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP nesprávnym právnym posúdením veci a nesprávnym procesným postupom správneho súdu, ktorým znemožnil účastníkovi konania uskutočniť jemu patriace práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok správneho súdu zmenil tak, že žalobu zamietne ako nedôvodnú.

15. Podľa názoru sťažovateľa žalobkyňa nevznikol nárok odstúpiť od zmluvy, nakoľko neboli naplnené podmienky, pre ktoré je zahraničný študent oprávnený od zmluvy odstúpiť; odstúpenie od zmluvy tak považoval za neplatné a neuznáva ho. Namietal, že nemôže nekriticky prihliadať na akýkoľvek jednostranný právny úkon bez toho, aby mal možnosť výkladu tohto právneho úkonu a možnosť na tento úkon aj neprihliadnuť, ak zjavne nespĺňa hmotnoprávne podmienky, ktoré sú naň kladené. V opačnom prípade by osoba, o ktorej právach a povinnostiach sťažovateľ ako správny orgán rozhoduje, mohla kedykoľvek obštrukčne brániť nástupu pre ňu nepriaznivých účinkov rozhodnutia adresovaním jednostranných právnych úkonov, na ktoré by musel sťažovateľ prihliadať *en bloc*, hoci by tieto úkony zjavne nespĺňali hmotnoprávne podmienky. Podľa názoru sťažovateľa si tak správny súd odporuje, ak na jednej strane je dôvodom zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaného výlučne existencia listiny o zjavne neplatnom právnom úkone, avšak zároveň konštatuje, že síce sám mohol posúdiť platnosť tohto právneho úkonu, ale vec uzavrel tak, že posúdenie platnosti úkonu odstúpenia vlastne nebolo rozhodujúce a je zbytočné. Takýto prístup tiež potenciálne znamená impulz pre študentov na porušovanie študijných povinností bez hrozby akejkoľvek sankcie - keď bude sťažovateľ rozhodovať o vylúčení zahraničného študenta zo štúdia z dôvodov porušenia študijných povinností, študent by sa vyhol dôsledkom porušenia študijných povinností odstúpením od zmluvy o zabezpečení štúdia bez ohľadu na to, či by boli hmotnoprávne podmienky na takýto právny úkon splnené a kým príde k právoplatnému skončeniu súdnych konaní, študent už bude mať medziasom ukončené vysokoškolské štúdium na inej vysokej škole. Navyše, ak by žalobkyňa sťažovateľ nevylúčil zo štúdia len pre doručenie odstúpenia od zmluvy, porušil by princíp rovnosti v konaní vo vzťahu k inému študentovi, ktorý síce tiež v termíne nevykonal skúšku, ale nedoručil odstúpenie od zmluvy.

16. Sťažovateľ namietal, že v napadnutom rozsudku správneho súdu úplne absentuje prejudiciálny záver o otázke platnosti odstúpenia žalobkyne od zmluvy. Správny súd len rovno v bode 66 konštatoval, že zmluva odstúpením zanikla. Správny súd sa tiež nezaoberal otázkou, či odstúpenie od zmluvy (ak je platné) môže byť považované za zanechanie štúdia podľa § 66 zákona o vysokých školách. Podľa čl. 29, bod 1 Študijného poriadku študent, ktorý chce zanechať štúdium, svoje rozhodnutie písomne oznámi dekanovi, čo žalobkyňa nespravila a nedoručila sťažovateľovi ani písomné vyhlásenie o zanechaní štúdia podľa čl. 28, bod 2 Študijného poriadku. Z uvedeného dôvodu tak podľa názoru sťažovateľa odstúpenie od zmluvy nebolo možné považovať za zanechanie štúdia.

17. Sťažovateľ ďalej namietal, že v napadnutom rozsudku správneho súdu chýba právny názor, ktorým má byť sťažovateľ v ďalšom konaní viazaný. Sťažovateľovi tak nie je zřejmý názor správneho súdu na to:

- či je možné odstúpenie od zmluvy považovať za zanechanie štúdia podľa § 66 ods. 1 písm. a) zákona o vysokých školách,
- či sťažovateľ doručoval písomnosti (oznámenie o začatí konania o vylúčení zo štúdia a rozhodnutie o vylúčení zo štúdia) žalobkyni správne a
- či v konaní sťažovateľ dodržal princípy „*dobrej správy*.“

Správny súd v odôvodnení rozsudku po jeho vyhlásení uviedol, že sa v jeho písomnom vyhotovení podrobnejšie vyjadrí aj k otázke, či sťažovateľ žalobkyni riadne zabezpečil výučbu a dostatok termínov na vykonanie skúšky, čo však nespravil.

18. Podľa názoru sťažovateľa žiadny súkromnoprávny aspekt právneho vzťahu medzi univerzitou a zahraničným študentom nemôže byť v rozpore s normatívnou úpravou vylúčenia zo štúdia v prípade nesplnenia študijných povinností tak, ako je formulovaná v zákone o vysokých školách alebo v interných predpisoch univerzity, s ktorými je zahraničný študent oboznámený. Súkromnoprávny aspekt právneho vzťahu nemení (neprelamuje) verejnoprávne povinnosti univerzity ako orgánu verejnej správy, autoritatívne rozhodujúcej o vylúčení zo štúdia, akonáhle má univerzita za preukázané, že žalobkyňa nesplnila podmienky pre ďalšie pokračovanie v štúdiu. Sťažovateľ ako orgán verejnej správy v prípade nesplnenia študijných povinností neprihliada pri rozhodovaní o vylúčení študenta zo štúdia na prejav vôle študenta, ale prihliada na objektívne zistiteľné skutočnosti a v prípade, že študent študijné povinnosti nesplnil, musí byť zo štúdia vylúčený a univerzita na žiadne súkromnoprávne aspekty zmluvného vzťahu, ktorými by študent dôsledky nesplnenia povinností chcel zvrátiť, nemôže prihliadať.

19. Sťažovateľ tiež namietal, že mu správny súd v konaní bezdôvodne neumožnil využiť inštitút uspokojenia žalobcu podľa § 101 SSP. Sťažovateľ uspokojenie žalobkyne navrhol prostredníctvom právneho zástupcu na pojednávaní konanom dňa 25.05.2022, pritom podmienky boli splnené. Chýbal len súhlas správneho súdu, ktorý však bez relevantného dôvodu neudelil a touto skutočnosťou sa v odôvodnení napadnutého rozsudku ani nezaoberal. Týmto opomenutím správny súd znemožnil sťažovateľovi, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

20. Žalobkyňa sa ku kasačnej sťažnosti vyjadřila prípisom zo dňa 12.06.2023. Uviedla, že napadnutý rozsudok správneho súdu považuje za zákonný, vecne správny a náležité odôvodnený a navrhla, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol. Podľa názoru žalobkyne sťažovateľ nemá právomoc svojvoľne rozhodovať o platnosti alebo neplatnosti odstúpenia od zmluvy žalobkyňou, avšak v rozhodnutí sťažovateľa úplne absentovala správna úvaha v otázke odstúpenia od zmluvy. Praktickým dôsledkom posúdenia odstúpenia od zmluvy je pritom skutočnosť, že žalobkyňa si uplatňuje voči sťažovateľovi v civilnom súdnom konaní pohľadávku z bezdôvodného obohatenia sťažovateľa spočívajúceho v zaplatení školného vo výške 9.000 eur za akademický rok 2017/2018, v ktorom žalobkyňa už u sťažovateľa neštudovala (z dôvodu jej v tom čase trvajúceho nezákonného vylúčenia). Sťažovateľ ignoroval aj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Sžk/39/2019 zo dňa 27.10.2020, v právnej veci žalobkyne a sťažovateľa ohľadom preskúmania predchádzajúceho nezákonného rozhodnutia o vylúčení, v ktorom kasačný súd konštatoval, že nemôže súhlasiť so sťažovateľom v tom, že by dekan nemal priestor pre správne uváženie pri rozhodovaní o vylúčení študenta zo štúdia.

21. Podľa žalobkyne pri interpretácii zmluvy, prípadne platnosti odstúpenia od zmluvy, nejde o nesprávne právne posúdenie, keďže skutočnosť, pre aký konkrétny dôvod bolo dohodnuté odstúpenie od zmluvy alebo či samotné odstúpenie od zmluvy naplnilo takto dohodnuté dôvody na odstúpenie od zmluvy, je skutkovou otázkou a nepredstavuje právne posúdenie. Nesprávne skutkové posúdenie správnym súdom však nie je dôvodom kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 SSP.

22. Žalobkyňa tiež vyjadrila názor, že v konaní pred správnym súdom nebol podaný relevantný návrh na uspokojenie žalobcu, o ktorom by mal povinnosť správny súd rozhodnúť, pretože sťažovateľ nenavrhol uspokojenie žalobkyne vydaním nového rozhodnutia. Sťažovateľ na pojednávaní navrhoval „len“ nové doručenie oznámenia o začatí konania, teda znovu otvorenie správneho konania, a teda nemal skutočný záujem žalobkyňu uspokojiť vydaním nového (pre žalobkyňu uspokojivého) rozhodnutia, jedinou motiváciou bolo odstránenie chýb v doručovaní počas správneho konania. Návrh sťažovateľa tak nebol relevantný, o čom bol na pojednávaní opakovane poučený.

Z odôvodnenia

IV. Argumentácia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky

24. Najvyšší správny súd (...) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), pričom dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa nie je dôvodná.

25. V preskúvanom prípade mal kasačný súd za preukázané, že po tom, ako bolo v správnom súdnom konaní zrušené prvé rozhodnutie o vylúčení žalobkyne zo štúdia, doručila žalobkyňa sťažovateľovi odstúpenie od zmluvy (odvolávajúc sa na článok 6.5. zmluvy) a sťažovateľ až následne vydal druhé rozhodnutie o vylúčení žalobkyne zo štúdia.

26. Spornou otázkou, v zmysle napadnutého rozsudku správneho súdu a kasačnej sťažnosti, ku riešeniu ktorej bol kasačný súd sťažovateľom v predmetnej veci vyzvaný, je posúdenie, (i) akým spôsobom bolo potrebné sa v konaní vysporiadať s odstúpením od zmluvy, ktoré doručila žalobkyňa sťažovateľovi po zrušení prvého rozhodnutia o vylúčení žalobkyne zo štúdia a (ii) následne či bol sťažovateľ oprávnený vydať opätovne rozhodnutie o vylúčení žalobkyne zo štúdia.

27. Kasačný súd konštatuje, že je potrebné rozlišovať medzi dvoma právnymi vzťahmi, ktoré pri sebe v preskúvanom prípade existujú. Prvým je verejnoprávny vzťah podľa zákona o vysokých školách - štúdiom na vysokej škole medzi sťažovateľom ako vysokou školou a žalobkyňou ako študentkou na tejto vysokej škole. Tento vzťah vznikol rozhodnutím o prijatí žalobkyne na štúdium u sťažovateľa (§ 58 ods. 6 zákona o vysokých školách) a zaniká skončením štúdia podľa § 65 a § 66 zákona o vysokých školách, pričom môže ísť o riadne skončenie štúdia (§ 65 zákona o vysokých školách) alebo iné skončenie štúdia (§ 66 zákona o vysokých školách). Zákon o vysokých školách tiež pri jednotlivých možnostiach skončenia štúdia upravuje, ktorý deň sa pri konkrétnom spôsobe zániku považuje za deň skončenia štúdia. Druhým vzťahom je súkromnoprávny vzťah, ktorý vznikol na základe zmluvy - Zmluvy o zabezpečení vysokoškolského štúdia pre zahraničného študenta, ktorú dňa 27.10.2015 uzatvorila žalobkyňa so sťažovateľom podľa § 51 zákona č. 40/1964 Zb. Občiansky zákonník (ďalej len „*Občiansky zákonník*“). V článku 6.1 zmluvy je uvedené, že sa zmluva uzatvára na dobu určitú v trvaní do skončenia vysokoškolského štúdia zahraničného študenta na fakulte v súlade s platnou právnou úpravou, vnútornými predpismi SZU a LF a študijným programom. V zmysle zmluvy (článok 6.4) táto skončí uplynutím doby, na ktorú bola uzavretá alebo odstúpením od zmluvy.

28. Vyššie uvedenému zodpovedajú aj jednotlivé pasáže v zmluve, kde je na viacerých miestach rozlišované štúdium (ako verejnoprávny vzťah) - napr. článok 4.1 - „*Vysokoškolské štúdium začína...*“,

článok 6.2 - „*Štúdium sa skončí v súlade s ustanoveniami zákona o vysokých školách a v súlade s vnútornými predpismi SZU a LF... Proces skončenia štúdia sa riadi ustanoveniami zákona o vysokých školách a vnútornými predpismi SZU a LF.*“ a potom pasáže upravujúce súkromnoprávny zmluvný vzťah - napr. článok 6.5 - „*Zahraničný študent môže od zmluvy odstúpiť...*“, článok 6.6 - „*SZU môže od zmluvy odstúpiť...*“

29. V správnom súdnom konaní poskytujú správne sudy ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy (§ 2 SSP). Úlohou správneho súdu tak aj v preskúmvanej veci bolo posúdiť vyššie naznačený verejnoprávny vzťah žalobkyne a sťažovateľa, konkrétne sťažovateľom vydané rozhodnutie o druhom vylúčení žalobkyne zo štúdia.

30. Správny súd v napadnutom rozsudku správne uviedol (bod 62), že účastník zmluvy môže od nej odstúpiť z dôvodov dohodnutých v zmluve, pričom odstúpením od zmluvy sa zmluva zrušuje od začiatku alebo v inom čase dohodnutom účastníkmi zmluvy. A pokiaľ ide o právny úkon - odstúpenie od zmluvy, mohol by byť považovaný za neplatný napríklad aj z dôvodu, že svojím obsahom alebo účelom odporuje zákonu alebo ho obchádza alebo sa prieči dobrým mravom (§ 39 Občianskeho zákonníka). Správny súd tiež uzavrel, že otázka posúdenia platnosti odstúpenia od zmluvy je za hranicou prieskumu napadnutého rozhodnutia, hoci by si v zmysle § 132 ods. 1 SSP správny súd mohol urobiť o tejto otázke úsudok sám, ale tak nespravil z logického dôvodu, že pre posúdenie zákonnosti napadnutého rozhodnutia nebola otázka platnosti odstúpenia od zmluvy rozhodujúca (bod 63).

31. Kasačný súd však v súvislosti s vyššie uvedeným tvrdeniami správneho súdu poukazuje na to, že zrušením prvého rozhodnutia o vylúčení žalobkyne zo štúdia nastala situácia, keď štúdium žalobkyne na vysokej škole (u sťažovateľa) - ako verejnoprávny vzťah - bolo obnovené a toto bolo možné skončiť iba zákonom vymedzenými spôsobmi, a to riadne (§ 65 zákona o vysokých školách) alebo inak (§ 66 zákona o vysokých školách). Správny súd preto mylne v bode 66 napadnutého rozsudku uviedol, že žalobkyňa už nemohla byť *de iure* považovaná za študentku sťažovateľa, a to na základe tej skutočnosti, že medzi ňou a sťažovateľom uzavretá zmluva dňom doručenia výpovede (správne malo byť odstúpenia - pozn. kasačného súdu) zanikla. Je potrebné si totiž uvedomiť, že zmluva a ani zákon o vysokých školách neupravujú vplyv zániku zmluvy v dôsledku platného odstúpenia žalobkyne na verejnoprávny vzťah žalobkyne a sťažovateľa, preto prípadným zánikom zmluvy automaticky nedochádza aj k zániku verejnoprávneho vzťahu, teda ku skončeniu štúdia.

32. Preto by sa nateraz mohlo zdať, že sťažovateľ procesne nepochybil, keď aj po doručení odstúpenia od zmluvy zo strany žalobkyne vydal druhé rozhodnutie o jej vylúčení zo štúdia. Podľa názoru kasačného súdu však sťažovateľ pochybil, a to práve tým, keď sa uvedeným odstúpením od zmluvy (ako formálnym úkonom doručeným sťažovateľovi žalobkyňou) vôbec v druhom rozhodnutí o vylúčení nezaoberal (dokonca ho vôbec nespomenul), a to ani s ohľadom na eventualitu, či napríklad takéto odstúpenie od zmluvy nemohlo byť materiálne posúdené ako zanechanie štúdia podľa § 66 ods. 1 písm. a) zákona o vysokých školách, t. j. ako iné skončenie štúdia, respektíve neuviedol, prečo bolo potrebné aj napriek odstúpeniu žalobkyne od zmluvy rozhodnúť o jej vylúčení. Totižto v prípade, že by sťažovateľ posúdil uvedené odstúpenie od zmluvy ako zanechanie štúdia, došlo by v zmysle § 66 ods. 2 písm. a) zákona o vysokých školách dňom, keď mu bolo toto odstúpenie doručené, ku skončeniu štúdia žalobkyne a sťažovateľ by tak už rozhodnutie o vylúčení žalobkyne zo štúdia vydať nemohol, keďže štúdium žalobkyne by už neexistovalo. Tieto relevantné úvahy v odôvodnení napadnutého rozhodnutia však absentujú.

33. Sťažovateľ mal konkrétne na doručené odstúpenie od zmluvy zo strany žalobkyne v napadnutom rozhodnutí reagovať a vyhodnotiť, či na verejnoprávny vzťah medzi žalobkyňou a

sťažovateľom - na štúdium žalobkyne u sťažovateľa - má tento úkon žalobkyne nejaké dôsledky a ak áno, tak aké. V napadnutom rozhodnutí však úplne absentuje akákoľvek právna úvaha sťažovateľa ohľadne tohto úkonu žalobkyne, jeho prípadný možný dopad vo vzťahu k statusu žalobkyne ako študentky a tiež objasnenie, prečo bolo aj po doručení odstúpenia od zmluvy dôvodné znova rozhodnúť o vylúčení žalobkyne zo štúdia u sťažovateľa. Sťažovateľ podanou kasačnou sťažnosťou vytykal správne mu súdu absenciu jeho právneho názoru, konkrétne, či je možné odstúpenie od zmluvy považovať za zanechanie štúdia podľa § 66 ods. 1 písm. a) zákona o vysokých školách (bližšie bod 17 tohto rozsudku), avšak opomenul relevantnú skutočnosť, a to, že úlohou správneho súdu nie je nahrádzať absentujúce právne úvahy orgánu verejnej správy, ale preskúmavať zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy vrátane právneho posúdenia veci, ak je toto jeho súčasťou. Sťažovateľ však sám nepredostrel svoj právny názor na uvedenú spornú otázku. Nemôže preto chcieť, aby bola táto zodpovedaná prvýkrát správnym súdom, ak sa touto otázkou správny orgán vôbec nezaoberal. Úlohou sťažovateľa tak v ďalšom konaní bude posúdiť, či a aké dopady má odstúpenie od zmluvy doručené žalobkyňou dňa 23.09.2019 sťažovateľovi na verejnoprávny vzťah medzi sťažovateľom a žalobkyňou a až následne môžu byť tieto jeho úvahy preskúmané správnym súdom.

34. Síce sa podľa § 108 ods. 1 zákona o vysokých školách na rozhodovanie podľa tohto zákona (teda aj na rozhodovanie vo veciach vylúčenia študenta) nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní - zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (okrem zákonom vymedzených prípadov), avšak aj rozhodnutie o vylúčení zo štúdia musí spĺňať určité náležitosti a v rámci jeho odôvodnenia musí správny orgán zrozumiteľne, logicky a dostatočne vysvetliť, akými úvahami sa riadil pri hodnotení dôkazov, ktoré dôkazy vzal do úvahy, aký skutkový stav na základe nich zistil a ako tento skutkový stav posúdil. Skutočnosť, že každé rozhodnutie musí byť náležite odôvodnené, aby bolo transparentné a preskúmateľné, vyplýva aj z uplatnenia princípov dobrej správy v právnej praxi, čo už vo svojej rozhodovacej činnosti opakovane judikoval Najvyšší súd Slovenskej republiky - správne kolégium (rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžo/12/2009 zo dňa 17. decembra 2009, sp. zn. 10Asan/3/2017 zo dňa 27. apríla 2018). Preto opomenutím doručeného odstúpenia od zmluvy sťažovateľ spôsobil, že odôvodnenie jeho rozhodnutia je na účely preskúmania jeho zákonnosti nedostatočné a ako také nepreskúmateľné. Z uvedeného dôvodu bolo potrebné ho zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

35. Nakoľko sa vec vracia sťažovateľovi na ďalšie konanie, kasačný súd tu dáva na zváženie aj možnosť opravy prípadných väd, ktoré naznačovala žalobkyňa v konaní pred správnymi súdmi (doručovanie, rozhodovanie v súlade s princípmi dobrej správy). Väd doručovania si bol pravdepodobne vedomý aj sám sťažovateľ, ktorá skutočnosť vyplýva aj z jeho návrhu vzneseného na pojednávaní dňa 25.05.2022, týkajúceho sa samotného doručovania oznámenia o začatí konania o vylúčení zo štúdia.

36. Námietku sťažovateľa, že mu správny súd na pojednávaní neumožnil využiť inštitút uspokojenia žalobcu podľa § 101 SSP, čím mu znemožnil uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, vyhodnotil kasačný súd ako nedôvodnú. Zo zvukového záznamu z pojednávania dňa 03.08.2023 má kasačný súd za preukázané, že zo strany sťažovateľa nedošlo k podaniu takého návrhu na uspokojenie žalobcu (návrhu spočívajúceho vo vydaní nového rozhodnutia, ktorým by došlo k uspokojeniu žalobkyne), o ktorom by mal povinnosť správny súd v zmysle § 101 SSP rozhodnúť - t. j. uznesením podľa § 101 ods. 2 SSP rozhodnúť o vydaní alebo nevydaní súhlasu. Správny súd tak nepochybil, keď takéto uznesenie nevydal.

V. Záver

37. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel kasačný súd k záveru, že hoci správny súd nesprávne posúdil v preskúmanom konaní účinky odstúpenia od zmluvy, jeho rozsudok v spojení s

opravným uznesením, ktorým zrušil rozhodnutie žalovaného - druhé rozhodnutie o vylúčení žalobkyne bolo vecne správne a to z dôvodov uvedených kasačným súdom v bodoch 32 až 34 tohto rozsudku. Preto kasačný súd postupom podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

38. V zmysle § 469 SSP je žalovaný v ďalšom konaní viazaný právnym názorom, ku ktorému dospel kasačný súd. Konkrétne bude úlohou sťažovateľa posúdiť v naznačenom smere (body 31 až 35 tohto rozsudku) doručené odstúpenie žalobkyne od zmluvy (tzn., či má toto odstúpenie aj nejaké účinky na verejnoprávny vzťah medzi žalobkyňou a sťažovateľom) a v nadväznosti na to následne zvoliť ďalší postup.

39. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že v kasačnom konaní plne úspešnej žalobkyni priznal náhradu trov kasačného konania voči sťažovateľovi - žalovanému, ktorý v kasačnom konaní úspech nemal. (...)

119/2026 ZNSS

Kľúčové slová: posudzovanie vplyvov na životné prostredie

Vzťah k právnej úprave: § 3 písm. d), § 4 ods. 1, § 4 ods. 2, § 7 ods. 1 zákona č. 24/2006 Z. z.; smernica 2001/42/ES Európskeho parlamentu a Rady z 27. júna 2001 o posudzovaní účinkov určitých plánov a programov na životné prostredie

Právna veta

Predmetom posudzovania podľa § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (vykladaného v súlade s právom EÚ) je len taký strategický dokument, ktorý obsahuje okrem iného vymedzenie pravidiel a postupov pre povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jedného alebo viacerých projektov.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Svk 13/2024 z 19. júna 2025: predsedníčka senátu JUDr. Anita Filová (sudkyňa spravodajkyňa), členovia senátu Mgr. Kristína Babiaková a JUDr. Rastislav Dluhoš, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Priebeh administratívneho konania

1. Ďalší účastník konania zaslal žalovanému oznámenie o strategickom dokumente „*Regionálna integrovaná územná stratégia Žilinského kraja - Zmena a doplnok č. 2*“ (ďalej len „*RIUS ŽK - ZaD 2*“). V oznámení bolo uvedené, že platná Regionálna integrovaná územná stratégia Žilinského samosprávneho kraja (ďalej len „*RIUS ŽK*“) predstavuje strednodobý strategický dokument pre aplikáciu integrovaného prístupu na realizáciu investičných priorít Integrovaného regionálneho operačného programu (ďalej len „*IROP*“), na regionálnej úrovni s priemerom na miestnu úroveň, financovaných z Európskych štrukturálnych a investičných fondov. Posudzovanie vplyvov RIUS ŽK na životné prostredie zabezpečoval žalovaný a bolo vydané záverečné stanovisko č. OU-ZA-OSZP2-2016/002100-80/Gr zo dňa 18. marca 2016.

2. RIUS ŽK - ZaD 2 súvisí s aktualizáciou prílohy č. 1.13 Plánované investičné zámery na území Žilinského samosprávneho kraja, v rámci ktorej došlo k doplneniu zoznamu projektových zámerov. Nové projektové zámery sú v časti „*PZ financované z RIUS ŽK*“ - „*PZ pre IP 1.1*“ a v časti „*PZ financované z OP KŽP prípadne iných programov*“ - súbor „*PZ v ŽK - aktualizovaná verzia*“. Ide o doplnenie projektových zámerov od poradového čísla 216, ktoré sú oddelené zeleným riadkom. Hlavným cieľom je aktualizovať časť RIUS ŽK, a to indikatívny zoznam projektových zámerov, ktoré sú pripravené na realizáciu do konca roku 2023.

3. K údajom o priamych a nepriamych vplyvoch na životné prostredie bolo uvedené, že sa od RIUS ŽK - ZaD 2 očakávajú priame vplyvy na životné prostredie, ktoré nebudú odlišné od tých, ktoré už boli identifikované v procese posudzovania strategického dokumentu RIUS ŽK. Predložená zmena má formálny charakter, nedochádza k žiadnym predpokladaným zásadným zmenám už hodnotených vplyvov na životné prostredie. K údajom vplyvov na chránené územia bolo uvedené, že implementáciou

RIUS ŽK - ZaD 2 sa neočakáva zmena vplyvu strategického dokumentu na chránené územia. V doplnujúcich údajoch nebola uvedená mapová a grafická dokumentácia, materiály použité pri vypracovaní strategického materiálu boli uvedené tak, že RIUS ŽK - ZaD 2 vychádza z IROP Programu hospodárskeho a sociálneho rozvoja ŽSK, Územného plánu veľkého územného celku Žilinského kraja v platnom znení, relevantných územnoplánovacích podkladov, programov hospodárskeho a sociálneho rozvoja, územných plánov miest a obcí v kraji, regionálnych, sektorových, koncepcných vrátane ďalších relevantných strategických dokumentov a požiadaviek partnerov v území.

4. Žalovaný rozhodnutím č. OU-ZA-OSZP2-2021/032597-36/Gr zo dňa 8. októbra 2021 (ďalej len „rozhodnutie žalovaného“ alebo „žalované rozhodnutie“) zo zisťovacieho konania rozhodol, že RIUS ŽK - ZaD 2 ďalšieho účastníka konania sa nebude posudzovať podľa zákona č. 24/2006 Z. z. o posudzovaní vplyvov na životné prostredie v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o posudzovaní vplyvov“).

5. Žalovaný uviedol, že všeobecný charakter RIUS ŽK neumožňuje potrebnú identifikáciu a lokalizáciu konkrétnych aktivít, z tohto dôvodu nebolo možné dostatočne vypracovať primerané posúdenie. Jednotlivé indikatívne zámery je preto potrebné hodnotiť v nasledujúcich stupňoch plánovacieho procesu (napr. PHSR obcí, územné plány obcí) a na úrovni navrhovaných činností (proces EIA).

6. Indikatívny projektový zámer/návrh „Cyklodopravné prepojenie Vrútky - Strečno“ nie je predmetom riešenia zmien RIUS ŽK - ZaD 2. Predmetná cyklotrasa je súčasťou zoznamu indikatívnych projektových zámerov/návrhov už v platnej RIUS ZA, ktorá bola posúdená podľa zákona o posudzovaní vplyvov s výsledkom záverečného stanoviska č. OU-ZA-OSPZP2-2016/002100-80/Gr zo dňa 18. marca 2016. Navyše predmetný projekt bol už posudzovaný aj v procese EIA s vydaným záverečným stanoviskom č. OU-ZA-OSPZP2-2019/004276-33/Gr, ktoré odporučilo výstavbu.

7. RIUS ŽK - ZaD 2 je podľa žalovaného formálna zmena RIUS ŽK. RIUS ŽK nie je samostatný strategický, ale implementačný dokument - nástroj IROP, ktorého úlohou je koordinácia vybraných intervencií hradených z finančnej pomoci EÚ do územia kraja. Jeho súčasťou je zoznam indikatívnych projektových zámerov/návrhov, ktoré majú potenciál v prípade ich realizácie prispieť k dosiahnutiu cieľov stanovených IROP. RIUS ŽK - ZaD 2 rieši doplnenie indikatívneho zoznamu týchto projektových zámerov. Prípadná realizácia konkrétnych investičných zámerov je podmienená získaním všetkých potrebných povolení a vyjadrení v zmysle platnej legislatívy.

8. Stanoviská orgánu ochrany prírody a krajiny k predloženému strategickému dokumentu RIUS ŽK - ZaD 2 boli vyžiadané listom žalovaného zo dňa 29. júla 2021, avšak do termínu určeného na predkladanie stanovísk neboli doručené.

II. Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

9. Proti rozhodnutiu žalovaného podal žalobca (zainteresovaná verejnosť) správnu žalobu, ktorou žiadal zrušiť rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

10. Podľa názoru žalobcu žalovaný v rozpore s § 4 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov nepožiadaval o odborné stanovisko príslušný štátny orgán ochrany prírody a krajiny podľa § 28 ods. 4 zákona č. 543/2002 Z. z. o ochrane prírody a krajiny v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane prírody“) o tom, či má RIUS ŽK - ZaD 2 samostatne alebo v kombinácii s inými dokumentami vplyv na územie podľa § 28 ods. 1, 26 ods. 2 alebo 27 ods. 1 a § 28 zákona o ochrane prírody. Projekty zahrnuté do RIUS ŽK - ZaD 2 podľa názoru žalobcu môžu zasahovať do už uvedených chránených oblastí, a preto bol žalovaný povinný si vyžiadať stanovisko od príslušného orgánu. Takéto stanovisko

si žalovaný nevyžiadal ani vo vzťahu k cyklotrase Strečno - Vrútky - projekt č. 104 „*Cyklodopravné prepojenie_ Cyklotrasa - Vrútky - Strečno - 14,7 km*“.

11. Z rozhodnutia žalovaného žalobca vyvodzuje, že RIUS ŽK a akékoľvek jej doplnenia sú svojím charakterom natoľko všeobecné strategické dokumenty, že v nich obstarávateľ a ani žalovaný nie sú objektívne schopní podrobnejšie opísať tieto projekty a ani identifikovať konkrétne územia, ktorých sa dotknú. Žalovaný mal tiež uviesť, že konkrétne posudzovanie vplyvov na životné prostredie sa vykoná až v následných štádiách - podrobnejších strategických dokumentoch. Navyše žalovaný tiež poukazyval na to, že RIUS ŽK nie je samostatným, ale len „*odvodeným*“, t. j. implementačným strategickým programom, ktorým sa len rozdeľujú dotácie z eurofondov na území ŽK. Ide o indikatívne projektové zámery, ktoré sa nemusia uskutočniť. V tejto súvislosti žalobca namieta, že RIUS ŽK je dlhodobý plán, ktorého programové priority sa ďalej rozdeľujú na špecifické ciele a tieto sa majú dosiahnuť plnením konkrétnych investičných zámerov - týmito sú v predmetnej veci najmä stavby. Samotný RIUS ŽK odkazuje, že vychádza z územného plánu ŽK, teda pre žalovaného by nemalo byť problematické zabezpečiť podrobnejšie informácie o realizovaných programoch a ich grafické znázornenie. Rovnako to platí aj o RIUS ŽK - ZaD 2. Nepravdivý opis RIUS ŽK a RIUS ŽK - ZaD 2 žalovaný podľa názoru žalobcu využíva na to, aby nemusel uskutočniť reálne zisťovacie konanie. Postup žalovaného je v predmetnej veci v rozpore s účelom zákona o posudzovaní vplyvov, konkrétne s § 2 písm. b) a tiež v rozpore s § 4 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov. Ak majú príslušné orgány vykonať riadne posúdenie, musia mať k dispozícii presnú a podrobnú informáciu s lokalizovaním zámeru na konkrétne územie, ktoré v prípade RIUS ŽK - ZaD 2 musí poskytnúť objednávateľ. Tejto povinnosti zodpovedá aj riadne vyplnenie štruktúry oznámenia o strategickom dokumente podľa § 5 ods. 7 v spojení s § 7 ods. 2 a prílohou č. 2, časť III. bod 5 a časť V. bod 1 zákona o posudzovaní vplyvov. Povinnosť žalovaného zistiť vplyv jednotlivých investičných zámerov na konkrétne chránené územia priamo vyplýva aj z § 7 ods. 4 písm. a) v spojení s prílohou č. 3, body 2, 5, 8 a 9 zákona o posudzovaní vplyvov.

12. Podľa názoru žalobcu zo všetkých ustanovení zákona o posudzovaní vplyvov vyplýva, že jednotlivé zámery obsiahnuté v strategickom dokumente treba dostatočne presne a určito opísať a graficky zachytiť v mape, pretože bez takéhoto popísania nie je možné vyhodnotiť ich vplyv na príslušné chránené územia a nie je možné ani určiť prípadné zmiernujúce opatrenia. Žalovaný preto nezákonne pristupuje k zisťovacím konaniam vo veciach RIUS ŽK a jeho doplneniam, keď toleruje stav všeobecnosti tohto dokumentu.

13. Žalovaný, podľa názoru žalobcu, v predmetnej veci rezignoval na vykonanie riadneho zisťovacieho konania. Hoci bolo oznámenie o strategickom dokumente príliš všeobecné, toto v rozpore s § 5 ods. 8 v spojení s § 5 ods. 5, ods. 6 a ods. 7 a § 7 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov nevrátil obstarávateľovi a neurčil rozsah doplnenia (o dostatočné informácie o každom jednotlivom investičnom zámere, o presné mapové/grafické zobrazenie každého jednotlivého novozaradeného investičného zámeru - stavby). Na základe takto všeobecného a neúplného oznámenia obstarávateľa o RIUS ŽK - ZaD 2 v zisťovacom konaní žalovaný, podľa názoru žalobcu, vôbec nezisťoval, a teda ani neposudzoval žiadny možný vplyv týchto investičných zámerov na životné prostredie, a preto aj úplne arbitrárne (svojoľne) dospel k nesprávnemu právnemu záveru v rozpore s § 7 ods. 4 a 5 zákona o posudzovaní vplyvov, keď rozhodol, že strategický dokument sa nebude posudzovať podľa zákona o posudzovaní vplyvov.

14. Podľa názoru žalobcu mal žalovaný postupovať tak, že investičné projekty RIUS ŽK - ZaD 2 v zisťovacom konaní roztriedi do 4 skupín - (i) tie, ktoré nepredstavujú činnosť podľa prílohy č. 8 a vôbec nepodliehajú režimu zákona o posudzovaní vplyvov, (ii) tie, ktoré podľa prílohy č. 8 zákona o posudzovaní vplyvov podliehajú zisťovaciemu konaniu a vzhľadom na ich predpokladané vplyvy podľa prílohy č. 3 v spojení s § 7 ods. 4 písm. a) zákona o posudzovaní vplyvov nie je potrebné ďalej

posudzovať strategický dokument podľa § 8 a nasl. zákona o posudzovaní vplyvov, (iii) projekty podľa (ii), ktoré však budú ďalej podrobne posúdené podľa § 8 a nasl. zákona o posudzovaní vplyvov, (iv) tie, ktoré podliehajú posudzovaniu podľa odborného stanoviska príslušného orgánu ochrany prírody a krajiny podľa § 4 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov. Žalobca z RIUS ŽK - ZaD 2 demonštratívne vymenoval rad projektov, ktoré môžu mať vplyv na životné prostredie a lokality NATURA 2000 - išlo najmä o rôzne cyklotrasy, vybudovanie turistických chodníkov, reguláciu potokov a vodozádržných opatrení, rozvoj lyžiarskych vlekov, kanalizácie a inžinierske siete. Žiaden z týchto projektov však žalovaný náležite neposúdil. Neposúdil RIUS ŽK, resp. RIUS ŽK - ZaD 2 ani v súlade s európskymi nariadeniami upravujúcimi fungovanie európskych štrukturálnych fondov podľa § 4 ods. 4 zákona o posudzovaní vplyvov.

15. Žalobca tiež namietal, že v RIUS ŽK bol vo vydanom záverečnom stanovisku riešený projekt cyklotrasy Vrútky - Strečno po telese štátnej cesty. Podkladom pre RIUS ŽK bola národná stratégia cyklistickej dopravy a cykloturistiky v ROK, trvalý finančný mechanizmus na implementáciu Národnej stratégie rozvoja cyklistickej dopravy a cykloturistiky v SR a strategický dokument ďalšieho účastníka konania „*Cyklostratégia ŽSK*“. Z týchto dokumentov vyplýva, že cyklotrasa mala byť vedená po telese štátnej cesty. Doplnkom č. 5 k Územnému plánu ďalšieho účastníka konania došlo k zmene v trasovaní cyklotrasy tak, že pôjde mimo telesa štátnej cesty. Žalovaný vydal až dňa 21. decembra 2020 záverečné stanovisko č. OU-ZA-OSZP2-2020/003677-175/Gr, ktorým odporučil schváliť „*Stratégiu udržateľného rozvoja dopravy a mobility Žilinského samosprávneho kraja*“ a tento dokument opisuje predmetnú cyklotrasu mimo cestného telesa. RIUS ŽK preto nemôže, ako finančný plán investícií do vybraných investičných zámerov, alokovať finančné prostriedky do projektov, ktoré v čase vydania záverečného stanoviska k RIUS ŽK neexistovali (cyklotrasa mimo cestného telesa). Podľa názoru žalobcu, ak žalovaný aj na základe vlastnej činnosti pri preskúmaní RIUS ŽK - ZaD 2 zistil, že projekt cyklo dopravného prepojenia Strečno - Vrútky sa zmenil, už nie je plánovaný na telese štátnej cesty alebo mimo telesa štátnej cesty, musel zmenený záver uvedený v pôvodnom RIUS ŽK považovať za nový investičný zámer.

16. V kontexte všetkých vyššie uvedených výhrad žalobca namietal tiež nedostatočné zistenie skutkového stavu, nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia žalovaného (keď neobsahuje žiadnu relevantnú úvahu) a porušenie zásady legality, zásady súčinnosti s účastníkmi konania a zásady materiálnej pravdy podľa § 3 ods. 1, 2 a 5 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „*Správny poriadok*“). Žalovaný najmä aktívne nevyzval žalobcu a neumožnil sa mu vyjadriť pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladom. Žalobca sám iniciatívne nahliadol do spisu, doplnil svoje vyjadrenia, avšak s týmito sa žalovaný odmietol vysporiadať.

17. Správny súd v Banskej Bystrici (ďalej len „*správny súd*“) rozsudkom č. k. ZA-30S/3/2022-470 zo dňa 18. januára 2024 (ďalej len „*napadnutý rozsudok*“) správnu žalobu zamietol.

18. Správny súd konštatoval, že predmetom zisťovacieho konania bol strategický dokument RIUS ŽK - ZaD 2, ktorým sa aktualizoval zoznam projektových návrhov (zámerov) platného strategického dokumentu RIUS ŽK. Aj v zmysle oznámenia o strategickom dokumente je zmyslom zmeny úprava indikatívneho zoznamu návrhov/zámerov RIUS ŽK.

19. Pokiaľ žalobca namietal nezákonnosť spočívajúcu vo vydaní rozhodnutia nepríslušným orgánom z dôvodu nesprávnej aplikácie § 4 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov, správny súd sa s touto argumentáciou nestotožnil. Predmetom zisťovacieho konania bolo posudzovanie strategického dokumentu, čo spadá pod § 1 ods. 1 písm. a) zákona o posudzovaní vplyvov, pričom príslušným na zisťovacie konanie podľa § 4 ods. 2 v spojení s § 7 ods. 1 a § 55 písm. a) zákona o posudzovaní vplyvov

bol žalovaný. Žalovaný náležite oslovil príslušné orgány, doručil oznámenie o strategickom dokumente RIUS ŽK - ZaD 2 Ministerstvu životného prostredia SR a aj príslušnému odboru ochrany prírody a krajiny, tieto orgány však nepredložili k RIUS ŽK - ZaD 2 žiadne pripomienky a stanoviská. Žalovaný preto vychádzal len z doručených stanovísk podľa § 6 ods. 6 zákona o posudzovaní vplyvov, pričom tieto stanoviská neobsahovali žiadne pripomienky. Pokiaľ žalobca poukázal na § 4 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov v spojení s § 28 ods. 4 zákona o ochrane prírody, vyžiadanie takéhoto stanoviska od orgánu ochrany prírody nezaťažuje žalovaného, ale navrhovateľa ako subjekt plánujúci realizovať navrhovanú činnosť, pred vydaním povolenia podľa osobitných predpisov. Argumentácia žalobcu o nutnosti podľa § 67 písm. l) zákona o ochrane prírody upozorniť na povinnosť vyžiadať si súhlas, resp. že podľa § 28 ods. 7 predmetného zákona môže príslušný orgán stanovisko vydať aj na základe vlastného podnetu, bola vznesená po uplynutí lehoty na podanie správnej žaloby, a preto na ňu správny súd neprihliadal.

20. K argumentácii žalobcu ohľadom cyklotrasy Strečno - Vrútky správny súd uviedol, že tento projekt nebol predmetom zmeny RIUS ŽK - ZaD 2, preto ju ani žalovaný nemohol posudzovať. Tento indikatívny projekt je zahrnutý v pôvodnom RIUS ŽK, ktorý bol predmetom posudzovania v roku 2016. K posudzovaniu predmetného projektu už došlo aj v súvislosti s ďalšími strategickými dokumentami - zmeny a doplnky č. 5 územného plánu ďalšieho účastníka súdneho konania a iných, ako aj k posúdeniu samotnej navrhovanej činnosti v roku 2019. Ide teda o činnosť, ktorá už bola právoplatne posúdená a v tomto konaní ju nebolo možné opätovne posudzovať.

21. RIUS ŽK ako aj RIUS ŽK - ZaD 2 majú povahu strategických dokumentov, ktoré vytvárajú rámec pre ďalšie posudzovanie jednotlivých konkrétnych návrhov. Tieto indikatívne zámery, resp. ich realizácia bola podmienená finančnými možnosťami ďalšieho účastníka konania, pričom ich uskutočnenie je viazané na splnenie ďalších podmienok určených v procese povoľovania konkrétnej činnosti. Predmetný strategický dokument má podklad v ďalších dokumentoch, medzi inými v územnom pláne, v súlade s ktorým musia byť plánované zámery. Podľa názoru správneho súdu nemožno požadovať, aby v RIUS ŽK alebo v RIUS ŽK - ZaD 2 bolo nutné konkrétne a presne graficky vyobraziť jednotlivé investičné zámery. Vzhľadom na všeobecný charakter strategického dokumentu, ktorý do budúcnosti určuje určité zámery a povahu, resp. účel územnoplánovacej dokumentácie, možno podľa správneho súdu len ťažko prijať záver, že by ďalší účastník konania alebo žalovaný v štádiu posudzovania zmeny RIUS ŽK - ZaD 2 mali mať dostatočné penzum presných informácií, ktoré by im v štádiu zisťovacieho konania umožňovali zadefinovať konkrétne územie, ktorého sa majú plánované investičné projekty/návrhy týkať. Preto požiadavka na konkrétnu špecifikáciu indikatívnych zámerov podľa správneho súdu nemohla obstáť. Podľa správneho súdu proces posudzovania strategického dokumentu nemožno chápať tak, že by jednotlivé, v ňom plánované projekty v zmysle prílohy č. 8 zákona o posudzovaní vplyvov, mali byť vnímané z hľadiska času, keď budú realizované. Správny súd preto neidentifikoval ani vady oznámenia o posudzovanom strategickom dokumente RIUS ŽK - ZaD 2 s poukazom na § 5 ods. 8 zákona o posudzovaní vplyvov. Predmetné oznámenie malo všetky náležitosti, pričom časť V. je označená ako doplňujúce údaje, preto ide len o informácie doplňujúceho charakteru, nie o údaje, ktoré by boli povinne vyžadované.

22. Správny súd neidentifikoval ani žiadne procesné pochybenie žalovaného. Žalobcovi bolo pred vydaním rozhodnutia žalovaného umožnené nahliadnuť do spisu pred vydaním rozhodnutia, žalobca sa pritom nevyjadril k obsahu žiadneho zo zabezpečených stanovísk, ktoré boli súčasťou spisu. Žalovaný sa v odôvodnení svojho rozhodnutia zrozumiteľne vysporiadal so všetkými pre vec relevantnými skutočnosťami a nenechal otvorenú žiadnu takú otázku, ktorá by odôvodňovala záver o nepreskúmateľnosti jeho rozhodnutia.

III. Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

23. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podal žalobca (ďalej len „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“).

24. Podľa názoru sťažovateľa správny súd vychádzal zo zásadného právneho názoru, že RIUS ŽK ako aj jeho akákoľvek zmena, vrátane RIUS ŽK - ZaD 2, sú natoľko všeobecné strategické dokumenty, že v nich nie je možné podrobne opísať projekty a identifikovať územia, v ktorých sa majú realizovať. Vplyvy na životné prostredie je potom možné posudzovať až v neskorších fázach plánovania projektov a ich realizácie. Takýto výklad je podľa názoru sťažovateľa nesprávny a vedie k záveru, že žalovaný nebude nikdy povinný podľa zákona o posudzovaní vplyvov posudzovať vplyv dotknutých strategických dokumentov, obsahujúcich investičné zámery. Ide o nepochopenie účelu zisťovacieho konania a neguje jeho význam. Predmetné strategické dokumenty obsahujú programové priority, tieto delia na špecifické ciele a tie sa majú dosahovať uskutočnením konkrétnych investičných zámerov, uvedených v prílohách, v ktorých sú prevažne stavby. Konkrétnejšie informácie pritom ďalší účastník konania musel mať, keďže ako uvádza správny súd aj žalovaný, indikatívne zámery vychádzajú z územných plánov, ktoré musia mať podrobnejšie informácie ako aj grafické znázornenia. Informácie o hrubom umiestnení stavieb tak museli byť obsiahnuté v oznámení o strategickom dokumente. Navyše predmetom RIUS ŽK - ZaD 2 je doplnenie projektov s odhadovanou hodnotou, čo musí predpokladať určité penzum informácií o týchto projektoch.

25. Správny súd, rovnako ako žalovaný, sa zbavujú povinnosti reálne a materiálne vykonať zisťovacie konanie k strategickým dokumentom (akými sú RIUS ŽK a RIUS ŽK - ZaD 2) s argumentom, že ide o všeobecné dokumenty, čo vedie k čisto formálnemu postupu a nevykonaniu riadneho zisťovacieho konania. Ide o rozpor s § 2 zákona o posudzovaní vplyvov. Rovnako je tento postup v rozpore s § 4 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov. Ak má príslušný orgán ochrany prírody vedieť vydať stanovisko, musí vedieť, kadiaľ má navrhovaný investičný zámer viesť a k tomu musí obstarávať strategického dokumentu dodať informácie.

26. Vo zvyšku odôvodnil sťažovateľ svoju kasačnú sťažnosť v podstatnom obdobne ako správnu žalobu, ktorú už kasačný súd zhrnul v bodoch 10 až 16 tohto rozsudku.

27. Ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa sa žalovaný a ani ďalší účastník konania nevyjadrili.

Z odôvodnenia

IV. Posúdenie kasačného súdu

28. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (...) preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

29. Kľúčovou právnou otázkou v predmetnej veci bolo, či správny súd správne právne posúdil záver žalovaného, keď tento v podstatnom ukončil zisťovacie konanie so záverom, že všeobecný charakter RIUS ŽK - ZaD 2 neumožňuje jeho posúdenie, a preto odôvodňuje záver, že tento strategický dokument sa nebude posudzovať podľa zákona o posudzovaní vplyvov.

Vnútroštátna právna úprava

30. Podľa § 1 ods. 2 písm. a) zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021 (v čase vydania rozhodnutia žalovaného) tento zákon sa nevzťahuje na strategické dokumenty, ktorých jediným účelom je obrana, civilná ochrana, finančné alebo rozpočtové plány a programy.

31. Podľa § 3 písm. d) zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021 na účely tohto zákona d) strategický dokument je návrh plánu alebo programu vrátane takého, ktorý je spolufinancovaný Európskou úniou, ako aj akákoľvek jeho zmena, ktorý sa pripravuje, schvaľuje alebo pripravuje a schvaľuje na štátnej, regionálnej alebo miestnej úrovni alebo ktorý je pripravovaný na schválenie Národnou radou Slovenskej republiky, obecným zastupiteľstvom, zastupiteľstvom vyššieho územného celku alebo vládou Slovenskej republiky a ich prípravu vyžaduje všeobecne záväzný právny predpis, rozhodnutie alebo uznesenie orgánu, pre ktorý sa pripravuje na schválenie.

32. Podľa § 4 ods. 1 zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021 predmetom posudzovania vplyvov strategických dokumentov je strategický dokument pripravovaný pre oblasť poľnohospodárstva, lesníctva, rybárstva, priemyslu, energetiky, dopravy, odpadového hospodárstva, vodného hospodárstva, telekomunikácií, cestovného ruchu, územného plánovania alebo využívania územia, regionálneho rozvoja a životného prostredia, ako aj strategický dokument spolufinancovaný Európskou úniou, ktoré majú pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie a zároveň vytvárajú rámec na schválenie niektorej z navrhovaných činností uvedených v prílohe č. 8 okrem strategických dokumentov, ktoré určujú využívanie malých území na miestnej úrovni.

33. Podľa § 4 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021 ak príslušný orgán rozhodne na základe výsledkov zisťovacieho konania o posudzovaní vplyvov strategického dokumentu podľa § 7 a § 17 ods. 4, že strategický dokument alebo jeho zmena sa bude posudzovať, pretože má pravdepodobne významný vplyv na životné prostredie, predmetom posudzovania vplyvov strategických dokumentov je

- a) strategický dokument, neuvedený v odseku 1, ktorý stanovuje rámec na schválenie niektorej z navrhovaných činností uvedených v prílohe č. 8 vrátane jeho zmeny,
- b) strategický dokument uvedený v odseku 1, ktorý určuje využitie malých území na miestnej úrovni,
- c) malá zmena strategického dokumentu uvedeného v odseku 1.

34. Podľa § 4 ods. 3 zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021 predmetom posudzovania vplyvov strategických dokumentov je aj strategický dokument vrátane jeho zmeny, ktorý podľa odborného stanoviska štátneho orgánu ochrany prírody a krajiny má samostatne alebo v kombinácii s iným dokumentom alebo činnosťou pravdepodobne významný vplyv na územie patriace do európskej sústavy chránených území, navrhované chránené vtáčie územie alebo územie európskeho významu (ďalej len „*územie sústavy chránených území*“).

35. Podľa § 4 ods. 4 zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021 strategický dokument spolufinancovaný Európskou úniou, vrátane jeho zmeny, sa posúdi podľa tohto zákona v súlade s ustanoveniami osobitných predpisov.

36. Podľa § 7 ods. 1 zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021 ak ide o strategické dokumenty uvedené v § 4 ods. 2 a 3, vykoná príslušný orgán na základe oznámenia predloženého obstarávateľom zisťovacie konanie, či sa strategický dokument bude posudzovať podľa tohto zákona.

Právo Európskej únie

37. Podľa čl. 3 ods. 1; environmentálne posudzovanie sa vykonáva v súlade s článkami 4 až 9 pre plány a programy uvedené v odsekoch 2 až 4, ktoré majú pravdepodobne významné environmentálne účinky.

38. Podľa čl. 3 ods. 2 Smernice SEA s výhradou odseku 3 sa environmentálne posudzovanie vykonáva pre všetky plány a programy,

- a) ktoré sa pripravujú pre poľnohospodárstvo, lesníctvo, rybárstvo, energetiku, priemysel, dopravu, odpadové hospodárstvo, vodné hospodárstvo, telekomunikácie, turistiku, plánovanie miest a vidieka alebo využívanie územia a ktoré stanovujú rámec pre súhlas budúceho rozvoja projektov uvedených v prílohách I a II k smernici 85/337/EHS, alebo
- b) pri ktorých sa určilo, že vyžadujú posudzovanie podľa článku 6 alebo 7 smernice 92/43/EHS s ohľadom na ich pravdepodobný účinok na lokality.

39. Podľa čl. 3 ods. 3 Smernice SEA plány a programy uvedené v odseku 2, ktoré určujú využívanie malých území na miestnej úrovni a menšie modifikácie plánov a programov na ktoré sa vzťahuje odsek 2, vyžadujú environmentálne posudzovanie iba v prípade, ak členské štáty určia, že majú pravdepodobne významné environmentálne účinky.

40. Podľa čl. 3 ods. 4 Smernice SEA členské štáty určia, či iné plány alebo programy ako sú uvedené v odseku 2, ktoré stanovujú rámec pre odsúhlasenie budúceho rozvoja projektov, majú pravdepodobne významné environmentálne účinky.

41. Podľa čl. 3 ods. 5 Smernice SEA členské štáty určia, či plány alebo programy, na ktoré sa vzťahujú odseky 3 a 4 majú pravdepodobne významné environmentálne účinky preskúmaním každého jednotlivého prípadu, alebo špecifikovaním typov plánov a programov alebo kombináciou oboch týchto prístupov. Na tento účel členské štáty vezmú vo všetkých prípadoch do úvahy relevantné kritériá uvedené v prílohe II a tým zabezpečia, že sa plány a programy s pravdepodobne významnými účinkami na životné prostredie zahrnú pod účinnosť tejto smernice.

42. Podľa čl. 3 ods. 8 Smernice SEA predmetom tejto smernice nie sú nasledovné plány a programy:

- plány a programy, ktorých jediným účelom je národná obrana alebo civilná ochrana,
- finančné alebo rozpočtové plány a programy.

43. V súvislosti s posudzovanou otázkou kasačný súd konštatuje, že právna úprava posudzovania vplyvov strategických dokumentov podľa § 4 a nasl. zákona o posudzovaní vplyvov predstavuje implementáciu európskeho práva - Smernice SEA. Z tohto dôvodu výklad jednotlivých ustanovení zákona o posudzovaní vplyvov v medziach gramatického vyjadrenia právnych noriem podlieha eurokonformnému výkladu v snahe doceliť plný účinok Smernice SEA.

44. Z hľadiska tak Smernice SEA ako aj zákona o posudzovaní vplyvov je relevantné, že nie každý strategický dokument (plán či program podľa Smernice SEA) podlieha posudzovaniu vplyvov na životné prostredie. Z čl. 3 ods. 1 Smernice SEA vyplýva, že posudzovanie sa vykonáva pre také strategické dokumenty - plány a programy (uvedené v čl. 3 ods. 2 až 4 Smernice SEA), ktoré majú pravdepodobne významné environmentálne účinky. Naopak predmetom posudzovania podľa zákona o posudzovaní vplyvov a podľa Smernice SEA nie sú strategické dokumenty, ktoré predstavujú finančné alebo rozpočtové plány a programy (§ 1 ods. 2 písm. a) zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021 a čl. 3 ods. 8 Smernice SEA). Európsky ako aj vnútroštátny normotvorca pritom rozlišujú medzi strategickými dokumentmi, pri ktorých sa vykonáva posudzovanie vplyvov na životné prostredie bez ďalšieho - teda povinne (§ 3 ods. 2 písm. a) Smernice SEA a tomu zodpovedajúci § 4 ods. 1 zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021), a pri ktorých je v zisťovanom konaní potrebné určiť ich pravdepodobný účinok na lokalitu či pravdepodobné významné vplyvy na životné prostredie (čl. 3 ods. 2 písm. b), čl. 3 ods. 3, čl. 3 ods. 4 Smernice SEA a § 4 ods. 2 a 3 zákona o posudzovaní vplyvov), a teda vyhodnotiť potrebu ich prípadného posudzovania.

45. Vnútroštátnou odpoveďou na požiadavku procesného postupu určovania pravdepodobných významných účinkov strategického dokumentu na životné prostredie (resp. pravdepodobného účinku na chránenú lokalitu), vyplývajúcou z európskeho práva (čl. 3 ods. 5 Smernice SEA), je právna úprava zisťovacieho konania (§ 7 ods. 1 v spojení s § 4 ods. 2 a 3 zákona o posudzovaní vplyvov). Práve zmyslom a výsledkom tohto postupu je rozhodnutie o tom, či sa strategický dokument bude alebo nebude posudzovať podľa zákona o posudzovaní vplyvov (§ 7 ods. 5 zákona o posudzovaní vplyvov).

46. Proces zisťovacieho konania pritom nie je formálny, ale vyžaduje sa, aby príslušný orgán preskúmal pred svojím rozhodnutím kritériá pre zisťovacie konanie uvedené v prílohe č. 3 zákona o posudzovaní vplyvov, význam očakávaných vplyvov na životné prostredie, doručené stanoviská ako aj výsledky vykonaných konzultácií (§ 7 ods. 4 zákona o posudzovaní vplyvov v spojení s čl. 3 ods. 5 a 6 v spojení s prílohou č. 2 Smernice SEA). Z pohľadu kasačného súdu je zásadná povinnosť vnútroštátnych orgánov (žalovaného) svoje závery (prečo sa projekt nebude posudzovať podľa zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie) dôkladne (s ohľadom na už uvedené kritériá podľa § 7 ods. 4 zákona o posudzovaní vplyvov v spojení s čl. 3 ods. 5 a 6 v spojení s prílohou č. 2 Smernice o SEA) odôvodniť (čl. 3 ods. 7 Smernice SEA).

47. Avšak kľúčovým predpokladom pre to, aby vôbec vznikla povinnosť či už posudzovania vplyvov strategického dokumentu alebo zisťovacieho konania, je, že prijímaný dokument je možné podradiť pod definíciu strategického dokumentu (podľa Smernice SEA plánu či programu), ktorého vymedzenie je obsiahnuté § 3 písm. d) zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021. Vnútroštátny pojem strategický dokument (ako vyplýva aj z § 3 písm. d) zákona o posudzovaní vplyvov v znení účinnom do 11. októbra 2021) je pritom ekvivalentom európskych pojmov plány a programy tak, ako ich definuje čl. 2 písm. a) a čl. 3 ods. 1 a nasl. Smernice SEA.

48. Kasačný súd dáva do pozornosti, že predmetom posudzovania vplyvov na životné prostredie nie je každý plán a program, ale len taký, ktorý *„tým, že vymedzuje pravidlá a postupy, stanovuje významný súbor kritérií a pravidiel pre povoľovanie a vykonávanie jedného alebo viacerých projektov, ktoré by mohli mať významné účinky na životné prostredie (na účely čl. 3 ods. 2 písm. a) Smernice SEA napr. rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 7. júna 2018 vo veci C-671/16, bod č. 43, zo dňa 7. júna 2018 vo veci C-160/17, bod 54 a na účely čl. 3 ods. 4 Smernice SEA napr. rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 12. júna 2019 vo veci C-321/18, body 29 až 43, zo dňa 22. februára 2022 vo veci C-300/20, body 72 až 74, zo dňa 12. júna 2019 vo veci C-43/18, body 56, 59 až 61). „Pojem „významný súbor kritérií a pravidiel“ treba chápať kvalitatívne a nie kvantitatívne. Je totiž potrebné zamedziť prípadným stratégiám na obchádzanie povinností uvedených v smernici SEA, ktoré by mohli mať podobu roztrieštených opatrení, čím by sa znížil potrebný účinok tejto smernice“ (rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 7. júna 2018 vo veci C-671/16, bod č. 55). Naopak plány a programy, ktoré len stanovujú orientačné ciele, avšak neobsahujú pravidlá, postupy či kontrolné postupy pre vykonávanie projektov, nebudú spadať pod čl. 3 ods. 2 a 4 Smernice SEA (napr. rozhodnutia Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 12. júna 2019 vo veci C-321/18, body 41 - 44, zo dňa 12. júna 2019 vo veci C-43/18, body 61 až 67, zo dňa 22. februára 2022 vo veci C-300/20, body 63 - 70).*

49. V súlade s eurokonformným výkladom § 3 písm. d), § 4 ods. 1, 2 a § 7 ods. 1 zákona o posudzovaní vplyvov je potrebné konštatovať, že konaniu podľa zákona o posudzovaní vplyvov nepodlieha akýkoľvek strategický dokument (vo všeobecnosti) ale len taký, ktorý obsahuje aj/okrem iného vymedzenie pravidiel a postupov pre povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jedného alebo viacerých projektov. Rovnako v prípade zmien strategických dokumentov pôjde o také zmeny, ktoré sa dotýkajú častí strategických dokumentov s vyššie vymedzeným relevantným vplyvom.

50. Kasačný súd tiež dáva do pozornosti, že samotná skutočnosť, že po prijatí strategického dokumentu budú nasledovať ďalšie povoľovacie konania spojené s posudzovaním vplyvov na životné prostredie, nezbavuje príslušný orgán povinnosti vykonať posudzovanie strategického dokumentu v intenciách Smernice SEA (rozhodnutie Súdneho dvora Európskej únie zo dňa 7. júna 2018 vo veci C-671/16, bod 66).

51. Aplikujúc vyššie uvedené úvahy na prípad sťažovateľa kasačný súd konštatuje, že sa nemohol stotožniť s právnym posúdením správneho súdu, ktorý sa stotožnil so závermi žalovaného, a identifikoval zásadnú nepreskúmateľnosť rozhodnutia žalovaného vo viacerých smeroch.

52. Kasačný súd dáva do pozornosti, že pre potreby Integrovaného regionálneho operačného programu bol ďalší účastník konania povinný vyhotoviť regionálnu integrovanú územnú stratégiu - RIUS ŽK. Regionálna integrovaná územná stratégia predstavuje plánovací nástroj pre aplikáciu integrovaného prístupu, ktorý sa uplatňuje pri realizácii operačného programu. Táto stratégia má svoj úvod, analytickú časť, strategickú časť (formuluje ciele, priority, aktivity na ich dosiahnutie a očakávané výsledky), vykonávaciu časť (definuje spôsob zabezpečenia cieľov z hľadiska časového a inštitucionálneho a spôsob sledovania dosahovania cieľov, môže obsahovať aj indikatívny zoznam projektových zámerov/návrhov, ktoré sa plánujú realizovať na dosiahnutie cieľov regionálnej integrovanej územnej stratégie) a prílohy. V prípade RIUS ŽK - ZaD 2 ide o dokument, ktorým sa RIUS ŽK mení v časti výpočtu indikatívnych projektov vykonávacej časti (teda výpočet projektov s predpokladanou finančnou nákladovosťou, prostredníctvom ktorej sa dosahujú ciele RIUS ŽK), a to tak, že sa tam pridáva väčší počet indikatívnych zámerov.

53. Kasačný súd v súlade s vyššie uvedeným nemá pochybnosti o tom, že RIUS ŽK - ZaD 2 je dokument regionálneho charakteru, ktorý je pripravovaný na schválenie zastupiteľstvom vyššieho územného celku a jeho prípravu vyžaduje všeobecne záväzný právny predpis (napr. § 7 ods. 1 zákona č. 539/2008 Z. z. o podpore regionálneho rozvoja; § 15 ods. 1 a 3 zákona č. 292/2014 Z. z. o príspevku poskytovanom z európskych štrukturálnych a investičných fondov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a iné). Ide teda o dokument, ktorý napĺňa formálne podmienky podľa § 3 ods. 1 písm. d) zákona o posudzovaní vplyvov. Na druhej strane však v rozhodnutí žalovaného (okrem všeobecného odkazu na § 4 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov) absentuje akákoľvek úvaha o tom, prečo by RIUS ŽK - ZaD 2 (či už samostatne alebo ako zmena RIUS ŽK) mal predstavovať strategický dokument obsahujúci vymedzenie pravidiel a postupov (rámec) pre (budúce) povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jednotlivých projektov, ktoré by mohli mať významné účinky na životné prostredie. Kasačnému súdu z rozhodnutia žalovaného nie je zrejmé, ako RIUS ŽK a RIUS ŽK ZaD 2 (uviedenie projektov v tomto dodatku) môže ovplyvniť ich budúce povoľovanie, schvaľovanie alebo faktické vykonávanie. Pokiaľ by totiž RIUS ŽK - ZaD 2 nemal potenciál nastavenia rámcov a pravidiel pre povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie v ňom uvedených jednotlivých projektov (či už samostatne alebo ako zmena v spojení s RIUS ŽK), išlo by o dokument, ktorý nielenže nepodlieha posudzovaniu vplyvov na životné prostredie, ale ani zisťovaciemu konaniu podľa § 4 ods. 2 v spojení s § 7 ods. 1 a nasl. zákona o posudzovaní vplyvov na životné prostredie (čl. 3 ods. 4 alebo čl. 3 ods. 2 písm. a) v spojení s ods. 3 Smernice SEA).

54. Uvedená požiadavka je v tu posudzovanom prípade o to naliehavejšia, keďže samotný žalovaný, ktorý pre RIUS ŽK - ZaD 2 síce formálne viedol zisťovacie konanie, ale svoje závery postavil len na tom, že (i) ide o príliš všeobecný dokument, ktorý neumožňuje presnú identifikáciu a lokalizáciu konkrétnych aktivít a má charakter formálnej zmeny RIUS ŽK, (ii) jednotlivé projektové plány budú posudzované v ďalších fázach plánovacieho procesu a (iii) oslovené orgány nevzniesli relevantné pripomienky. Kasačný súd má preto zásadné výhrady aj k odôvodneniu záverov výsledkov zisťovacieho konania uvedených v žalovanom rozhodnutí. Ak žalovaný dospel k záveru, že v prípade RIUS ŽK, resp.

v jeho spojení s RIUS ŽK - ZaD 2 ide o strategický dokument, ktorý obsahuje súbor pravidiel a postupov (rámec) pre (budúce) povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jednotlivých projektov, a preto podlieha zisťovaciemu konaniu, bolo jeho úlohou v zisťovacom konaní posúdiť, či má pravdepodobný významný vplyv na životné prostredie (§ 4 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov), a to s ohľadom na všetky okolnosti predpokladané § 7 ods. 4 v spojení s prílohou č. 3 zákona o posudzovaní vplyvov. Kasačný súd sa zhoduje so sťažovateľom v tom, že takáto úvaha v rozhodnutí žalovaného absentuje.

55. Kasačný súd sa zhoduje so sťažovateľom v tom, že ak žalovaný dospeje k záveru, že určitý strategický dokument podlieha zisťovaciemu konaniu (teda obsahuje rámec - súbor pravidiel a postupov pre budúce povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jednotlivých projektov), nemožno rezignovať na náležité posúdenie jeho pravdepodobných vplyvov na životné prostredie (osobitne bez analýzy vyžadovanej § 7 ods. 4 písm. a) v spojení s prílohou č. 3 zákona o posudzovaní vplyvov) len s odkazom na všeobecnosť strategického dokumentu. Takýto prístup by totiž úplne negoval zmysel a účel zisťovacieho konania a posudzovania vplyvov strategických dokumentov - teda umožniť zohľadniť záujmy životného prostredia v čo možno najskoršom štádiu prípravy realizácie projektov s významným vplyvom na životné prostredie. Pokiaľ samotný strategický dokument a k nemu prislúchajúce oznámenie (ktoré musí spĺňať náležitosti podľa § 5 ods. 7 v spojení s § 7 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov) neobsahuje dostatok informácií pre posúdenie významu jeho vplyvu na životné prostredie a zároveň je zrejmé, že obsahuje súbor pravidiel a postupov pre budúce povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jednotlivých projektov, je aj podľa názoru kasačného súdu úlohou žalovaného tento nedostatok odstrániť v miere umožňujúcej mu vecné posúdenie vplyvov takéhoto dokumentu. Za týmto účelom môže či už reflektovať na vady oznámenia podľa § 5 ods. 8 zákona o posudzovaní vplyvov alebo vykonať konzultácie podľa § 7 ods. 4 písm. d) v spojení s § 63 zákona o posudzovaní vplyvov.

56. Pre úplnosť kasačný súd dodáva, že posúdenie pravdepodobnosti významu vplyvu strategického dokumentu na životné prostredie je závislé od povahy súboru pravidiel a postupov pre budúce povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jednotlivých projektov. Ak totiž nie je predmetom regulácie strategického dokumentu umiestňovanie jednotlivých projektov, nie je potom možné ani zohľadňovať ich konkrétne lokality. To sa však na druhej strane nemusí vylučovať s potrebou posúdenia ich vplyvu na širšie územie, teda či napr. plánované projekty môžu zasahovať do chránených území rôzneho charakteru.

57. Neobstojí ani argumentácia žalovaného, že jednotlivé projekty budú posudzované v ďalších fázach povoľovacieho procesu, keďže táto skutočnosť nezbavuje žalovaného povinnosti vykonať posudzovanie vplyvov strategického dokumentu, ktorý obsahuje kvalifikované plány a programy, na životné prostredie (bod 50 tohto rozsudku).

58. Pokiaľ žalovaný poukazoval na to, že dotknuté orgány nevzniesli relevantné pripomienky, kasačný súd môže len dodať, že ide o jednu z okolností, ktoré je žalovaný povinný zohľadňovať (§ 7 ods. 4 písm. c) zákona o posudzovaní vplyvov), avšak nie o okolnosť jedinú či výlučnú (§ 7 ods. 4 písm. a), b) a d) zákona o posudzovaní vplyvov) a nezbavuje žalovaného vykonať riadne zisťovacie konanie.

59. S ohľadom na vyššie uvedené kasačný súd konštatuje, že napadnutý rozsudok v pre vec rozhodujúcej otázke vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci a rozhodnutie žalovaného (vo vecnej časti o rozsahu 2 strán argumentácie) je nepreskúmateľné, a to v časti absencie odôvodnenia kompetencie žalovaného vykonať k RIUS ŽK - ZaD 2 zisťovacie konanie (body 53 a 54 tohto rozsudku), ako aj v časti jeho záverov, že RIUS ŽK - ZaD 2 nebude mať pravdepodobný významný vplyv na životné prostredie, a preto sa nebude posudzovať podľa zákona o posudzovaní vplyvov (§ 7 ods. 1 v spojení s ods. 5 a § 4 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov - body 54 až 58 tohto rozsudku).

60. Úlohou žalovaného v ďalšom konaní v predmetnej veci bude prioritne posúdiť, či v prípade RIUS ŽK - ZaD 2 ide o taký dokument, vo vzťahu ku ktorému má kompetenciu vykonať zisťovacie konanie (teda najmä posúdiť, či ide o strategický dokument, ktorý obsahuje vymedzenie pravidiel a postupov pre povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jedného alebo viacerých projektov, ktoré by mohli mať významné účinky na životné prostredie - body 48 a 49 tohto rozsudku). V prípade, ak dospeje k záveru, že vo vzťahu k RIUS ŽK - ZaD 2 je potrebné vykonať zisťovacie konanie, svoje závery riadne odôvodní a následne posúdi a riadne odôvodní pravdepodobný vplyv strategického dokumentu na životné prostredie v intenciách § 7 ods. 4 zákona o posudzovaní vplyvov. Najmä teda riadne posúdi, či RIUS ŽK - ZaD 2 môže mať pravdepodobný významný vplyv na životné prostredie, a preto je ho potrebné podrobiť posudzovaniu vplyvov podľa zákona o posudzovaní vplyvov (§ 4 ods. 2 zákona o posudzovaní vplyvov). Závery kasačného súdu pritom neznamenajú bez ďalšieho, že žalovaný musí posúdiť každý jednotlivý projekt obsiahnutý v RIUS ŽK - ZaD 2 z akejkoľvek stránky, ale len v intenciách rozsahu a charakteru súboru pravidiel a postupov (rámca) pre (budúce) povoľovanie, schvaľovanie alebo vykonávanie jednotlivých projektov, ktorý ustanovuje či už samostatne alebo v spojení s RIUS ŽK ako jeho zmena.

V. Záver

61. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti kasačný súd uzatvára, že kasačná sťažnosť sťažovateľa bola dôvodná a napadnutý rozsudok správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP). Kasačný súd preskúmavajúc kasačnú sťažnosť zistil, že aj rozhodnutie žalovaného trpí vadou nepreskúmateľnosti podľa § 191 ods. 1 písm. d) SSP. Keďže správny súd žalobu sťažovateľa zamietol, kasačný súd postupom podľa § 462 ods. 2 SSP a § 191 ods. 1 písm. d) SSP zmenil napadnutý rozsudok správneho súdu tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

120/2026 ZNSS

Kľúčové slová: banková činnosť; štátna pomoc; sprístupnenie informácií

Prejudikatúra: IV. ÚS 464/2010; 5 Sži 1/2009

Vzťah k právnej úprave: zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám; §37 zákona č. 80/1997 Z. z. o Exportno-importnej banke

Právna veta

Finančnú pomoc poskytovanú Ministerstvom financií Slovenskej republiky prostredníctvom Exportno-importnej banky Slovenskej republiky jej klientom podľa § 25 ods. 1 a 2 zákona č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 nie je možné podradiť pod bankové tajomstvo v zmysle § 8 ods. 1 zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Svk 13/2025 z 19. júna 2025: predsedníčka senátu Mgr. Kristína Babiaková (sudkyňa spravodajkyňa) a členovia senátu JUDr. Anita Filová a sudca JUDr. Rastislav Dluhoš, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Priebeh administratívneho konania

1. Žalobca prostredníctvom žiadosti o sprístupnenie informácie (ďalej len „žiadost“) v zmysle zákona č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám v znení neskorších predpisov (ďalej len „*Infozákon*“) žiadal od Exportno-importnej banky Slovenskej republiky (ďalej ako „*Eximbanka*“ alebo „*žalovaná*“) sprístupnenie týchto informácií:

- a) súhrnná výška finančnej pomoci poskytnutá žalovanou tretím osobám na základe zákona č. 67/2020 Z. z. o niektorých opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej a nákazlivej ľudskej choroby COVID - 19 v znení neskorších predpisov, a to samostatne za rok 2020 a 2021, pričom informáciu o výške pomoci žiadal rozdeliť samostatne podľa jednotlivých foriem poskytnutej finančnej pomoci,
- b) identifikácia subjektov, ktorým bola finančná pomoc poskytnutá v zmysle informácie požadovanej pod písm. a), a to vrátane formy poskytnutej finančnej pomoci (t. j. najmä záruka na úver, úhrada úroku z úveru alebo odpustenie poplatku za záruku za úver) a výšky poskytnutej finančnej pomoci (ďalej spolu aj len „*požadované informácie*“).

2. O žiadosti rozhodla žalovaná rozhodnutím č. 1576/100/2021 z 25. mája 2021 (ďalej len „*prvostupňové rozhodnutie*“) tak, že sprístupnila informáciu vyššie uvedenú pod písm. a) a odmietla sprístupniť informáciu uvedenú vyššie pod písm. b). Odmietnutie odôvodnila tým, že vzhľadom na povinnosť povinnej osoby podľa § 37 zákona č. 80/1997 Z. z. o exportno-importnej banke Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o Eximbanke*“), spočívajúcu v zachovávaní

mlčanlivosti o všetkých záležitostiach, ktoré sa týkajú klientov, ktoré nie sú verejne prístupné, nemôže poskytnúť informácie a vyhovieť žiadosti.

3. O odvolaní žalobcu rozhodla žalovaná rozhodnutím č. 1576/100/2021 zo dňa 22. júna 2021 (ďalej len „*napadnuté rozhodnutie*“ alebo „*rozhodnutie žalovanej*“) tak, že odvolanie zamietla a prvostupňové rozhodnutie potvrdila. Uviedla, že je povinná požadované informácie chrániť ako informácie, ktoré sú predmetom bankového tajomstva podľa zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o bankách*“) a odobrila postup prvostupňového orgánu podľa § 8 Infozákona. Poukázala na to, že povinnosť mlčanlivosti sa vzťahuje na všetky informácie o záležitostiach týkajúcich sa klientov žalovanej a nie je právne relevantné, či sa tieto informácie týkajú klientov a obchodov uzatváraných ako štandardné bankové operácie alebo uzatvárané v nadväznosti na osobitný zákon, ktorého cieľom je zmiernenie negatívnych následkov pandémie.

II. Priebeh konania pred správnym súdom a jeho rozhodnutie

4. Proti rozhodnutiu žalovanej podal žalobca správnu žalobu na Krajský súd v Bratislave (ďalej aj ako „*správny súd*“) a žiadal, aby správny súd zrušil napadnuté rozhodnutie a vec žalovanej vrátil na ďalšie konanie, eventuálne, aby súd uložil žalovanej povinnosť sprístupniť žalobcom požadované informácie v zmysle § 193 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „*SSP*“).

5. Žalobca namietal, že pri požadovaných informáciách nešlo o bankové tajomstvo. Argumentoval, že informácie žiadal pre účely verejnej kontroly nakladania s verejnými financiami, ktoré slúžili na zmiernenie negatívnych dopadov pandémie COVID-19. Žalobcom požadované informácie sa teda podľa neho týkajú nakladania s prostriedkami, ktoré predstavujú finančnú pomoc poskytovanú žiadateľom na podklade znenia § 25 ods. 1 zákona č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19 (ďalej len „*lex corona*“). Poukázal na to, že finančnú pomoc, ktorá je poskytovaná žiadateľom v zmysle *lex corona*, poskytuje Ministerstvo financií Slovenskej republiky (ďalej len „*ministerstvo financií*“) a nie žalovaná. Podľa žalobcu žalovaná vykonáva v rámci delegovaného výkonu verejnej správy iba prerozdeľovanie finančnej pomoci. Poukázal na to, že na ministerstvo financií sa nevzťahuje povinnosť zachovania bankového tajomstva a požadované informácie by mu ministerstvo financií v pozícii povinnej osoby muselo sprístupniť (za predpokladu, že by vykonávalo poskytovanie pomoci samostatne). V prejednávanom prípade podľa žalobcu platí, že prevažuje verejný záujem na sprístupnení požadovaných informácií, keďže prevaha verejného záujmu existuje aj v prípade poskytovania bankových záruk ako foriem štátnej pomoci. Žalobca poukázal na to, že každé jednotlivé obmedzenie sprístupnenia informácií podlieha testu proporcionality, keďže ním dochádza k zásahu do ústavou garantovaného práva na prístup k informáciám.

6. Správny súd v Bratislave ako právny nástupca Krajského súdu v Bratislave rozsudkom č. k. BA-5S/219/2021-188 zo dňa 22. októbra 2024 (ďalej len „*napadnutý rozsudok*“) zamietol žalobu.

7. Správny súd konštatoval, že spornou otázkou vo veci bolo, či odmietnuté informácie (identifikácia subjektov, ktorým bola poskytnutá finančná pomoc) možno subsumovať pod predmet bankového tajomstva. S odkazom na § 91 ods. 1 zákona o bankách obsahujúci definíciu bankového tajomstva v spojení s § 37 ods. 1 a 4 zákona o Eximbanke ustálil, že žalovaná je vo vzťahu k informáciám týkajúcim sa jej klientov (t. j. vrátane požadovanej informácie v časti identifikácie subjektov) viazaná povinnosťou mlčanlivosti, ktorej prelomenie v podobe poskytnutia informácie tretím osobám je možné realizovať len so súhlasom dotknutého klienta. Pri dodržiavaní mlčanlivosti je žalovaná povinná

postupovať rovnako ako pri ochrane informácií a dokladov, ktoré sú predmetom bankového tajomstva. Výnimku (t. j. poskytnutie predmetných informácií) môže žalovaná realizovať len na písomné vyžiadanie v prípadoch uvedených v osobitnom predpise, ktorým je v zmysle poznámky pod čiarou zákon o bankách. Žalovaná by mohla poskytnúť požadovanú informáciu (identifikáciu subjektov) a prelomiť tak ochranu bankového tajomstva alternatívne so súhlasom dotknutej osoby, alebo aplikáciou zákonom predpokladaných výnimiek obsiahnutých v § 91 ods. 4 zákona o bankách, pri ktorých však adresátom poskytnutia informácie budú špeciálne subjekty, tam uvedené (napr. orgány činné v trestnom konaní, daňové úrady a pod.). Preto uzavrel, že podľa § 8 ods. 1 Infozákona žalovaná nemohla za aktuálneho (v rozhodnom čase platného a účinného) znenia zákonných ustanovení sprístupniť požadované informácie v časti identifikácie konkrétnych subjektov.

8. Správny súd vyhodnotil ako nedôvodnú aj žalobnú námietku súvisiacu s nesprávnym právnym posúdením z dôvodu, že žalovaná pri nesprístupnení neskúmala materiálny charakter obmedzenia prístupu k informáciám, teda nesprístupnenie požadovaných informácií nepodrobila testu proporcionality, čím došlo k nesprávnej aplikácii § 12 Infozákona. Z prvostupňového rozhodnutia žalovanej je zrejmé, že poskytla požadované informácie v časti, kedy žalobca žiadal súhrnnú výšku poskytnutej finančnej pomoci. Z uvedeného je zrejmé, že žalovaná sa zaoberala materiálным charakterom obmedzení aj samotných požadovaných informácií. K požiadavke vykonania testu proporcionality uviedol, že posúdenie nevyhnutnosti a váženia jednotlivých záujmov uskutočnil priamo zákonodarca prijatím právnej úpravy Infozákona, príp. zákona o bankách (definujúcim bankové tajomstvo a možnosť jeho prelomenia).

9. Správny súd tiež zamietol návrh žalobcu na prerušenie konania, pretože nevzhladol v konaní potrebu iniciovania konania o súlade § 8 Infozákona s Ústavou SR. Poukázal na to, že právo na informácie nie je právom absolútnym a samotný čl. 26 ods. 4 Ústavy SR ponecháva možnosť jeho prípadného obmedzenia na zákonnú úpravu. Skutočnosť, že obmedzenie v prípade § 8 Infozákona je v porovnaní s § 11 Infozákona rigidnejším, ešte sama osebe neindikuje rozpor s Ústavou SR.

Z odôvodnenia

III. Kasačná sťažnosť a priebeh konania na kasačnom súde

10. Proti napadnutému rozsudku správneho súdu podal žalobca - sťažovateľ kasačnú sťažnosť z dôvodu porušenia práva na spravodlivý proces, nesprávneho právneho posúdenia veci a odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP. Žiadal zmeniť napadnutý rozsudok a zrušiť rozhodnutie žalovanej ako aj prvostupňové rozhodnutie.

11. Sťažovateľ namietal, že správny súd sa arbitrárne rozhodol oprieť svoju argumentáciu o neexistenciu potreby realizácie testu proporcionality, a to z dôvodu, že test proporcionality učinil za neho zákonodarca. Uvedená argumentácia je podľa sťažovateľa nielen právne nesprávna, ale nie je ani presvedčivo odôvodnená a opomína argumentačný rámec podopretý príslušnou judikatúrou napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžik/4/2019 zo dňa 2. júna 2020. Namietal tiež to, že správny súd sa riadne nevysporiadal s jeho návrhom na prerušenie konania a nijako nereagoval na konkrétne námietky sťažovateľa ohľadom neústavnosti § 8 ods. 1 Infozákona.

12. Uviedol, že z ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu vyplýva, že každé jednotlivé obmedzenie sprístupnenia informácií podlieha testu proporcionality, keďže ním dochádza k zásahu do ústavou garantovaného práva na prístup k informáciám. Z rozhodovacej praxe kasačného súdu podľa sťažovateľa vyplýva, že § 12 Infozákona sa rovnako aplikuje aj na § 8 Infozákona, čo správny súd však odmietol vykonať, pričom konštatoval, že túto proporcionality vykonal už zákonodarca.

13. K namietanému nesprávnemu právnemu posúdeniu uviedol, že správny súd sa nezaoberal jeho námietkou, že na žalovanú sa zákon o bankách nevzťahuje, a to najmä v súvislosti so skutočnosťou, že žalovaná je povinnou osobou v zmysle § 2 ods. 2 Infozákona. Zdôraznil, že ním požadované informácie žiadal pre účely verejnej kontroly nakladania s verejnými financiami, ktoré slúžili na zmiernenie negatívnych dopadov pandémie COVID-19 a predstavujú finančnú pomoc poskytovanú štátom na podklade § 25 ods. 1 lex corona. Predmetnú finančnú pomoc poskytuje ministerstvo financií a nie žalovaná z vlastných súkromných zdrojov/zo zdrojov jednotlivých vkladateľov - klientov. Žalovaná vykonávala v rámci delegovaného výkonu verejnej správy iba prerozdelenie finančnej pomoci, ktorej poskytovateľom je ministerstvo financií.

14. Sťažovateľ nepopiera, že prerozdelenie a čerpanie týchto stimulov môže mať racionálny základ a môže byť dokonca ekonomicky prospešné, resp. spôsobilé napraviť aspoň čiastočne zásah do práv jednotlivcov zo strany štátu. Sťažovateľ však zdôrazňuje, že pri čerpaní verejných finančných prostriedkov vo veľkom rozsahu je nevyhnutné, aby štát umožnil občanom verejnú kontrolu nakladania s týmito prostriedkami, a to na základe ich ústavného práva na prístup k informáciám.

15. Sťažovateľ tiež poukázal na to, že na ministerstvo financií sa nevzťahuje povinnosť zachovania bankového tajomstva a teda požadované informácie by mu v pozícii povinnej osoby muselo sprístupniť - za predpokladu, že by vykonávalo poskytovanie pomoci samostatne. Sťažovateľ má za to, že akákoľvek opačná argumentácia vedie k možnosti svojvôle zo strany subjektov verejného práva, ktoré môžu vyňať časť nakladania s verejnými prostriedkami prostredníctvom účelového poverenia subjektu, ktorý zo svojej podstaty má možnosť využitia niektorej z výnimiek obsiahnutých v Infozákone.

16. V súvislosti s návrhom na prerušenie konania sťažovateľ uviedol, že § 8 ods. 1 Infozákona je/mohol by byť v rozpore s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 Ústavy SR a čl. 13 ods. 4 Ústavy SR. Sťažovateľ tento návrh predložil, ak by súd dospel k názoru, že *prima facie* protiústavné znenie § 8 ods. 1 Infozákona nie je možné preklenúť ústavne konformným výkladom alebo ani ústavne konformný výklad nezabezpečí žalobcovi sprístupnenie požadovaných informácií.

17. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalovaná uviedla, že podľa jej presvedčenia sťažovateľ nebol nijako obmedzený nesprávnym postupom súdu a nedošlo k porušeniu procesných ustanovení. Súd sa podľa jej názoru dostatočne vysporiadal s argumentmi vznesenými sťažovateľom. Vyjadril názor, že toto súdne konanie je možné považovať v podstatnej časti za účelové. Napriek tomu, že sám sťažovateľ uvádza, že na ministerstvo financií sa nevzťahuje povinnosť zachovania bankového tajomstva, napriek tomu sa na neho neobrátil so žiadosťou o informácie. Tiež konštatoval, že nie je dôvod na prerušenie konania, keďže zákonodarca osobitným zákonom určil, ktoré informácie môžu byť predmetom ochrany. Kasačnú sťažnosť žiadal zamietnuť.

IV. Posúdenie kasačného súdu

18. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (...), preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k názoru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

19. Kľúčovou právnou otázkou v predmetnej veci bolo, či informácie požadované sťažovateľom - identifikácia subjektov, ktorým bola finančná pomoc poskytnutá v zmysle informácie požadovanej pod písm. a), a to vrátane formy poskytnutej finančnej pomoci (t. j. najmä záruka na úver, úhrada úroku z úveru alebo odpustenie poplatku za záruku za úver) a výšky poskytnutej finančnej pomoci - možno zaradiť pod predmet bankového tajomstva podľa § 8 ods. 1 Infozákona, keďže podľa uvedeného ustanovenia žalovaná odmietla ich sprístupnenie.

20. Podľa § 8 ods. 1 Infozákona v znení účinnom do 31. decembra 2024 ak požadovaná informácia tvorí utajovanú skutočnosť podľa osobitného zákona alebo je predmetom bankového tajomstva alebo daňového tajomstva podľa osobitného zákona, ku ktorým žiadateľ nemá oprávnený prístup, povinná osoba ju nesprístupní s uvedením odkazu na príslušný právny predpis.

21. Podľa § 37 ods. 1 zákona o Eximbanke na všetky informácie o záležitostiach, ktoré sa týkajú klientov Eximbanky, ktoré nie sú verejne prístupné, najmä na informácie o uskutočnených obchodoch a stavoch na účtoch podľa § 24 ods. 5 písm. k), sa vzťahuje povinnosť mlčanlivosti. Tieto informácie je Eximbanka povinná chrániť pred zneužitím, vyzradením, poškodením, zničením, stratou alebo odcudzením. Informácie a údaje, na ktoré sa vzťahuje povinnosť mlčanlivosti, môže Eximbanka poskytnúť tretím osobám len s predchádzajúcim písomným súhlasom dotknutého klienta alebo na jeho písomný pokyn. Zmluvy uzavreté v pôsobnosti Eximbanky pri vykonávaní činností podľa § 2, ktoré obsahujú informácie a údaje, na ktoré sa vzťahuje povinnosť mlčanlivosti, sa nezverejňujú.

22. Podľa § 37 ods. 4 prvá veta zákona o Eximbanke pri ochrane informácií a údajov podľa odseku 1 postupuje Eximbanka rovnako ako pri ochrane informácií a dokladov, ktoré sú predmetom bankového tajomstva.

23. Na úvod kasačný súd uvádza, že sa plne stotožňuje so záverom žalovanej ako aj správneho súdu, že žalovaná ako právnická osoba zriadená zákonom o Eximbanke síce nie je bankou (§ 1 ods. 5 zákona o Eximbanke), ale aj napriek tomu pri informáciách o záležitostiach, ktoré sa týkajú jej klientov, ktoré nie sú verejne prístupné, najmä pri informáciách o uskutočnených obchodoch a stavoch na účtoch, postupuje rovnako ako pri ochrane informácií, ktoré sú predmetom bankového tajomstva (§ 37 ods. 1 a 4 zákona o Eximbanke). Pokiaľ teda ustanovenie § 8 ods. 1 Infozákona v súvislosti s obmedzením prístupu k informáciám pre ochranu bankového tajomstva odkazuje na „*osobitný predpis*“, je potrebné za taký považovať aj zákon o Eximbanke, ktorý výslovne s týmto typom informácií spája rovnakú ochranu ako pri bankovom tajomstve. Uvedené platí aj z toho dôvodu, že hoci nadväzujúca poznámka pod čiarou neobsahuje odkaz na zákon o Eximbanke, upravuje len demonštratívny výpočet osobitných predpisov (obsahuje pojem „*napríklad*“) a preto ochrana bankového tajomstva môže vyplývať aj z iného zákona, než len zo zákona o bankách. Aj keď teda žalovaná nie je bankou a nevzťahuje sa na ňu zákon o bankách, pri plnení povinností povinnej osoby podľa Infozákona môže obmedziť sprístupnenie informácií aj s odkazom na ochranu bankového tajomstva, a to podľa § 8 ods. 1 Infozákona v spojení s § 37 ods. 1 a 4 zákona o Eximbanke.

24. Uvedený záver však podľa kasačného súdu neznamená, že akékoľvek informácie, ktoré by boli žiadateľmi od žalovanej požadované podľa Infozákona, by mohla nesprístupniť s odkazom na ustanovenie § 8 ods. 1 Infozákona, a teda, že tieto sú „*predmetom bankového tajomstva*“. Povinnosťou žalovanej preto bolo v tu posudzovanej veci materiálne posúdiť či informácie, ktoré sťažovateľ žiadal, naozaj možno zahrnúť do „*predmetu bankového tajomstva*“. K materiálnemu prístupu pri sprístupňovaní informácií sa kasačný ako aj ústavný súd vyslovili opakovane, keď judikovali, že pri nesprístupnení informácie nepostačuje len splnenie formálnej podmienky ochrany určitej informácie, t. j. odkaz na príslušnú právnu normu, ale je potrebné aj splnenie materiálnej podmienky označenia informácie za chránenú - t. j. objasnenie, prečo naozaj existuje potreba danú informáciu chrániť a či tento dôvod v čase podania žiadosti stále trvá, a či sa ochrana vzťahuje na celú informáciu alebo jej časť (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sž 1/2009 zo dňa 3. novembra 2009, rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky IV. ÚS 464/2010 zo dňa 10. novembra 2011). Ako nesprávny preto kasačný súd vyhodnotil záver správneho súdu, ktorý odobril nesprístupnenie požadovaných informácií len s odkazom na ochranu bankovým tajomstvom bez ďalšieho právneho posúdenia, či požadované informácie pod predmet bankového tajomstva naozaj spadajú.

25. Za účelom posúdenia, aké informácie možno podradiť pod „*predmet bankového tajomstva*“ (takto obmedzenie sprístupnenia informácií vymedzuje § 8 ods. 1 Infozákona), siahol žalovaný ako aj správny súd po definícii bankového tajomstva uvedenej v zákone o bankách. Podľa v § 91 ods. 1 zákona o bankách bankovým tajomstvom sú všetky informácie a doklady o záležitostiach týkajúcich sa klienta banky alebo klienta pobočky zahraničnej banky, ktoré nie sú verejne prístupné, najmä informácie o obchodoch, stavoch na účtoch a stavoch vkladov. Vzhľadom na to, že bankovým tajomstvom sú chránené aj informácie vedené Eximbankou, ktorá bankou podľa zákona o bankách nie je, je možné konštatovať, že uvedená definícia nie je primárne naviazaná na subjekt poskytujúci alebo odoberajúci dané služby ale na povahu záväzkového vzťahu/obchodu, ktorý medzi inštitúciou a klientom vzniká. Podstata ochrany bankového tajomstva je postavená na špecifickom súkromnoprávnom zmluvnom vzťahu, ktorý vzniká na základe dôvery, ktorá zaväzuje inštitúcie k povinnosti mlčanlivosti o informáciách jej klientov a taký zmluvný záväzok sa zákonodarca rozhodol chrániť. Vznik takéhoto vzťahu nie je nutne podmienený aj skutočným poskytnutím služby zo strany inštitúcie, ale môže vzniknúť už získaním informácií. Pre posúdenie ochrany bankovým tajomstvom je preto nepodstatné, že uvedené informácie by ministerstvo financií mohlo poskytnúť, keďže je rovnako povinnosťou žalovanej skúmať, či požadované informácie sú bankovým tajomstvom naozaj chránené.

26. Za charakteristické bankové obchody, ktoré sú primárne chránené bankovým tajomstvom, je potrebné považovať najmä prijímanie vkladov, poskytovanie úverov či poskytovanie investičných služieb (§ 2 zákona o bankách). V súlade s touto definíciou bankových obchodov ustanovenie § 37 ods. 1 zákona o Eximbanke, ktoré v spojení s § 37 ods. 4 zákona o Eximbanke chráni informácie ako predmet bankového tajomstva, odkazuje najmä na činnosť Eximbanky vyslovene upravenú zákonom ako vedenie klientskych účtov a účtov pre holdingové fondy slúžiace na implementáciu nástrojov finančného inžinierstva podľa osobitného predpisu (§ 24 ods. 5 písm. k) zákona o Eximbanke). Ustanovenia § 37 ods. 1 a 4 zákona o Eximbanke tak bankovým tajomstvom bez ďalšieho nechránia všetky činnosti upravené zákonom o Eximbanke v § 2 a s tým súvisiacich ustanoveniach. Povinnosťou žalovanej preto bolo aj v tomto kontexte posúdiť, či informácie, ktoré sťažovateľ požadoval, sú všetky predmetom bankového tajomstva a sú tak chránené pred sprístupnením podľa ustanovenia § 8 ods. 1 Infozákona.

27. Podľa § 25 ods. 1 lex corona na zmiernenie negatívnych následkov pandémie a na podporu udržania prevádzky v malých podnikoch alebo stredných podnikoch ministerstvo financií môže poskytnúť finančnú pomoc. Finančná pomoc sa poskytuje prostredníctvom inštitúcií, ktorými sú Exportno-importná banka Slovenskej republiky a Slovenská záručná a rozvojová banka, a.s. (ďalej len „*sprostredkovateľ pomoci*“), v súlade so zákonom o štátnom rozpočte na príslušný rozpočtový rok, na základe a za podmienok ustanovených týmto zákonom, osobitnými predpismi 42) a zmluvou medzi ministerstvom financií a sprostredkovateľom pomoci.

28. Podľa § 25 ods. 2 lex corona finančnú pomoc podľa odseku 1 možno poskytnúť vo forme

- a) záruky za úver poskytnutý sprostredkovateľom pomoci,
- b) úhrady úroku z úveru poskytnutého sprostredkovateľom pomoci (ďalej len „*bonifikácia úroku*“).

29. Kasačný súd na základe kasačných námietok sťažovateľa v súlade s vyššie uvedenými východiskami preto posudzoval charakter požadovaných informácií v kontexte formy finančnej pomoci poskytovanej podľa § 25 ods. 1 a 2 lex corona a dospel k záveru, že tieto nie je možné považovať za predmet bankového tajomstva. Informácie požadované sťažovateľom nie sú totiž informáciami o súkromnoprávnom vzťahu a bankových obchodoch/vzťahoch medzi žalovanou a jej klientmi (sťažovateľ nežiadal informácie o samotných úveroch). Požadované informácie sú informáciami o verejnoprávnom vzťahu medzi ministerstvom financií a klientmi žalovanej (poskytnutie finančnej pomoci vo forme záruky za úver alebo úhrady úroku z úveru), ktoré síce súvisia s bankovými činnosťami

žalovanej (poskytnutými úvermi), ale v tomto prípade nemajú súkromnoprávny charakter a nie je možné ich podradiť pod bankové činnosti chránené bankovým tajomstvom. Informácie požadované sťažovateľom sa totiž netýkajú súkromnoprávneho vzťahu medzi žalovanou a jej klientmi, ale v zmysle ustanovenia § 25 ods. 1 lex corona má v týchto žalovaná len postavenie sprostredkovateľa finančnej pomoci poskytovanej ministerstvom financií. V tomto prípade ide teda o verejnoprávny vzťah medzi ministerstvom financií a žiadateľmi o poskytnutie finančnej pomoci, ktorá bola/je poskytovaná ako štátna pomoc a týka sa nakladania s verejnými prostriedkami, na ktorej transparentnosti je nepochybne verejný záujem.

30. Ako vyplýva z poznámky pod čiarou 42) k ustanoveniu § 25 ods. 1 lex corona žalovaná ako sprostredkovateľ resp. vykonávateľ finančnej pomoci postupuje v súlade s nariadeniami Európskej komisie upravujúcimi poskytovanie štátnej pomoci *de minimis*/minimálnej pomoci (Nariadenie Komisie (EÚ) č. 1407/2013 z 18. decembra 2013 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis*, Nariadenie Komisie (EÚ) č. 1408/2013 z 18. decembra 2013 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis* v sektore poľnohospodárstva, Nariadenie Komisie (EÚ) č. 717/2014 z 27. júna 2014 o uplatňovaní článkov 107 a 108 Zmluvy o fungovaní Európskej únie na pomoc *de minimis* v sektore rybolovu a akvakultúry). Ako štátnu pomoc *de minimis* činnosť žalovanej realizovanú na základe ustanovenia § 25 ods. 1 zákona o Eximbanke označuje aj verejne prístupná Schéma pomoci *de minimis* na podporu udržania prevádzky a zamestnanosti v malých podnikoch a stredných podnikoch na účely preklenutia nepriaznivého obdobia spôsobeného pandemiou COVID-19 z apríla 2020 (<https://www.mfsr.sk/sk/financie/financny-trh/specializovane-cinnosti/statna-pomoc-minimalna-pomoc/>), ktorá bližšie stanovuje vzťahy medzi ministerstvom financií a žalovanou pri sprostredkovaní danej finančnej pomoci. Záver o tom, že požadované informácie nie je možné zaradiť pod predmet bankového tajomstva, odôvodňuje aj to, že samotné ministerstvo financií pri výkone danej činnosti vykonáva nad Eximbankou kontrolu dodržiavania podmienok poskytovania finančnej pomoci podľa zákona č. 10/1996 o kontrole v štátnej správe v znení neskorších predpisov (§ 25 ods. 11 zákona o Eximbanke).

31. Sprostredkovanie finančnej pomoci na základe § 25 ods. 1 zákona o Eximbanke je tak jednoznačne zaradené medzi štátnu pomoc *de minimis*/minimálnu pomoc a informácie, ktoré žiadal sťažovateľ (identifikácia subjektov, ktorým bola pomoc poskytnutá, forma a výška pomoci), vzhľadom na ich charakter - poskytovanie verejných prostriedkov súkromným subjektom, podlieha navyše samostatnej úprave zverejňovania. V zmysle § 11 a nasl. zákona č. 358/2015 Z. z. o úprave niektorých vzťahov v oblasti štátnej pomoci a minimálnej pomoci a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej ako „zákon o štátnej pomoci“) sú/majú byť uvedené údaje aktívne zverejňované vo verejne prístupnom centrálnom registri (§ 13 ods. 4 zákona o štátnej pomoci). Podľa § 13 ods. 1 zákona o štátnej pomoci sa okrem iného v registri zverejňujú aj základné identifikačné údaje o príjemcovi minimálnej pomoci, forma poskytnutia minimálnej pomoci a výška poskytnutej minimálnej pomoci zaokrúhlená na eurocenty (§ 13 ods. 1 písm. a), c) a e) zákona o štátnej pomoci).

32. Z uvedeného vyplýva, že informácie, ktoré sťažovateľ žiadal v kontexte formy finančnej pomoci poskytovanej podľa § 25 ods. 1 a 2 lex corona, nemožno zahrnúť pod predmet bankového tajomstva, keďže nejde o bankové činnosti vykonávané Eximbankou, ale o sprostredkovanie štátnej pomoci realizovanej ministerstvom financií vo forme záruky za úver alebo úhrady úroku z úveru. Skutočnosť, že zákonodarca sa rozhodol poveriť sprostredkovaním finančnej pomoci inštitúciu akou je Eximbanka, na ktorej niektoré činnosti sa vzťahuje ochrana bankovým tajomstvom, nemôže byť sama osebe dôvodom na obmedzenie práva na prístup k informáciám o štátnej pomoci *de minimis* a dôvodom na zamedzenie vykonávania verejnej kontroly.

33. Uvedený záver kasačného súdu znamená, že právne posúdenie žalovaného ako aj správneho súdu bolo v kontexte formy finančnej pomoci poskytovanej podľa § 25 ods. 1 a 2 lex corona nesprávne, keď požadované informácie neboli prístupné s odkazom na to, že spadajú pod predmet bankového tajomstva, a preto zmenil napadnutý rozsudok správneho súdu tak, že zrušil rozhodnutie žalovanej a vrátil jej vec na ďalšie konanie. Iné prípadné zákonné dôvody nesprístupnenia požadovaných informácií nebolo v kompetencii kasačného súdu skúmať. Žalovaná bude v ďalšom konaní viazaná právnym názorom kasačného súdu a v týchto intenciách opakovane posúdi žiadosť sťažovateľa.

34. Kasačný súd tiež neopomína, že sťažovateľ podľa znenia žiadosti žiadal zjavne aj informácie týkajúce sa finančnej pomoci poskytovanej podľa § 25a ods. 1 a 2 lex corona (forma odpustenia poplatku za záruku za úver). Vzhľadom však na to, že sťažovateľ v kasačnej sťažnosti vedie svoju argumentáciu len v súvislosti s formou finančnej pomoci poskytovanej podľa § 25 ods. 1 a 2 lex corona a správny súd sa k tejto pomoci tiež nevyjadril, ani kasačný súd nebol oprávnený k danej problematike vysloviť právny názor. Vzhľadom však na zrušenie rozhodnutia žalovanej, žalovaná v ďalšom konaní posúdi celú žiadosť sťažovateľa komplexne.

35. Pokiaľ sťažovateľ namietal, že správny súd sa nevysporiadal s jeho argumentáciou k potrebe vykonania testu proporcionality a prerušenia konania, kasačný súd dáva do pozornosti sťažovateľa, že už notoriou v rámci práva na spravodlivý proces je, že správny súd nemusí dať detailné odpovede na všetky otázky nastolené účastníkom konania alebo odpovedať na každú jeho námietku či argument, ale iba na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia správneho súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, by malo postačovať na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces. Kasačný súd v tomto kontexte preto prijal záver, že zo záverov správneho súdu k potrebe vykonania testu proporcionality (bod 37 napadnutého rozsudku) a k návrhu na prerušenie konania (bod 39 napadnutého rozsudku) bolo zrejmé jeho právne posúdenie, ktoré mohol kasačný súd posúdiť.

36. Vzhľadom na to, že kasačný súd dospel k záveru, že požadované informácie v kontexte formy finančnej pomoci poskytovanej podľa § 25 ods. 1 a 2 lex corona nespádajú pod „*predmet bankového tajomstva*“ a postupoval tak podľa účinného znenia ustanovenia § 8 ods. 1 Infozákona, pre jeho rozhodnutie už nebolo relevantné posúdiť ďalšie kasačné námietky sťažovateľa k vykonaniu testu proporcionality či k súladu ustanovenia § 8 ods. 1 Infozákona s ústavou. Keďže kasačný súd vychádzal z účinného zákonného ustanovenia a vyhovel zásadnej kasačnej námietke sťažovateľa, uvedené kasačné body sťažovateľa stratili význam. Preto kasačný súd návrh sťažovateľa na prerušenie kasačného konania z dôvodu iniciovania konania o súlade právnych predpisov zamietol.

V. Záver

37. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel kasačný súd k tomu záveru, že napadnutý rozsudok správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP), rovnakou vadou (nezákonnosťou) podľa zistení kasačného súdu trpí aj rozhodnutie žalovanej (§ 191 ods. 1 písm. c) SSP). Keďže správny súd žalobu sťažovateľa zamietol, kasačný súd postupom podľa § 462 ods. 2 SSP a § 191 ods. 1 písm. c) SSP zmenil napadnutý rozsudok správneho súdu tak, že zrušil rozhodnutie žalovanej a vec jej vrátil na ďalšie konanie.

38. V ďalšom konaní bude žalovaná postupovať spôsobom načrtnutým kasačným súdom vyššie (najmä bod 33). Žalovaná je pritom viazaná vyjadreným právnym názorom kasačného súdu (§ 469 SSP).

39. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 2 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že plne úspešnému žalobcovi/sťažovateľovi priznal právo na úplnú náhradu trov kasačného konania, ako aj trov konania pred správnym súdom (§ 175 ods. 1 SSP).

121/2026 ZNSS

Kľúčové slová: slobodný prístup k informáciám; zastavenie konania; odpadnutie dôvodu na pokračovanie v konaní

Vzťah k právnej úprave: §101 Správneho súdneho poriadku

Právna veta

- I. **Ustanovenie § 101 SSP, ktoré upravuje inštitút uspokojenia žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu, je možné použiť len pri zachovaní totožnosti s predmetom súdneho prieskumu.**
- II. **Pokiaľ je zo všetkých okolností prejednávanej veci zrejmé, že k zmene právneho postavenia žalobcu už vydaním rozhodnutia vo veci samej dôjsť nemôže, lebo počas správneho súdneho konania boli následky konania orgánu verejnej správy konvalidované, bol naplnený účel správneho súdneho konania a správny súd nemusí vo veci vydať meritórne rozhodnutie.**

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Svk 23/2024 z 29. októbra 2025: predseda senátu prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD. (sudca spravodajca), členovia senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD. a JUDr. Marián Trenčan]

Vymedzenie veci

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Žalobca žiadosťou o sprístupnenie informácie z 28. februára 2022 (ďalej len „*žiadosť o sprístupnenie informácie*“) adresovanou Generálnemu riaditeľstvu Zboru väzenskej a justičnej stráže (ďalej len „*GR ZVJS*“) žiadal o sprístupnenie faktúr za papier a toner do tlačiarne, ako i informácie o type a modeli tlačiarne, ktorou mali byť vytlačené informácie v konaní č. GR ZVJS-00989/21-2022.

2. GR ZVJS doručilo žalobcovi list označený ako Vysvetlenie, č. GR ZVJS-01649/21-2022 z 8. marca 2022 (ďalej len „*odpoveď na žiadosť o sprístupnenie informácie*“), v ktorom oznámilo, že žiadosť o sprístupnenie informácie bola vyhodnotená ako dopyt mimo režimu zákona o slobode informácií v účinnom znení (ďalej len „*zákon o slobode informácií*“). Ako dôvod uviedlo, že žalobca žiadal sprístupniť informácie týkajúce sa správneho konania, ktorého je účastníkom a nežiada informáciu ako „*každý*“. GR ZVJS uviedlo aj to, že nevedelo určiť, ktorá tlačiareň, tonery a papiere boli v konaní č. GR ZVJS-00989/21-2022 použité.

3. Žalobca podaním označeným ako Odvolanie proti rozhodnutiu o odmietnutí sprístupnenia informácií z 26. marca 2022 (ďalej len „*odvolanie*“) namietal nesprístupnenie informácie. Mal za to, že odpoveď na žiadosť o sprístupnenie informácie predstavovala rozhodnutie o nesprístupnení informácie, eventuálne fiktívne rozhodnutie o odmietnutí sprístupniť požadované informácie.

4. GR ZVJS listom označeným ako Namietanie postupu pri vybavení podania - odpoveď č. GR ZVJS02556-21/2022 z 31. marca 2022 (ďalej len „*odpoveď na odvolanie*“) oznámilo žalobcovi, že

žiadosť o sprístupnenie informácie nebola vybavená postupom podľa zákona o slobode informácií, preto ani námietku ohľadom tohto postupu nemožno považovať za opravný prostriedok.

5. Žalobca následne podal dve sťažnosti na nečinnosť a nezákonný postup GR ZVJS z 11. apríla 2022, adresované GR ZVJS aj žalovanému. V predmetných sťažnostiach žalobca namietal svojvoľný postup GR ZVJS a nepredloženie odvolania spolu s administratívnym spisom žalovanému ako nadriadenému orgánu na rozhodnutie vo veci. GR ZVJS sťažnosť vybavilo listom označeným ako Sťažnosť na nečinnosť a nezákonný postup GR ZVJS - odpoveď, z 20. apríla 2022 s odôvodnením, že nebol dôvod na predloženie veci žalovanému ako nadriadenému orgánu, pri zachovaní rovnakej argumentácie ako v ostatných listoch. Žalovaný sťažnosť žalobcu listom označeným ako Podanie - Odpoveď č. 16170/2022/65 z 26. apríla 2022 (ďalej len „*list žalovaného*“) vybavil s odôvodnením, že ním podaná žiadosť o sprístupnenie informácie takouto žiadosťou nebola, a preto nebolo možné zo strany GR ZVJS námietku žalobcu čo do postupu pri vybavení odvolania považovať za opravný prostriedok. Uviedol tiež, že podané odvolanie nemohlo byť vyhodnotené ani ako odvolanie proti rozhodnutiu o nesprístupnení informácie a vyvolať účinky konania o opravnom prostriedku.

II. Konanie pred správnym súdom

6. Žalobca voči listu žalovaného podal správnu žalobu. Navrhol, aby súd z dôvodov absencie formálnych náležitostí a nepreskúmateľnosti listu žalovaného, ako i nesprávneho právneho posúdenia žiadosti o sprístupnenie informácie zrušil list žalovaného a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie. Žalobca navrhol aj priznanie práva na náhradu trov konania.

7. Správny súd v Bratislave (ďalej len „*správny súd*“) uznesením č. k. BA-1S/101/2022-83 (ďalej len „*uznesenie správneho súdu*“ alebo „*napadnuté uznesenie*“) podľa § 99 písm. g) Správneho súdneho poriadku v účinnom znení (ďalej len „*SSP*“) konanie zastavil a žalobcovi právo na náhradu trov konania nepriznal.

8. Dôvodom bolo, že žalovaný po začatí správneho súdneho konania o odvolaní žalobcu rozhodol rozhodnutím č. 11RM/2022-142-I z 13. septembra 2022 (ďalej len „*rozhodnutie žalovaného*“ alebo „*rozhodnutie o odvolaní*“) tak, že podľa § 19 ods. 2 a § 22 zákona o slobode informácií v spojení s § 59 správneho poriadku v účinnom znení zrušil fiktívne rozhodnutie GR ZVJS a vec mu vrátil na nové prejednanie a rozhodnutie. Správny súd preto uzavrel, že žalovaný v plnom rozsahu vyhovel odvolaniu žalobcu a uložil GR ZVJS ako povinnej osobe povinnosť konať a znovu prejednať žalobcovu žiadosť o sprístupnenie informácie. Mal za to, že tým odpadol dôvod na pokračovanie v konaní.

9. Správny súd oprel svoje uznesenie o odbornú literatúru (Baricová, J. a kol. Správny súdny poriadok. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 553), ktorá za príklad zastavenia konania z dôvodu odpadnutia predmetu prieskumu považuje stratu účinkov preskúmaného rozhodnutia alebo opatrenia, bez jeho formálneho zrušenia na základe protestu prokurátora alebo mimoriadneho opravného prostriedku. Odkázal na faktickú konzumpciu účinkov alebo uplynutia lehoty, na ktorú bolo rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy vydané, prípadne iný následný administratívny postup.

10. Aplikáciou týchto úvah správny súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného skonžumovalo následky napadnutého listu bez toho, aby došlo k jeho zrušeniu. Žalovaný svojím vlastným procesným postupom rozhodol o odvolaní, ktorému vyhovel, čím napadnutý list stratil svoje účinky. Správny súd naznačil i to, že ak by aj pristúpil k zrušeniu napadnutého listu, procesná situácia žalobcu by sa žiadnym spôsobom nezmenila a ani nezlepšila, pretože jeho odvolaniu bolo vyhovené a GR ZVJS bude vo veci jeho žiadosti o sprístupnenie informácie konať.

11. Žalobca preto, podľa správneho súdu, nepreukázal ukrátenie na svojich právach, ktoré mu malo vzniknúť napadnutým listom. Realizáciu jeho práv označil za výlučne formálneho charakteru, bez možnosti priaznivejšieho výsledku. Zrušenie napadnutého listu správny súd videl ako nesúladné so zásadou materiálnej pravdy a zásadou hospodárnosti konania. Správny súd nepovažoval za účelné formálne zopakovať správne konanie, ktorého výsledok je už i bez neho vo vzťahu k žalobcovi kladný.

12. Správny súd aj s odkazom na zásadu subsidiarity správneho súdnictva považoval za účelnejšie, aby sa GR ZVJS vysporiadalo so žalobcovou žiadosťou o sprístupnenie informácie, viazané právnym názorom žalovaného a následne vydalo rozhodnutie vo veci.

13. O trovách konania správny súd rozhodol na základe toho, že mal za preukázanú neexistenciu výdavkov žalobcu v konaní, hoci bol v konaní úspešný, a to s ohľadom na priznané oslobodenie od zaplataenia súdneho poplatku za správnu žalobu.

III. Kasačná sťažnosť žalobcu, stanovisko účastníkov

14. Žalobca podal voči uzneseniu správneho súdu kasačnú sťažnosť. Z obsahu kasačnej sťažnosti je zrejmé, že žalobca namietal nesprávny procesný postup znemožňujúci mu uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, ktorá viedla k porušeniu práva na spravodlivý proces, nesprávne právne posúdenie veci a odklon správneho súdu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (podľa § 440 ods. 1 písm. f), g) a h) SSP).

15. Žalobca v rámci svojich sťažnostných bodov v zásade namietal (i) neexistenciu fiktívneho rozhodnutia, ktoré žalovaný svojím rozhodnutím zrušil, (ii) nesprávny procesný postup čo do uspokojenia žalobcu, (iii) nesprávne právne posúdenie rozhodnutia žalovaného ako rozhodnutia, ktoré skonzovalo účinky napadnutého listu a (iv) nerešpektovanie rozhodovacej praxe kasačného súdu v otázke nastúpenia fikcie rozhodnutia výlučne v prípade nečinnosti orgánu verejnej správy.

16. K postupu správneho súdu, ktorým vyhovel návrhu žalovaného na prerušenie konania podľa § 100 ods. 2 písm. a) SSP žalobca uviedol, že nebol možný, pretože nešlo o nečinnosť orgánu verejnej správy - nebolo v akom konaní pokračovať, rozhodnutia boli vydané a tieto boli právoplatné.

17. K zrušeniu fiktívneho rozhodnutia žalobca poukázal na to, že predmetom súdneho prieskumu bol list žalovaného, nie fiktívne rozhodnutie. Existencia individuálneho správneho aktu vo všeobecnosti podľa neho vylučuje nastúpenie fikcie rozhodnutia.

18. Žalobca namietal argumentáciu žalovaného, že o odvolaní nevedel, lebo mu GR ZVJS nepredložilo ani odvolanie, ani administratívny spis. Zdôraznil, že uvedené vyvracia samotný list žalovaného, pričom skutočnosť, že žalovaný nemal pri rozhodovaní administratívny spis len umocňuje nezákonnosť jeho postupu, nie liberáciu. Žalovaný podľa názoru žalobcu o odvolaní vedel a aj ho vybavil listom, ktoré bolo predmetom súdneho prieskumu.

19. Žalobca nesúhlasil s názorom správneho súdu, že by sa zrušením listu nezmenila jeho situácia. Nesúhlasil ani so záverom, že by mal byť rozhodnutím žalovaného uspokojený. Postup správneho súdu žalobca považoval za vytvorenie procesného hybridu, pretože dovolil pokračovanie v ukončenom správnom konaní a aproboval tvrdenia žalovaného o fikcii rozhodnutia, keď toto nastupuje až po nečinnosti orgánu verejnej správy. V tejto súvislosti poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5SŽi/1/2012, z 29. novembra 2012, uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5SŽi/21/2013, z 21. novembra 2013, uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn.

5SŽi/8/2012, z 15. augusta 2013 a rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 5SŽi/24/2012, z 21. novembra 2013.

20. Žalobca považoval konanie žalovaného - vykonštruovanie fikcie rozhodnutia len za snahu konvalidácie svojho nezákonného postupu. Postup žalovaného označil za zmätočný a postup správneho súdu za nezákonný. Žalovaný totiž podľa neho nemôže počas súdneho konania meniť rozhodnutia vydané v správnom konaní. Podľa žalobcu má mať prednosť zrušenie listu žalovaného pred jeho faktickou konzumpciou.

21. Rozhodnutie žalovaného žalobca označil ako nulitný akt, pretože ho žalovaný vydal bez toho, aby mal založenú právomoc podľa § 101 ods. 2 SSP. Vzhľadom k tejto povahe, žalobca mal za to, že rozhodnutie žalovaného nikoho nezaväzuje, a preto nemôže byť podkladom pre napadnuté uznesenie správneho súdu.

22. Žalobca namietal aj vyhodnotenie náhrady trov konania, pretože mal za to, že správny súd rozhoduje o vzniku trov konania až v následnom uznesení. Správny súd tak podľa žalobcu mal posúdiť len to, či právo na náhradu trov konania žalobcovi prislúchalo alebo nie, namiesto toho spojil dve samostatné rozhodnutia do jedného. Žalobca zmienil, že ani tento záver nie je správny, pretože mu trovy konania vznikli (poštovné, obálky, či papier).

23. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

Z odôvodnenia

IV. Právne posúdenie veci kasačným súdom

24. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v postavení kasačného súdu (ďalej len „*kasačný súd*“) preskúmal rozsudok správneho súdu v rozsahu podanej kasačnej sťažnosti. (...)

28. Pre posúdenie toho, či bol daný dôvod na zastavenie konania, kasačný súd upriamil pozornosť na to, či vydaním rozhodnutia žalovaného odpadol dôvod na pokračovanie v konaní vo veci listu žalovaného. V tomto smere sa v konaní načrtla aj otázka, či mohlo dôjsť k fikcii rozhodnutia podľa zákona o slobode informácií a od akého momentu plynula žalovanému lehota na vydanie rozhodnutia o odvolaní.

29. Z priebehu konania pred správnymi orgánmi, ale aj pred správnym súdom je evidentné, že zámerom žalobcu bolo získať informácie, o ktorých sprístupnenie žiadal v žiadosti o sprístupnenie informácie podľa bodu 1. tohto uznesenia. Vzhľadom k tomu, že GR ZVJS nevybavilo túto žiadosť o sprístupnenie informácie v režime zákona o slobode informácií, hoci podľa žalobcu tento postup nebol správny, žalobca žiadal žalovaného o jeho prešetrenie. Je pravdou, že žalovaný napadnutým listom postup GR ZVJS aproboval. Zároveň je však pravdou aj to, že po začatí správneho súdneho konania žalobcovi rozhodnutím žalovaného bolo vo veci žalobcovej žiadosti o sprístupnenie informácie vyhovené - vec bola vrátená GR ZVJS na nové prejednanie a rozhodnutie. To, čo žalobca podanou správnu žalobou sledoval, po faktickej stránke bolo vyriešené. Kasačný súd preto súhlasí so správnym súdom, že v predmetnej veci došlo ku konzumpcii následkov napadnutého listu žalovaného. List žalovaného takýmto postupom stratil svoje účinky aj bez toho, aby bol formálne zrušený, pretože o veci bolo riadne rozhodnuté. Žalovaný zmenil svoj postoj, vydal rozhodnutie o odvolaní, fakticky zrevidoval svoj pôvodný postup, odstránil nezákonný stav a usmernil následné konanie GR ZVJS. Vydaním rozhodnutia žalovaného sa list žalovaného stal materiálne bezpredmetným.

30. Nadväzne na to kasačný súd vyhodnotil aj odpadnutie dôvodu na pokračovanie v konaní. Podľa § 177 ods. 1 SSP sa správnou žalobou možno domáhať ochrany subjektívnych práv proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Ako vyplýva z vyššie uvedeného, predmetom konania bolo posúdenie, či žalovaný konal zákonne, ak aproboval postup GR ZVJS, ktorým odmietol vybaviť žalobcovu žiadosť o sprístupnenie informácie podľa zákona o slobode informácií. Tento predmet konania odpadol, pretože žalovaný rozhodnutím o odvolaní vrátil vec GR ZVJS s tým, že má zákonom o slobode informácií predpokladaným spôsobom vybaviť žalobcovu žiadosť o sprístupnenie informácie. Inými slovami teda nezákonnosť, na ktorú žalobca poukazoval - spočívajúca v nekonaní podľa zákona o slobode informácií, bola odstránená; bol vyriešený zásah do žalobcovho práva na informácie. Záver správneho súdu, že predmet sporu (dôvod na pokračovanie v konaní) odpadol, preto bol správny.

31. Účelom správneho súdneho konania je v zmysle princípu ochrany základných ľudských práv a iných subjektívnych práv podľa § 5 ods. 2 SSP, ako i princípu ochrany zákonnosti a verejného záujmu podľa § 5 ods. 3 SSP, odstrániť nezákonný stav. Každý má totiž právo na to, aby orgány verejnej moci vrátane orgánov verejnej správy konali v jeho veci zákonným spôsobom, rešpektujúc jeho práva a právom chránené záujmy (k tomu bližšie pozri Baricová, J. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 68-71). Správne súdne konanie tak má kontrolný charakter, s cieľom ochrany subjektívnych práv účastníkov správnych konaní. Ak preto orgán verejnej správy sám odstráni existujúcu nezákonnosť, potreba súdnej ochrany odpadá. Nie je ďalej dôvod na pokračovanie v konaní. Na uvedené možno nahliadať i cez prizmu princípu hospodárnosti konania a procesnej ekonómie podľa § 5 ods. 7 SSP; správny súd by mal viesť len také konanie, ktorého aspoň potenciálnym výsledkom by mohla byť zmena právneho postavenia žalobcu. Pokiaľ je zo všetkých okolností prejednávanej veci zrejmé, že k zmene právneho postavenia žalobcu už vydaním rozhodnutia vo veci samej dôjsť nemôže, lebo počas správneho súdneho konania boli následky konania orgánu verejnej správy konvalidované, bol naplnený účel správneho súdneho konania a správny súd nemusí vo veci vydať meritórne rozhodnutie. Sťažnostný bod o neodpadnutí dôvodu na pokračovanie v konaní z uvedených dôvodov kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodný.

32. Žalobca poukazoval na to, že správny súd nerešpektoval rozhodovaciu prax kasačného súdu týkajúcu sa toho, že fikcia rozhodnutia nastupuje len vtedy, ak vo veci nie je vydané vecné rozhodnutie. V tejto súvislosti kasačný súd konštatuje, že právoplatným rozhodnutím žalovaného bola vyriešená otázka, či žiadosť o sprístupnenie informácie žalobcu bolo alebo nebolo potrebné riešiť podľa zákona o slobode informácií. Nastúpila preto aj fikcia rozhodnutia, keďže GR ZVJS listami odmietlo vybaviť žiadosť o sprístupnenie informácie v režime zákona o slobode informácií, čo znamená, že vo veci sprístupnenia informácie nekonalo zákonne - rozhodnutie nevydalo. Odstránenia tejto nečinnosti sa napokon i samotný žalobca domáhal podanými sťažnosťami, ale i odvolaním, v ktorom uviedol: *in eventum* možno vec právne posúdiť aj ako fiktívne rozhodnutie o odmietnutí sprístupniť informácie. Vymedzené tak odôvodňuje aplikáciu § 19 zákona o slobode informácií, ktorý upravuje odvolacie konanie proti fiktívnym rozhodnutiam povinnej osoby podľa § 18 ods. 3 zákona o slobode informácií.

33. Nadväzujúc na to, moment plynutia lehoty na vydanie rozhodnutia o odvolaní pre odvolací orgán, v tomto prípade žalovaného, treba odvodzovať od § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií, podľa ktorého odvolací orgán rozhodne o odvolaní do 15 dní od doručenia odvolania povinnou osobou. Normatívna formulácia citovaného ustanovenia je jasná. Lehota na rozhodnutie odvolacím orgánom sa začína počítať od doručenia odvolania odvolaciemu orgánu (žalovanému) povinnou osobou (GR ZVJS). Zákon o slobode informácií osobitne nerieši dobu od podania odvolania povinnej osobe do predloženia odvolania odvolaciemu orgánu. Je preto potrebné postupovať podľa 22 ods. 1 zákona o slobode

informácií, podľa ktorého sa naň vzťahuje správny poriadok, v spojení s § 57 ods. 2 správneho poriadku v účinnom znení. Ten stanovuje, že prvostupňový orgán predloží odvolanie spolu s administratívnym spisom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu odvolanie došlo a upovedomí o tom účastníka konania. Hoci v prejednávanej veci je nesporné, že lehota na predloženie odvolania spolu s administratívnym spisom dodržaná nebola, (ne)konanie GR ZVJS ako povinnej osoby nemožno pripisovať na vrub zodpovednosti žalovanému. Lehota 15 dní na rozhodnutie žalovaného o odvolaní žalobcu teda začala plynúť až po predložení veci GR ZVJS, pretože v tomto štádiu odvolacieho konania sa uplatnila zásada prednosti špeciálnej právnej úpravy pred všeobecnou (porovnaj napr. rozsudky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2Sž-o- KS/259/2004 z 28. septembra 2005, sp. zn. 2Sž/7/2011 z 21. marca 2012, sp. zn. 3Sž/19/2012 zo 4. decembra 2012, sp. zn. 2Sž/7/2012 z 27. marca 2013, či sp. zn. 5Sž/8/2012 z 15. augusta 2013).

34. Sumarizáciou hore uvedených ustanovení kasačný súd dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného bolo vydané v lehote upravenej v § 19 ods. 3 zákona o slobode informácií, keďže odvolanie bolo žalovanému predložené 30. augusta 2022 a žalovaný rozhodol o odvolaní 13. septembra 2022, teda v lehote 15 dní od predloženia veci GR ZVJS. Správny súd neopomenul, že fikcia rozhodnutia nastupuje až v prípade, kedy povinná osoba nevydá rozhodnutie. Konal teda plne v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou, preto aj tento sťažnostný bod kasačný súd vyhodnotil ako nedôvodný.

35. Kasačný súd však nemohol prehliadnuť, že samotný procesný postup správneho súdu, ktorým súhlasil s návrhom na uspokojenie žalobcu, nebol dôvodný, pretože žalobca podanou správnu žalobou nenapadol listy GR ZVJS, resp. fiktívne rozhodnutia o nesprístupnení informácie podľa zákona o slobode informácií, ale list žalovaného vydaný v nadväznosti poukázania žalobcu na nečinnosť. Ustanovenie § 101 SSP, ktoré upravuje inštitút uspokojenia žalobcu vydaním nového rozhodnutia, opatrenia alebo vykonaním iného úkonu, je možné použiť len pri zachovaní totožnosti s predmetom súdneho prieskumu. Správne konanie, ktorého výsledný procesný úkon sa správnu žalobou napáda a správne konanie, ktorého výsledný procesný úkon má spôsobiť zmenu v právnom postavení žalobcu a uspokojiť ho, musia byť rovnaké. V danom prípade však táto podmienka nebola dodržaná, pretože list žalovaného napadnutý správnu žalobou bol vydaný ako reakcia na žalobcovu žiadosť na konanie vo veci. Tým ale, že žalovaný svojím rozhodnutím zrušil rozhodnutie GR ZVJS, vec mu vrátil na ďalšie konanie a zaviazal ho riadne posúdiť žiadosť o sprístupnenie informácie v konaní podľa § 14 a nasl. zákona o slobode informácií, konanie o uspokojenie žalobcu v preskúmvanej veci, v ktorej je napadnutý list žalovaného, podľa ktorého žiadosť žalobcu nie je žiadosťou podľa tohto zákona, stratilo význam. Kasačný súd znovu upriamuje pozornosť na to, že rozhodnutím žalovaného bola GR ZVJS uložená povinnosť konať podľa zákona o slobode informácií, a preto proces uspokojovania pri napadnutí listu žalovaného by nič nezmenil na tomto výsledku.

36. Kasačný súd v tejto súvislosti tiež poukazuje na § 440 ods. 1 písm. f) SSP, podľa ktorého je kasačná sťažnosť dôvodná, ak správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní poruší zákon takým nesprávnym procesným postupom, ktorý znemožní účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v miere porušujúcej právo na spravodlivý proces.

37. Pre vyslovenie nesprávnosti procesného postupu správneho súdu teda má ísť len o také porušenie zákona, ktoré má alebo by mohlo mať za následok ujmu na právach žalobcu; ktoré má alebo by mohlo mať vplyv na zákonnosť vydaného rozhodnutia. Relevantná tak je intenzita zásahu do práva na spravodlivý proces a konkrétne porušenia procesných práv, na ktoré žalobca poukazuje, je potrebné hodnotiť v kontexte celého správneho súdneho konania, s ohľadom na dopad na ďalšie procesné postupy správneho súdu a možnosti žalobcu namietať alebo zvrátiť nesprávny postup správneho súdu (podobne

Baricová, J. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, s. 1615). Kasačný súd dopĺňa, že rozhodnutie správneho súdu nie je účelné ani hospodárne rušiť, ak by sa opätovným procesom odstránili len také vady, ktoré neumožňujú výhodnejšie rozhodnutie pre žalobcu. Procesná vada konajúceho správneho súdu preto musí mať objektívny vplyv na zákonnosť vydaného rozhodnutia.

38. V prejednávanej veci by zrušením napadnutého uznesenia a vrátením veci na ďalšie konanie skutočne nedošlo k zmene v právach žalobcu. Uznesenie správneho súdu bolo vydané podľa § 99 písm. g) SSP - správny súd mal za to, že odpadol dôvod na pokračovanie v konaní, s čím sa kasačný súd v plnej miere stotožnil.

39. Na dôvažok kasačný súd dodáva, že síce žalobca podal správnu žalobu voči rozhodnutiu žalovaného, túto správny súd uznesením sp. zn. BA-6S/235/2022 z 11. júla 2025 odmietol z dôvodu procesného charakteru rozhodnutia žalovaného. Objasnil, že: Na uvedenom nič nemia ani úvahy žalobcu o tom, že napadnuté rozhodnutie je ničotným rozhodnutím, lebo bolo vydané v situácii, keď vo veci jestvovalo aj „iné“ (fiktívne) rozhodnutie, čo podporil odkazom na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, na ktorú sa odvolával aj sám žalobca v bode 19. tohto uznesenia. Predmetná judikatúra precizuje, že faktické vybavenie žiadosti o sprístupnenie informácie, aj keby k nemu došlo po zákonnej lehote, má prednosť. Kasačný súd považuje tieto závery za plne aplikovateľné aj v prejednávanej veci. So zreteľom na rozhodnutie žalovaného tak o žalobcovej žiadosti o sprístupnenie informácie bude riadne rozhodnuté.

40. Kasačný súd dal za pravdu žalobcovi v otázke rozhodovania o nároku na náhradu trov konania. Podľa § 167 ods. 1 SSP správny súd prizná žalobcovi voči žalovanému právo na (...) náhradu dôvodne vynaložených trov konania, ak mal žalobca vo veci (...) úspech. Podľa § 171 ods. 1 SSP ak účastník konania procesne zavinil (...) zastavenie konania, správny súd prizná trovy konania ostatným účastníkom konania. Podľa § 175 ods. 1 SSP o nároku na náhradu trov konania rozhodne aj bez návrhu správny súd v rozhodnutí, ktorým sa konanie končí. Podľa § 175 ods. 2 SSP o výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník.

41. Správny súd teda mal vyhodnotiť mieru zavinenia orgánov verejnej správy na zastavení konania. V predmetnej veci je nepochybné, že žalobca sa dožadoval preskúmania svojej žiadosti o sprístupnenie informácie. Rozhodnutie žalovaného pritom bolo vydané až po doručení listu žalovaného tvoriaceho predmet tohto prieskumu a po podaní správnej žaloby na správny súd. Pokiaľ by orgány verejnej správy už na začiatku správne vyhodnotili charakter podanej žiadosti o sprístupnenie informácie, žalobca sa nemusel domáhať svojich práv súdnou cestou. S ohľadom na uvedené je zrejmé, že k zastaveniu konania prišlo z dôvodu na strane žalovaného.

V. Záverečné zhodnotenie a odôvodnenie uznesenia v časti trov

44. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná. Kasačný súd, pretože vyhodnotil sťažnostné body vo vzťahu k veci samej ako nedôvodné, rozhodol podľa predmetného ustanovenia.

45. Podľa § 462 ods. 1 SSP ak kasačný súd po preskúmaní zistí dôvodnosť kasačnej sťažnosti, rozhodne o zrušení napadnutého rozhodnutia a podľa povahy vráti vec správneho súdu na ďalšie konanie (...). Kasačný súd, pretože vyhodnotil sťažnostné body vo vzťahu k trovám konania ako dôvodné, rozhodol vo vzťahu k výroku II. uznesenia správneho súdu podľa predmetného ustanovenia tak, že napadnuté uznesenie správneho súdu v časti výroku II. zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

46. Podľa § 467 ods. 3 SSP ak kasačný súd zruší rozhodnutie správneho súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania. So zreteľom na citované ustanovenie a jeho systematické zaradenie, kasačný súd o nároku na náhradu trov kasačného konania nerozhodoval. V ďalšom konaní bude preto úlohou správneho súdu rozhodnúť aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

122/2026 ZNSS

Kľúčové slová: azyl; doplnková ochrana; zlúčenie rodiny; opakovaná žiadosť; prenasledovanie; posudzovanie náboženských dôvodov

Prejudikatúra: spojené veci C-199/12 až C-201/12; 1 Sak 1/2021; 2 Sak 16/2022 (41/2023 ZNSS)

Vzťah k právnej úprave: § 13 ods. 1 písm. a), b), §13c ods. 1 písm. a), b), § 20 ods. 4, 5 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle; čl. 2 a 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach

Právna veta

Skutočná hrozba prenasledovania musí byť individuálne preukázaná a reálne predvídateľná.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 4/2025 z 31. júla 2025: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa); členovia senátu JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Žalovaný rozhodnutím ČAS: MU-PO-114-21/2024-Ž z 8. novembra 2024 (ďalej aj „*napadnuté rozhodnutie*“) žalobcovi neudelil azyl podľa § 13 ods. 1 písm. a) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o azyle*“); neposkytol doplnkovú ochranu podľa § 13c ods. 1 písm. a) a § 20 ods. 4 zákona o azyle; neudelil azyl na účel zlúčenia rodiny podľa § 13 ods. 1 písm. b) a § 20 ods. 5 zákona o azyle; a neposkytol doplnkovú ochranu na účel zlúčenia rodiny podľa § 13c ods. 1 písm. b) a § 20 ods. 5 zákona o azyle.

2. Za účelom zdôvodnenia opakovanej (štvrtej) žiadosti žalobcu o azyl, ktorú podal dňa 1. júla 2024 počas svojho zaistenia, bol s ním dňa 17. júla 2024 vykonaný pohovor, počas ktorého uviedol, že o dôvodoch predchádzajúcich žiadostí nevypovedal pravdivo. Do zápisnice uviedol, že v Iráne o konvertovaní nikdy neuvažoval a praktizoval islam až do svojho odchodu z krajiny pôvodu. Aj po príchode do Európy sa chodieval modliť do mešity tak, ako každý pravoverný moslim. Prvé stretnutie s kresťanskou vierou zažil až počas návštevy kostola v čase jeho pobytu v PT v Rohovciach. Tu sa niekoľkokrát zúčastnil na bohoslužbách, avšak keďže tieto boli v maďarskom jazyku, ich obsahu nerozumel, ale prostredie kostola malo na neho pozitívny vplyv, cítil sa pokojný. V súvislosti s jeho vierovyznaním uviedol, že všetky problémy, ktoré v predchádzajúcich konaniach uviedol, vrátane jeho hľadania políciou, si vymyslel, pretože sa bál, že ak by povedal pravdu, mohol by byť vrátený do Iránu. Napriek uvedenej skutočnosti sa do krajiny pôvodu odmieta vrátiť, nakoľko sa obáva, že by v súvislosti s jeho pobytom v Európe mohli mať iránske vládne garnitúry podozrenie, že by mohol konvertovať z islamu na kresťanstvo, za čo by mu mohol hroziť aj trest smrti. Počas pohovoru sa žalobca vyjadril aj k svojej bisexualite, pričom potvrdil, že už ako chlapec mal počas pobytu v krajine pôvodu veľakrát sex s inými chlapcami. Zároveň doplnil, že vo vyššom veku mal pohlavný styk s mnohými mužmi a ženami ako v Iráne, tak aj na Slovensku a inde v Európe. Napriek tomu nemal kvôli svojej bisexuálnej orientácii

v Iráne, či v iných krajinách, v ktorých pobýval, nikdy žiadne problémy. Iné dôvody svojej žiadosti neuviedol.

3. Žalovaný zopakoval priebeh administratívneho konania ako aj predchádzajúcich azylových konaní žalobcu, ktoré predchádzali vydaniu napadnutého rozhodnutia. Dospel k záveru, že v prípade žalobcu ide o nehodnovernú osobu, a preto aj dôvody jeho žiadosti považoval za nehodnoverné.

4. Neudelenie azylu podľa § 13 ods. 1 písm. a) zákona o azyle žalovaný právne odôvodnil ustanoveniami § 8, § 2 písm. d), § 2 písm. e), § 19a zákona o azyle. Nedôveryhodnosť tvrdení žiadateľa výrazne narušila schopnosť žalovaného posúdiť naozaj reálne dôvody odchodu menovaného z Iránu a vyhodnotenie dôvodov jeho žiadosti o azyl. V ďalšom sa žalovaný zaoberal vyhodnotením možnosti prenasledovania z náboženských dôvodov a z dôvodov príslušnosti k určitej sociálnej skupine. Vzhľadom na to, že žalobca sa obával, že by v prípade návratu do Iránu mohol byť podozrievaný z možného konvertovania na kresťanskú vieru, žalovaný si zaistil aktuálne informácie, ktoré sa týkajú náboženskej slobody v Iráne, vrátane konvertovania z islamskej na inú vieru, pričom následne z týchto správ citoval (Správa agentúry Európskej únie pre azyl zverejnená 12. augusta 2024, výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Spojených štátov o náboženskej slobode v Iráne). K tomu uviedol, že moslimovia v Iráne, ktorí prestúpili na kresťanstvo, sú vystavení riziku zväčša vtedy, ak verejným praktizovaním svojej viery vzbudia pozornosť štátnych orgánov, čo sa netýkalo žalobcu, nakoľko ako sám žalobca povedal, v krajine pôvodu bol moslimom, a o zmene svojej viery ani neuvažoval. Poukázal tiež na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) z 19. decembra 2017 č. 60342/16 (prípád A. proti Švajčiarsku), v ktorom ESLP potvrdil, že konvertiti, ktorí nevzbudili pozornosť iránskych úradov, a to aj z iných dôvodov, než z dôvodov konverzie, a ktorí diskkrétne praktizovali svoju vieru, sa nestretávajú so skutočným rizikom zlého zaobchádzania po návrate. ESLP uviedol, že žiadatelia o azyl, ktorí prešli na kresťanstvo v zahraničí, majú v prípade vyhostenia do Iránu reálne riziko zlého zaobchádzania v zmysle článku 3 Európskeho dohovoru o ľudských právach vtedy, ak prejavia svoju vieru spôsobom, ktorý by iránske orgány považovali za hrozbu. Vyžaduje si to určitý stupeň verejnosti. To sa však netýka bežných členov cirkví, ktorí diskkrétne praktizujú svoju vieru, a ktorí sa nedostali do pozornosti úradov ešte aj z iných dôvodov. Podľa názoru ESLP je iránskym orgánom známe, že iránski štátni príslušníci sa niekedy snažia odvolávať na svoje nadobudnuté kresťanstvo, aby získali v Európe štatút utečenca. Podľa dostupných informácií, tak podľa názoru žalovaného iránsky režim vyvíja predovšetkým tlak na aktívnych kresťanov, ktorí sú zatknutí za účasť v domácich kostoloch a najmä za evanjelizačné aktivity. Obyčajné konvertovanie na kresťanstvo sa nepovažuje za postačujúce na to, aby mohlo spôsobiť reálne riziko prenasledovania. V prípade žalobcu považoval žalovaný za podstatné to, že samotné konvertovanie bolo súčasťou vymysleného príbehu žalobcu, ktorým sa snažil zamedziť nútenému návratu do krajiny pôvodu, čo potvrdil svojou vlastnou výpoveďou. Napriek tomu, že o konvertovaní žalobca viackrát rozprával, v priebehu konania neuviedol žiaden úkon, ktorý by jeho vnútorné presvedčenie o konvertovaní potvrdzoval. Keďže k samotnému konvertovaniu v jeho prípade doposiaľ nedošlo, obava z možného prenasledovania kvôli konvertovaniu v prípade jeho návratu do Iránu nemôže byť opodstatnená. Žalovaný v konaní posúdil aj výpoveď žalobcu ohľadom jeho bisexuality, pričom dospel k záveru, že vzhľadom na výrazné spochybnenie hodnovernosti jeho osoby, nebolo možné objektívnosť jeho výpovede v tomto smere potvrdiť alebo vyvrátiť. Ak by skutočne v krajine pôvodu praktizoval intímny styk s osobami mužského aj ženského pohlavia, nemohla byť táto skutočnosť dôvodom jeho odchodu z Iránu. Potvrdzuje to aj výpoveď žalobcu, podľa ktorej napriek jeho sexuálnej orientácii nemal v Iráne nikdy žiadne problémy, pretože o týchto stykoch nikto nevedel. Žalovaný vyhodnotil žiadosť žalobcu o medzinárodnú ochranu na území SR za účelovú, nakoľko sa ňou žalobca snaží zabrániť jeho nútenému návratu do krajiny pôvodu. Potvrdzovať to má podľa žalovaného aj skutočnosť, že počas dvoch azylových konaní v minulosti svojvoľne opustil územie SR a jedenkrát svoju žiadosť o medzinárodnú ochranu na území SR zobral

späť. Vo všetkých predchádzajúcich konaniach po podaní žiadosti zo Slovenska odišiel a nelegálne sa dopravil do Belgicka a Holandska, odkiaľ bol opakovane vrátený späť na územie SR. Táto skutočnosť má jasne preukazovať, že na Slovensku nehľadá žiadnu formu medzinárodnej ochrany, ale sa snaží dopraviť do takej európskej demokratickej krajiny, v ktorej by si mohol zarobiť dostatok finančných prostriedkov tak, ako to uviedol aj vo svojej výpovedi v zápisnici zo 17. júla 2024. V kontexte s touto skutočnosťou žalovaný vyhodnotil aj výpoveď žalobu o úmysle konvertovať na kresťanskú vieru a tiež o jeho sexuálnej orientácii.

5. Neposkytnutie doplnkovej ochrany podľa § 13c ods. 1 písm. a) a § 20 ods. 4 zákona o azyle žalovaný odôvodnil tak, že sa zaoberal každým z bodov definície vážneho bezprávia uvedenom v § 2 písm. f) zákona o azyle samostatne, pričom pokiaľ ide o možnosť uloženia trestu smrti alebo jeho výkonu považoval v prípade žalobcu aplikáciu tejto formy trestu za vylúčenú. Ako dôvod poukázal na výpoveď žalobcu, podľa ktorej nemal v krajine pôvodu žiadne problémy so štátnymi orgánmi, nebolo voči nemu preukázané žiadne vedenie trestného konania, ani sa nedopustil žiadneho trestného činu, za ktorý by mu v prípade návratu do krajiny pôvodu hrozilo uloženie trestu smrti alebo jeho výkon. Zároveň žalovaný tiež dospel k záveru, že žalobcovi nehrozí mučenie ani neľudské alebo ponižujúce zaobchádzanie ani trest. Pokiaľ sa jedná o takéto zaobchádzanie zo strany štátu, žalovaný poukázal, že žalobca nie je obvinený zo žiadneho trestného činu, za ktorý by mu trest hrozil a nehrozí mu ani trestné stíhanie. Počas pobytu v Iráne sa k svojej bisexuálnej identite verejne nehlásil, čo aj sám potvrdil vo výpovedi a nevzbudil žiaden záujem štátnych orgánov, či neštátnych zložiek. V súvislosti s obavou z mučenia alebo neľudského zaobchádzania alebo trestu zo strany neštátnych aktérov je z jeho výpovede zrejmé, že nikdy sa v Iráne s podobným správaním voči svojej osobe nestretol. Snaha subsumovať jeho potenciálne problémy pod uvedené zákonné ustanovenie teda nie je možné. Ďalej tiež žalovaný uviedol, že v Iráne v súčasnosti neprebíha vnútroštátny ani medzinárodný ozbrojený konflikt v zmysle medzinárodného práva a situácia v krajine takto nie je ani zo strany medzinárodného spoločenstva chápaná. Poukázal k tomu na výklad pojmu vojnový konflikt v rozhodnutí Súdneho dvora Európskej únie č. C-285/12 Diakite v. Belgicko. Situácia v okrese Fárs a ani v samotnom meste Širáz nezodpovedá takejto definícii. V provincii Fárs bolo v časovom období od 1. apríla 2024 do 23. septembra 2024 zaznamenaných 71 udalostí (bezpečnostných incidentov). V uvedenej provincii z toho sú takéto úmrtia minimálne, pričom tieto sú výsledkom izolovaných incidentov (najmä teroristických útokov) a nie ozbrojených stretov. Takéto ojedinelé incidenty sa vyskytujú aj v rámci Európy. Podľa názoru žalovaného ani samotná hrozba teroristických útokov v Iráne nie je sama o sebe dôvodom na poskytnutie doplnkovej ochrany. Táto hrozba by musela byť spojená s existenciou reálnej hrozby vážneho bezprávia, takáto hrozba však v prípade žalobcu nebola preukázaná. Žalovaný preto skonštatoval, že na základe individuálneho posúdenia dôvodov žalobcu nebolo preukázané, že by v prípade návratu do krajiny pôvodu, resp. do miesta svojho trvalého bydliska, mohol byť vystavený reálnej hrozbe vážneho bezprávia v zmysle § 13a zákona o azyle.

6. K neudeleniu azylu na účel zlúčenia rodiny podľa § 13 ods. 1 písm. b) a § 20 ods. 5 zákona o azyle a k neposkytnutiu doplnkovej ochrany na účel zlúčenia rodiny podľa § 13c ods. 1 písm. b) a § 20 ods. 5 zákona o azyle žalovaný uviedol, že neboli splnené podmienky pre udeleniu azylu resp. poskytnutie doplnkovej ochrany na účel zlúčenia rodiny z objektívnych dôvodov, lebo žalobca nemá na území SR žiadnych rodinných príslušníkov s udeleným azylom resp. s poskytnutou doplnkovou ochranou, s ktorými by sa mohol po splnení zákonných podmienok zlúčiť.

II. Konanie pred správnym súdom

7. Žalobca podal voči rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu vo veciach azylu na Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“). Navrhol v nej, aby správny súd zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Podľa názoru žalobcu rozhodnutie žalovaného vychádzalo z

nesprávneho právneho posúdenia veci a skutkový stav, ktorý vzal žalovaný za základ svojho rozhodnutia, je v rozpore s administratívnym spisom (§ 191 ods. 1 písm. c), f) Správneho súdneho poriadku v účinnom znení (ďalej len „SSP“).

8. Správny súd rozsudkom č. k. 17Saz/12/2024 - 42 zo dňa 19. marca 2025 (ďalej len „*rozsudok správneho súdu*“) žalobu ako nedôvodnú zamietol. V odôvodnení rozsudku upriamil pozornosť na nasledovné:

- ide o štvrtú žiadosť žalobcu o udelenie azylu na území Slovenskej republiky,
- prvé konanie začalo dňa 30. apríla 2019, kedy na základe Dublinského dohovoru bol žalobca vrátený z Nemeckej spolkovej republiky (ďalej len „*Nemecko*“) z dôvodu, že na azylové konanie bola príslušná SR, nakoľko mu boli slovenským veľvyslanectvom v Teheráne udelené turistické víza. Počas pohovoru dňa 24. mája 2019 uviedol, že v krajine pôvodu konvertoval na kresťanstvo. Bol členom skupiny ľudí, ktorá sa snažila o šírenie kresťanstva a oslovovali ľudí, ktorí mali nejaké problémy alebo osamotených ľudí. V meste Šíráz písali rôzne heslá a plagáty o kresťanstve. Táto skupina sa stretávala dva razy týždenne. Počas jedného stretnutia prišli za nimi neznámi ľudia, pričom sa žalobca domnieval, že to boli členovia iránskej tajnej polície. Podarilo sa mu utiecť, ale predpokladal, že niektorých členov skupiny zaistili. Po tomto incidente sa domov nevrátil, pretože sa obával možných komplikácií s políciou, čo sa aj následne potvrdilo, keď sa dozvedel, že ho polícia skutočne doma hľadala. Z obavy o vlastnú bezpečnosť sa rozhodol krajinu pôvodu opustiť a vycestovať do Európy, pričom počas jeho nelegálneho pobytu na území SR požiadal o medzinárodnú ochranu. Po podaní vyhlásenia bol zaslaný do Záchytného tábora Humenné a následne bol presunutý do PT Rohovce. PT však bez upovedomenia personálu svojvoľne opustil a bez priepustky sa mimo azylového zariadenia zdržiaval viac ako 7 dní. Na základe uvedenej skutočnosti konanie bolo rozhodnutím migračného úradu ČAS: MU-PO-80-23/2019-Ž zo dňa 19. septembra 2019 podľa § 19 ods. 1 písm. f) zákona o azyle zastavené,
- druhé konanie začalo na potom, ako bol žalobca dňa 5. marca 2020 žalobca na základe Dublinského dohovoru vrátený z Belgického kráľovstva späť na územie Slovenska z dôvodu, že na konanie o azyle bola príslušná SR. Za účelom zdôvodnenia jeho opakovanej žiadosti uviedol, že dôvodom jeho odchodu z krajiny pôvodu bola skutočnosť, ktorú už uviedol v predchádzajúcom konaní, teda jeho konvertovanie na kresťanstvo. V súvislosti s uvedenou skutočnosťou upresnil, že oficiálne na kresťanstvo vlastne nikdy nekonvertoval. Bol iba členom skupiny, ktorá propagovala kresťanstvo tým, že písali pomocou spreja heslá na steny budov, metra alebo na iných viditeľných miestach a tiež lepili plagáty o kresťanstve. Ako ďalší dôvod, ktorý v prvom konaní neuviedol, bola jeho bisexualita. V predchádzajúcom konaní túto skutočnosť zamlčal, pretože sa hanbil o takejto chýlostivej záležitosti rozprávať. Rozhodnutím žalovaného č. ČAS: MU-PO-61-18/2020-Ž zo dňa 26. augusta 2020 mu azyl nebol udelený a zároveň mu nebola ani poskytnutá doplnková ochrana na území SR, podaná správna žaloba proti tomuto rozhodnutiu bola Krajským súdom v Bratislave zamietnutá (rozsudok č. k. 7SaZ/6/2020-42 zo dňa 4. mája 2021). Následne Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „*NSS SR*“) rozsudkom sp. zn. 1Sak/1/2021 zo dňa 29. septembra 2021 rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, a to z dôvodu porušenia procesných práv účastníka konania pred krajským súdom. V ďalšom konaní Správny súd v Bratislave rozsudkom č. k. BA-7SaZ/4/2021-164 z 21. septembra 2023 rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. V rozsudku správny súd zaviazal žalovaného na doplnenie dokazovania. V priebehu ďalšieho správneho konania však žalobca dňa 11. augusta 2023 svojvoľne opustil PT Rohovce a mimo azylového zariadenia sa zdržiaval viac ako 7 dní. Na základe uvedenej skutočnosti konanie bolo rozhodnutím migračného úradu ČAS: MU-PO-61-40/2020-Ž z 5. decembra 2023 v zmysle § 19 ods. 1 písm. f) zákona o azyle zastavené (právoplatné 2. januára 2024),

- tretie konanie začalo potom, ako bol žalobca dňa 5. apríla 2024 na základe Dublinského dohovoru opäť vrátený na Slovensko a to z Holandska, lebo na konanie o žiadosti žalobcu o azyl je príslušná SR. Žalobca bol následne umiestnený do Útvaru policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce, pričom dňa 10. apríla 2024 zobral späť svoju žiadosť o udelenie azylu na území SR a to z dôvodu že sa rozhodol vrátiť do krajiny pôvodu. Na základe tejto skutočnosti bolo rozhodnutím migračného úradu ČAS: MU-PO-61-9/2024-Ž z 11. apríla 2024 v zmysle § 19 ods. 1 písm. c) konanie vo veci jeho žiadosti o udelenie azylu alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany zastavené,
- štvrté konanie začalo na základe žiadosti zo dňa 1. júla 2024 počas umiestnenia v Útvare policajného zaistenia pre cudzincov Sečovce. Počas pohovoru zo dňa 17. júla uviedol, že o dôvodoch predchádzajúcich žiadostí nevypovedal pravdivo a klamal vo veľa veciach. Uviedol, že nemal nikdy v Iráne problémy ohľadom svojho náboženstva a klamal, lebo sa bál, že bude vrátený do Iránu, pričom chcel nejakú formu medzinárodnej ochrany. Ďalej tvrdil, že praktizoval moslimskú vieru až do jeho odchodu z krajiny, pričom chcel by prejsť na kresťanské náboženstvo. Prvé stretnutie s kresťanskou vierou zažil až počas návštevy kostola v čase jeho pobytu v PT v Rohovciach. Tu sa niekoľkokrát zúčastnil na bohoslužbách, avšak keďže tieto boli v maďarskom jazyku, ich obsahu nerozumel, ale podľa jeho výpovede prostredie kostola malo na neho pozitívny vplyv, cítil sa pokojný. Ako dôvody pre ktoré opakovane žiada o azyl na území SR uviedol, že sa obáva o svoj život zo strany vládnej garnitúry, lebo chce konvertovať na kresťanstvo a mohol by mať z tohto dôvodu problémy. Považuje sa za kresťana a v koráne je uvedené, že keď moslim prejde na iné náboženstvo, je to neprijateľné a môže za to dostať aj trest smrti. Taktiež uviedol, že to je všetko, čo chcel doplniť, ničoho iného sa neobáva, toto je dôvod prečo žiada o azyl. K otázkam k svojej bisexualite uviedol, že nemal nikdy žiadny problém z dôvodu jeho bisexuálnej orientácie alebo z titulu vzťahov, ktoré mal s mužmi a ženami v Iráne, keďže sa stretávali potajomky. Ďalej uviedol, že hlavným dôvodom, odchodu z Iránu bola túžba po lepšom, slobodnom živote,
- správny súd k posúdeniu dôveryhodnosti žalobcu uviedol:
- z administratívneho spisu je zrejmé, že v prejednávacom prípade bolo rozhodnuté o štvrtej žiadosti žalobcu o azyl. Žalobca v predmetnom azylovom konaní počas pohovoru 17. júla 2024 uviedol, že o dôvodoch predchádzajúcich žiadostí nevypovedal pravdivo a klamal vo veľa veciach. Z administratívneho spisu tiež vyplýva, že žalobca bol riadne poučený o tom, že ak uvedie nepravdivé údaje, predloží falšované alebo pozmenené dokumenty, tieto skutočnosti môže migračný úrad vyhodnotiť ako priťažujúce okolnosti, ktoré môžu negatívne ovplyvniť rozhodnutie o žalobcovej žiadosti o udelenie azylu. Taktiež bol poučený o tom, že ak opustí územie Slovenskej republiky, alebo vezme svoju žiadosť o udelenie azylu späť, žalovaný jeho konanie o udelenie azylu zastaví,
- podľa názoru správneho súdu žalobca teda svojim vlastným konaním zadal dôvody na spochybňovanie dôveryhodnosti svojej osoby, keď v predchádzajúcich azylových konaniach na pohovoroch klamal, navyše dvakrát pred samotným ukončením azylového konania opustil územie Slovenskej republiky a svoju tretiu žiadosť o udelenie azylu vzal späť,
- vo svojej prvej žiadosti o azyl žiadateľ o svojej bisexuálnej orientácii (ani o sexuálnych stykoch s rôznymi mužmi a ženami) nič neuviedol, a v kontexte s tým, čo tvrdil vo svojej štvrtej žiadosti, a to, že v Iráne praktizoval moslimskú vieru až do odchodu z krajiny (chodieval do mešity, modlieval sa), taktiež že v súčasnosti chce konvertovať na kresťanstvo, sa javí súdu vysoko nelogické, keď na druhej strane žalobca poukazuje na svoju bisexualitu a promiskuitný spôsob života, čo je samo osebe v rozpore s kresťanskými hodnotami,
- na základe uvedených skutočností správny súd dospel k záveru, že nemôže byť daná všeobecná dôveryhodnosť žalobcu, a preto neboli v jeho prípade kumulatívne splnené podmienky predpokladané v § 19a ods. 3 zákona o azyle, na to, aby žalobcovi stačilo pred žalovaným

prezentovať len svoje tvrdenia (absentuje u žalobcu dôveryhodná výpoveď). Žalobca bol preto za daného stavu podľa názoru súdu povinný svoje tvrdenia osvedčiť, podložiť ich dôkazmi, ak chcel byť v konaní o svojej štvrtej žiadosti o azyl úspešný. Svoje tvrdenia však žiadnymi dôkazmi nepodložil,

- správne mu sa preto javí žiadosť žalobcu o medzinárodnú ochranu účelová, aby zabránil svojmu administratívne vyhosteniu do krajiny pôvodu. Z jeho celkového konania nemožno vyvodit' úprimný záujem o medzinárodnú ochranu na území Slovenskej republiky, keďže je zrejmé, že sa predovšetkým snažil o zlegalizovanie si svojho pobytu na území iných členských štátov Európskej únie (Belgicko, Holandsko), kde si po opustení Slovenskej republiky následne podával žiadosti o udelenie azylu. Potom, čo bol žalobca druhýkrát vrátený na územie Slovenskej republiky si zrejme žalobca uvedomil, že príslušným štátom na rozhodovanie o jeho žiadosti o azyl je jedine Slovenská republika, následne svoju tretiu žiadosť o azyl vzal späť, z dôvodu, že sa rozhodol vrátiť do krajiny pôvodu. Táto skutočnosť tiež potvrdzuje účelovosť žalobcovej žiadosti o medzinárodnú ochranu, lebo ak by žalobcovi hrozilo reálne prenasledovanie v zmysle definície zákona o azyle [§ 2 písm. d)] z azylovo relevantných dôvodov, prípadne by mu hrozilo vážne bezprávie, nerozhodol by sa vrátiť do Iránu a nezobral by svoju tretiu žiadosť o azyl späť,
- z pohovoru so žalobcom dňa 17. júla 2024 tiež vyplýva, že v čase, keď opustil krajinu pôvodu nemal absolútne žiadne problémy v súvislosti s kresťanstvom, všetko si vymyslel. Ako dôvody pre ktoré opakovane požiadal o azyl na území SR uviedol, že sa obáva o svoj život zo strany vládnej garnitúry, lebo chce konvertovať na kresťanstvo a mohol by mať z tohto dôvodu problémy, ničoho iného sa neobáva, toto je dôvod prečo žiada o azyl (teda ani netvrdil, že sa obáva svojho prenasledovania z dôvodu tvrdenej bisexuality). Z uvedeného tiež možno vyvodit', že žalobca nebol utečencom v čase jeho odchodu z krajiny pôvodu, ale v jeho prípade možno hovoriť ako o žiadateľovi o azyl „*sur place*“,
- žalovaný vykonal adekvátne dokazovanie ku všetkým žalobcom tvrdným dôvodom pre udelenie azylu, pričom odôvodnenie napadnutého rozhodnutia žalovaného poskytuje dostatočné vecné a právne východiská pre jeho výrok,
- v prípade žalobcu nemožno uvažovať ani o reálnej hrozbe vážneho bezprávia po návrate do krajiny pôvodu. Nedôveryhodnosť tvrdení žalobcu však objektívne znemožnila žalovanému zistiť u žalobcu nielen podmienky pre udelenie azylu, ale aj podmienky pre udelenie doplnkovej ochrany,
- žalobcovi sa nepodarilo preukázať ani iným spôsobom nevyšlo v konaní pred žalovaným najavo, že by mu hrozilo reálne nebezpečenstvo vážnej ujmy, odôvodňujúce poskytnutie doplnkovej ochrany. Záver o existencii reálneho nebezpečenstva vážnej ujmy nemožno bez ďalšieho vyvodit' z ničím nepodložených tvrdení žalobcu, navyše za situácie, keď sa sám žalobca predtým rozhodol vrátiť do Iránu a zobral svoju tretiu žiadosť o azyl späť. Ak by mu hrozilo vážne bezprávie, nerozhodol by sa vrátiť do Iránu, a táto hrozba nevyplýva ani z reálií o krajine pôvodu. Uvádzané náboženské dôvody a tvrdenú príslušnosť k sociálnej skupine považuje správny súd za účelové a reálne žalobcovi v krajine pôvodu nič relevantné pre poskytnutie medzinárodnej ochrany nehrozí,
- žalovaný pri posudzovaní prípadu zohľadnil všetky vyhlásenia poskytnuté žalobcom, dôležité skutočnosti týkajúce sa krajiny pôvodu žalobcu, jeho postavenie a osobné pomery. Správne vyhodnotil zistený skutkový stav a na tento správne aplikoval ustanovenia zákona o azyle majúč za to, že žalobca nesplnil podmienky pre udelenie azylu, či doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky. Z rozhodnutia žalovaného vyplýva, že sa podrobne zaoberal všetkými dôvodmi a skutočnosťami relevantnými pre konanie (aj otázkou dôveryhodnosti samotného žalobcu ako žiadateľa o azyl), situáciu z hľadiska vyslovených obáv a správ o krajine pôvodu vyhodnotil nielen z retrospektívneho hľadiska, ale posúdil možnosť prenasledovania resp. reálnej hrozby vážneho bezprávia vo vzťahu k žalobcovi aj smerom do budúcnosti,

- žalobné námietky žalobcu nepovažuje za relevantné, lebo tieto sú postavené len na žalobcových tvrdeniach, žalobcovu výpoveď však za konkrétnych okolností jeho prípadu nie je možné, ako už bolo uvedené vyššie, považovať za dôveryhodnú. Z tohto dôvodu nie je možná na jeho prípad ani aplikácia rozhodnutí NS SR z ktorých žalobca v žalobe citoval. Pokiaľ žalobca poukázal na to, že iránskej ambasáde už priznal, že konvertoval na kresťanstvo, sám uviedol, že mu odpovedali, že to nie je problém, že sa môže vrátiť. Tak ako poukázal aj žalovaný na rozhodnutie ESLP č. 60342/16 v prípade A. proti Švajčiarsku týkajúci sa iránskeho štátneho príslušníka, ktorý sa dovoľával svojho obrátenia na kresťanskú vieru, aj správny súd odkazuje na predmetné rozhodnutie, v ktorom ESLP dospel k záveru, že by sťažovateľovo vyhostenie do Iránu nepredstavovalo porušenie článku 2 a 3 Dohovoru. Okrem iného v ňom bolo tiež konštatované, že osoby, ktoré sa obrátili na kresťanskú vieru by boli vystavené riziku zlého zaobchádzania v Iráne iba za predpokladu, že by svoju vieru prejavovali spôsobom, ktorý by iránske úrady vnímali ako hrozbu. To by však vyžadovalo určitú mieru verejnej exponovanosti, čo nebol sťažovateľov prípad. Obdobne tak nemôže ísť ani o prípad žalobcu, ktorý (ako vyplýva z pohovoru zo 17. júla 2024) nepozná žiadnu kresťanskú modlitbu, nevymenoval ani jedno Božie prikázanie, len k tomu uviedol, že keď má zlú náladu, tak sa v myslí obracia na Ježiša Krista a myslí na neho. Nie sú teda žiadne indicie, že by žalobca už na území Slovenskej republiky praktizoval svoju kresťanskú vieru pravidelne a verejne. Žalobcu teda ani nie je možné považovať za silno veriacu osobu, ktorá by považovala výkon svojho náboženského vierovyznania na verejnosti za nevyhnutný k tomu, aby jej bolo umožnené si zachovať náboženskú identitu,
- správny súd po vykonaní súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia žalovaného, ako aj postupu predchádzajúceho jeho vydaniu, nezistil závažné porušenie zákona, ani porušenie práv a právom chránených záujmov žalobcu, na základe ktorých by bolo potrebné preskúmané rozhodnutie zrušiť, a preto žalobu ako nedôvodnú zamietol (§ 219 SSP).

III. Kasačná sťažnosť, stanovisko účastníkov

9. Žalobca podal voči rozsudku správneho súdu kasačnú sťažnosť z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP). Navrhol, aby kasačný súd zmenil rozsudok správneho súdu tak, že rozhodnutie žalovaného zruší a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie.

10. Bližšie uviedol, že:

- je presvedčený o tom, že aj na základe jeho vyhlásenia pred zamestnancami iránskej ambasády o jeho konvertovaní na kresťanstvo, iránske štátne orgány disponujú informáciou o sťažovateľovej zmene vierovyznania z islamu na kresťanstvo, čo je, v Iráne považované za trestný čin,
- napriek tomu, že zo strany sťažovateľa nedošlo ku samotnému aktu konvertovania, má za to, že samotné prehlásenie sťažovateľa môžu iránske štátne orgány považovať za dostatočný dôkaz o jeho konverzii,
- napriek skutočnosti, že sa jednak žalovaný a rovnako aj správny súd odvolávajú na sťažovateľovu nedôveryhodnosť z dôvodu jeho nepravdivej výpovede o konvertovaní na kresťanstvo ešte v Iráne, samotný správny súd uviedol, že v prípade sťažovateľa možno hovoriť ako o žiadateľovi o azyl „*sur place*”, preto má za to, že vzhľadom na fakt zakotvenia trestnosti konvertovania z islamu na kresťanstvo v iránskom trestnom zákonníku, vzhľadom na výpoveď sťažovateľa o jeho návštevách kostola počas jeho pobytu na Slovensku a úmysle konvertovať na kresťanstvo, na jeho vyhlásenie pred iránskou ambasádou, mal žalovaný a taktiež správny súd venovať zvýšenú pozornosť nielen otázke jeho dôveryhodnosti, ale taktiež aj riziku jeho prenasledovania v prípade návratu do Iránu,
- v samotnom rozhodnutí ESLP z 19. decembra 2017 č. 60342/16 (prípád A. proti Švajčiarsku) sa uvádza, že konvertiti, ktorí nevzbudili pozornosť iránskych úradov, a to aj z iných dôvodov, než

z dôvodov konverzie, a ktorí diskkrétne praktizovali svoju vieru, sa nestretávajú so skutočným rizikom zlého zaobchádzania po návrate, má za to, že s prihliadnutím na jeho vyhlásenie pred ambasádou, bude v prípade návratu do krajiny pôvodu minimálne „záujmovou osobou pre iránske orgány“, čo môže znamenať jeho sledovanie, či istú formu zvýšenej kontroly jeho osoby bezpečnostnými zložkami,

- je osobou, ktorá patrí do komunity LGBTI, preto je vysoko pravdepodobné, že k problému jeho vysoko pravdepodobného prenasledovania z náboženských dôvodov sa pridruží aj jeho prenasledovanie za udržiavanie intímnych vzťahov s osobami rovnakého pohlavia, čo zodpovedá profilu osoby v zmysle rozhodnutia ESLP (A. proti Švajčiarsku), teda osoby ktorá môže vzbudiť pozornosť iránskych orgánov aj z iných dôvodov,
- uvedené korešponduje aj so znením § 19a ods. 6 zákona o azyle, podľa ktorého pri posudzovaní žiadosti o udelenie azylu sa neprihliada na to, či žiadateľ skutočne má rasové, náboženské, národnostné, sociálne alebo politické charakteristické črty, ktoré spôsobujú jeho prenasledovanie, ak sú mu prisudzované pôvodcom prenasledovania,
- nesprávne právne posúdenie vecí správneho súdu uviedol v tom, že súd na základe nedostatočných vedomostí sťažovateľa o kresťanstve spochybnil pravosť, či intenzitu viery sťažovateľa v kresťanske vierovyznanie, tiež vzhľadom na jeho opakovanú návštevu kostola a nájdenie si kresťanských kamarátov, s ktorými viedol dialóg o kresťanstve, videl nesprávne posúdenie správneho súdu, že „nie sú žiadne indicie, že by už na území Slovenskej republiky praktizoval svoju kresťanskú vieru pravidelne a verejne,
- v prípade núteného návratu do Iránu bude mať potrebu praktizovať svoju vieru verejne návštevou kresťanských kostolov, resp. byť v kontakte s kresťanskou komunitou a následne aj ukončiť proces svojej konverzie z islamu na kresťanstvo,
- záver správneho súdu o účelnosti jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu, aby tak zabránil svojmu administratívnomu vyhosteniu do krajiny pôvodu považuje za nesprávne právne posúdenie vecí, nakoľko ešte v čase prvých žiadostí o azyl na Slovensku mu bola diagnostikovaná psychická porucha, konkrétne schizofrénia, kvôli ktorej bol aj hospitalizovaný na psychiatrickom oddelení a ktorá natoľko ovplyvnila jeho duševný stav, že pod jej vplyvom bol nútený pobytový tábor svojoľne opustiť. Rovnako sa mu zdravotný stav zhoršil aj v čase jeho tretej žiadosti o azyl v ÚPZC Sečovce, kedy bol z dôvodu uzatvorených podmienok v útvare policajného zaistenia pre cudzincov zmätený, čo viedlo k vzatiu žiadosti o azyl späť a prejavieniu vôle vrátiť sa do Iránu. Po opätovnom nasadení liečby sa však jeho zdravotný stav stabilizoval, pričom si sťažovateľ uvedomil dôsledky svojho konania a hrozbu jeho prenasledovania v krajine pôvodu a následne opäť požiadal o azyl,
- na základe vyššie uvedeného boli v prípade sťažovateľa preukázané opodstatnené obavy z prenasledovania z náboženských dôvodov a z dôvodu príslušnosti k sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa sťažovateľ nemôže a ani nechce vrátiť do krajiny svojho pôvodu.

11. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti stotožnil so závermi rozsudku správneho súdu. Navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť. Upriamil pozornosť na to, že v prípade sťažovateľa sa jedná sa o jeho štvrtú žiadosť o udelenie azylu, z ktorých možno jasne vyvodit' nezáujem sťažovateľa o udelenie azylu alebo doplnkovej ochrany podľa zákona o azyle, nakoľko sťažovateľ 3 krát opustil pobytový tábor na viac ako 7 dní a už sa dobrovoľne sám nevrátil. Poukázal tiež na nehodnovnosť tvrdení sťažovateľa v jeho už 3-tej výpovedi, v ktorej sa priznáva, že v minulých výpovediach neuvádzal pravdivé údaje a klamal. U sťažovateľa sa nejedná o skutočné konvertovanie, keďže u sťažovateľa je viditeľné, že nemá základné vedomosti o cirkvi, ku ktorej sa hlási. Nepozná jej dejiny, modlitby, hlavného predstaviteľa, náležitosti, ktoré plynú z kresťanstva, ani čo sa kresťanstvom a vierou sleduje. Sympatie našiel iba v pocite, ktorý zažil v kostole počas pobytu v PT Rohovce, ako uviedol vo svojej poslednej výpovedi.

Sťažovateľa nemožno považovať za osobu, ktorá konvertovala na kresťanstvo, keďže sám nebol nikdy pokrstený a už vôbec nie ako učiteľa viery, keďže sám o nej nemá ani minimálne poznatky. Z dôkazov založených v administratívnych spisov je zrejmé, že lídri a organizátori cirkví sa môžu pre šírenie náboženstva dostať do problémov s iránskymi štátnymi orgánmi. To však nie je prípad sťažovateľa, ktorý svoju vieru nepraktizuje nijakým viditeľným spôsobom, ako sa sám vyjadril počas svojho posledného pohovoru. Sťažovateľ sa nachádza v Európe od roku 2019, avšak počas tejto doby neprejavil skutočný záujem sa pripraviť na krst či začať vieru praktizovať.

12. Žalovaný poukázal na to, že sťažovateľ vo svojej poslednej výpovedi uvádza, že v krajine pôvodu jeho bisexuálna orientácia trvala od jeho zhruba 5-tich rokov a až do svojho odchodu z Iránu, ktorý realizoval v 28-ich rokoch, pričom za svoju orientáciu nebol nikdy stíhaný ani potrestaný. Sťažovateľova sexuálna orientácia počas tak dlhej doby od jej uvedomenia zo strany sťažovateľa a spôsobu jeho života bola jeho okoliu známa, a teda aj akceptovaná. Na odsúdenie sťažovateľa, či už v spoločenskom význame alebo z trestnoprávneho hľadiska nie je ani zo strany jeho rodiny, známych či štátnych orgánov potrebná miera záujmu. V neposlednom rade aj tieto sťažovateľove tvrdenia možno iba prezumovať, nakoľko v jeho predchádzajúcich výpovediach nevypovedal pravdivo a klamal o rôznych skutočnostiach, a preto je otázne, či tieto informácie, ktoré sťažovateľ poskytol do aktuálneho konania, zodpovedajú skutočnosti. Spochybnit' možno vierohodnosť aj týchto jeho tvrdení, nakoľko neuvádzal pravdivé informácie v predošlých pohovoroch, ktoré s ním boli vedené. Žalovaný má za to, že napadnuté rozhodnutie bolo vydané na základe vykonaných dôkazov zahrnutých v administratívnych spisoch.

13. K námietke sťažovateľa ohľadom jeho telefonátu na iránsku ambasádu, ktorý má byť pre iránske štátne orgány dostatočný dôkaz o jeho konverzii, a to v kombinácii s jeho bisexuálnou orientáciou, čo môže podľa neho znamenať zvýšenú kontrolu jeho osoby bezpečnostnými zložkami, žalovaný uviedol, že tento telefonát je skôr naopak dôkazom, že sťažovateľ nemá reálnu obavu o svoju bezpečnosť pred iránskymi štátnymi orgánmi. Ak sťažovateľ vôbec vypovedal v tomto smere pravdivo, keď uviedol, že telefonoval na ambasádu a odovzdal im informáciu o svojej konverzii, v takom prípade je zrejmé, že sťažovateľ sa nemôže ničoho skutočne obávať, nakoľko v prípade jeho neistého postavenia a otáznej budúcnosti v EÚ by sa v prípade reálnej hrozby z prenasledovania z racionálneho hľadiska takouto správou nemohol prezentovať.

14. Úvahu sťažovateľa, že „v prípade núteného návratu do Iránu bude mať potrebu praktizovať svoju vieru verejne návštevou kresťanských kostolov“ hoci doposiaľ svoju vieru doteraz takmer vôbec nepraktizoval, možno podľa názoru žalovaného označiť len ako iluzórnu.

Z odôvodnenia

IV. Právne posúdenie veci kasačným súdom

15. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v postavení kasačného súdu (ďalej len „*kasačný súd*“) preskúmal rozsudok správneho súdu. (...)

18. Po meritórnom preskúmaní veci kasačný súd dospel k záverom, ktoré deklaroval vo výroku svojho rozsudku. Bližšie tieto závery odôvodňuje v nasledovnom texte.

19. Dôvody na udelenie azylu sú vymedzené v § 8 zákona o azyle. Podľa písm. a) tohto ustanovenia žalovaný udelí azyl, ak tento zákon neustanovuje inak, žiadateľovi, ktorý má v krajine pôvodu opodstatnené obavy z prenasledovania z rasových, národnostných alebo náboženských dôvodov, z dôvodov zastávania určitých politických názorov alebo príslušnosti k určitej sociálnej skupine a vzhľadom na tieto obavy sa nemôže alebo nechce vrátiť do tohto štátu.

20. K námietke nesprávneho právneho posúdenia veci kasačný súd predostiera, že z ustanovenia § 8 zákona o azyle vyplýva, že účelom priznania azylu je poskytnúť ochranu tomu, kto je prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd alebo cíti oprávnenú obavu z prenasledovania z dôvodov v zákone vymedzených. Aby mu mohla byť poskytnutá ochrana formou azylu, musí sa preto preukázať, že je nositeľom určitého presvedčenia (v danom prípade náboženského), pre ktoré je v krajine, ktorej občianstvo má (v krajine jeho posledného trvalého bydliska), reálne prenasledovaný, resp. že je prenasledovaný z dôvodu príslušnosti k jasne vymedzenej sociálnej skupine a má dôvodnú obavu, že by k takémuto prenasledovaniu mohlo v jeho prípade dôjsť.

21. Pri zisťovaní skutkového stavu je pritom potrebné vychádzať z toho, či sťažovateľ v konaní uniesol bremeno tvrdenia a dôkazné bremeno.

22. Najvyšší správny súd SR opakovane a podrobne vo svojej judikatúre vyslovil, že konanie o medzinárodnej ochrane je konaním špecifickým tým, že (1) je v ňom často nutné rozhodovať za situácie dôkaznej núdze, (2) ide o prospektívne rozhodovanie (t. j. posudzuje sa riziko prenasledovania či vážnej ujmy v budúcnosti (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2Sak/16/2022 z 28. novembra 2022, publikovaný v Zbierke č. 1/2023 pod č. 41/2023 ZNSS). Týmto špecifikám konania o medzinárodnej ochrane zodpovedá aj štandard a rozloženie dôkazného bremena, ktoré sú vychýlené v prospech žiadateľa o medzinárodnú ochranu (pozri napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR zo dňa 13. januára 2015, sp. zn. 1Sža/48/2014).

23. Je nesporné, že bremeno tvrdenia stíha v konaní o medzinárodnej ochrane samotného žiadateľa, ktorého úspech vo veci je podmienený okrem iného tým, čo tvrdia okolnosti nasvedčujúce možnému zásahu do jeho ľudských práv. Pokiaľ však ide o dôkazné bremeno, to je už výraznejšie rozložené medzi žiadateľa o medzinárodnú ochranu a správny orgán. Preukazovať jednotlivé fakty je povinný primárne žiadateľ, avšak správny orgán je povinný zabezpečiť k žiadosti o medzinárodnú ochranu všetky dostupné dôkazy a nesie zodpovednosť za náležité zistenie reálií o krajine pôvodu. Nie je povinnosťou žiadateľa o azyl, aby prenasledovanie svojej osoby preukazoval inými dôkaznými prostriedkami ako vlastnou vierohodnou výpoveďou. Je naopak povinnosťou správneho orgánu, aby v pochybnostiach zhromaždil všetky dostupné dôkazy, ktoré vierohodnosť výpovedí žiadateľa o azyl vyvracajú alebo spochybňujú (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sža/10/2013 zo dňa 09.04.2013).

24. Špecifikom azylového konania je tiež zásada, že v prípade pochybností sa postupuje v prospech žiadateľa o medzinárodnú ochranu. Ak sú dané skutočnosti, na základe ktorých možno predpokladať, že na porušenie základných ľudských práv a slobôd žiadateľa o azyl došlo, alebo mohlo by s ohľadom na postavenie žiadateľa v spoločnosti, s prihliadnutím na jeho presvedčenie, názory, správanie dôjsť, a správny orgán nemá dostatok dôkazov o tom, že tomu tak nebolo alebo nemohlo by v budúcnosti byť, potom tieto skutočnosti musí správny orgán v situácii dôkaznej núdze zohľadniť, a to v prospech žiadateľa o azyl (rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sža/12/2016/ zo dňa 29. júna 2016).

25. Posudzovanie dôveryhodnosti žiadateľa o udelenie azylu je totiž výsledkom celkového hodnotiaceho procesu a úvah žalovaného o osobnosti žiadateľa s prihliadnutím k miere reálnosti, resp. vierohodnosti ním tvrdených dôvodov odchodu z krajiny pôvodu v konfrontácii so všeobecne známymi informáciami o krajine pôvodu. Rozhodujúcimi pre záver o nedôveryhodnosti žiadateľa nemôžu byť len niektoré nepatrné nezrovnalosti alebo len omylom vysvetlené nejasnosti v tvrdeniach žiadateľa, ale zásadné rozpory vo výpovediach, ktoré správny orgán rozpozná (rozsudok NS SR sp. zn. 1 Sža/48/2010 z 18. mája 2010).

26. Otázka dôveryhodnosti žiadateľa o medzinárodnú ochranu predstavuje zásadné kritérium pri rozhodovaní o jej udelení. Pri jej posudzovaní je potrebné postupovať mimoriadne starostlivo, pričom základný rámec hodnotenia nepochybne vytvára výpoveď samotného žiadateľa. V zmysle ustálenej judikatúry i aplikačnej praxe žiadateľ nesie tzv. bremeno tvrdenia, ktoré je následne vo vzájomnej interakcii so správnym orgánom dopĺňané bremenom dôkazným. Je však všeobecne akceptované, že nie je povinnosťou žiadateľa o udelenie medzinárodnej ochrany, aby svoje tvrdenia preukazoval výlučne formálnymi dôkaznými prostriedkami. V prípade, ak je jeho výpoveď konzistentná, presvedčivá a dôveryhodná, môže sama osebe postačovať ako základ pre priznanie medzinárodnej ochrany. Práve z tohto dôvodu nadobúda otázka pravdivosti a dôveryhodnosti výpovede mimoriadny význam.

27. V danom prípade však sťažovateľ ako žiadateľ o azyl v dvoch samostatných konaniach, v ktorých nevyčkal na rozhodnutie o jeho žiadosti, (počas konaní opustil pobytový tábor aj územie Slovenskej republiky) uvádzal nepravdivé údaje, ku ktorým sa následne sám priznal, v treťom konaní dokonca zobral svoju žiadosť o udelenie medzinárodnej ochrany späť z dôvodu že sa rozhodol vrátiť do krajiny pôvodu. Takéto konanie (správanie) sťažovateľa objektívne oslabuje jeho dôveryhodnosť a svedčí o tom, že bremeno tvrdenia v tomto konaní neunesol. Za týchto okolností nie je možné akceptovať jeho výpoveď ako dostatočný podklad pre záver o existencii opodstatneného dôvodu na udelenie medzinárodnej ochrany.

28. Za nevierohodné boli žalovaným označené tvrdenia sťažovateľa a) o jeho možných problémoch so štátnymi orgánmi krajiny pôvodu kvôli konvertovaniu na kresťanstvo, b) o jeho možných problémoch so štátnymi orgánmi krajiny pôvodu kvôli jeho sexuálnej orientácii. Objektívnosť výpovede ohľadom jeho bisexuality vzhľadom na výrazné spochybnenie hodnovernosti jeho osoby nebolo možné podľa žalovaného potvrdiť alebo vyvrátiť, ak by však skutočne v krajine pôvodu praktizoval intímny styk s osobami mužského a ženského pohlavia, nemohla byť táto skutočnosť dôvodom jeho odchodu z Iránu, pretože podľa jeho vlastnej výpovede, nemal v Iráne nikdy žiadne problémy, pretože o týchto stykoch nikto nevedel. Správny súd sa stotožnil s názorom žalovaného, že sťažovateľovu výpoveď nemožno považovať za dôveryhodnú a jeho žiadosť o medzinárodnú ochranu označil za účelovú v snahe zabrániť administratívne vyhosteniu do krajiny pôvodu.

29. Kasačný súd považuje závery žalovaného a správneho súdu o nevierohodnosti tvrdení sťažovateľa za priliehavé, pritom vo svojich tvrdeniach (tak žalovaný ako aj správny súd) neuvádzali len drobné nezrovnalosti, ktoré by sa snád' dali vyložiť časovým odstupom, príp. prirodzenou tendenciou človeka určité veci zabúdať alebo subjektívnym vnímaním skutočností, ale poukázali na sťažovateľom vymyslené dôvody žiadosti v predchádzajúcich konaniach (ku ktorým sa priznal) a ostatný predstieraný dôvod o zamýšľanom konvertovaní na kresťanstvo.

30. Okrem spomenutej nevierohodnosti tvrdení sťažovateľa, kasačný súd poukazuje súčasne aj na protichodnosť jeho tvrdení, ktorý na jednej strane tvrdí, že sa chcel dobrovoľne vrátiť do krajiny pôvodu, čo naznačuje, že neprpisuje situácii v domovskej krajine vo vzťahu k jeho osobe a možnému prenasledovaniu nejaké riziko. Na druhej strane tvrdí, že chce konvertovať na kresťanstvo a že o tomto zámere informoval pracovníkov ambasády, v dôsledku čoho mu hrozí prenasledovanie. Okrem toho, že neexistuje žiaden dôkaz o tom, že sťažovateľ skutočne komunikoval s príslušnými orgánmi ambasády o svojom úmysle konvertovať v Iráne na kresťanstvo, takýto rozpor oslabuje jeho dôveryhodnosť, pretože je nelogické, že by si dobrovoľne vybral návrat do situácie, kde podľa vlastných slov mu hrozí vážne nebezpečenstvo, a to (nebezpečenstvo) ešte zvýšil priznaním o svojom úmysle konvertovať, hoci mal možnosť tak urobiť počas pobytu na Slovensku, resp. v iných európskych krajinách, čo však neurobil. Preto sa nejaví logické, že by o takomto úmysle informoval orgány krajiny, ktorých sa obáva.

31. Predchádzajúce nepravdivé vyjadrenia sťažovateľa, ale aj správanie sťažovateľa popísané vyššie (2x opustenie PT/SR počas azylového konania, späťvzatie žiadosti o azyl v treťom konaní) a protichodné nelogické vyjadrenia o jeho zamýšľanej konverzii po príchode do krajiny pôvodu pred pracovníkmi ambasády sú základom na vážne spochybnenie aj jeho aktuálnych tvrdení o hrozbách prenasledovania či už z náboženských dôvodov, resp. z dôvodu jeho sexuálnej orientácie.

32. Namietanú psychickú poruchu, (ktorá mala ovplyvniť jeho duševný stav tak, že pod jej vplyvom bol nútený pobytový tábor svojvoľne opustiť a dokonca zmätenosť ho mala viesť aj k vzatiu žiadosti o azyl späť a prejavaniu vôle vrátiť sa do Iránu), sťažovateľ resp. jeho zástupca nijako nedoložili, rovnako tak psychické problémy sťažovateľa, ktorý sa mal v minulosti liečiť, ničím nepreukázali, a to ani v konaní pred správnym súdom. Ani z rozsudku tunajšieho súdu sp. zn. 1Sak/1/2021 zo dňa 29. septembra 2021 nevyplýva, že by sťažovateľ zmieňoval v predchádzajúcom konaní psychické problémy, ktoré mali ovplyvniť jeho správanie - opustenie pobytového tábora v minulosti, hoci práve v zmienenom konaní bol sťažovateľ 6.3.2020 na základe Dublinského dohovoru vrátený z Belgicka na územie Slovenskej republiky a predtým dňa 29.4.2019 bol na základe Dublinského dohovoru vrátený z Nemeckej spolkovej republiky na územie Slovenskej republiky.

33. Napriek tomu, že žalovaný vyhodnotil žalobcu ako nedôveryhodného, jeho zmieneným azylovým dôvodom (náboženským) sa podrobne zaoberal a to aj v kontexte informácií o krajine pôvodu a dospel k záveru, že počas jeho pobytu v krajine pôvodu nebola jeho náboženská sloboda žiadnym spôsobom obmedzovaná, preto náboženstvo nemohlo byť dôvodom, prečo z Iránu odišiel. Skutočnosť, že návšteva kresťanského kostola na Slovensku u neho vyvolala duševný pokoj, je podľa žalovaného subjektívnym stavom mysle a v ničom nenasvedčuje, tomu, že k samotnému konvertovaniu takýto stav smeroval. Neuviedol žiaden úkon, ktorý by jeho vnútorné presvedčenie o konvertovaní potvrdzoval. Žalovaný aj s poukazom na aktuálne informácie, ktoré sa týkajú náboženskej slobody v Iráne, vrátane konvertovania z islamskej na inú vieru (Správa agentúry Európskej únie pre azyl zverejnená 12. augusta 2024, výročná správa Ministerstva zahraničných vecí Spojených štátov o náboženskej slobode v Iráne) a s poukazom na rozhodnutie ESEF z 19. decembra 2017 č. 60342/16 (prípado A. proti Švajčiarsku) uzavrel, že obyčajné konvertovanie na kresťanstvo sa nepovažuje za postačujúce na to, aby mohlo spôsobiť reálne riziko prenasledovania. Keďže k samotnému konvertovaniu v danom prípade nedošlo, obava z možného prenasledovania kvôli konvertovaniu nemôže byť podľa žalovaného opodstatnená.

34. Kasačný súd sa s názorom žalovaného stotožňuje, pritom poukazuje na názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10Sžs/32/2015 zo dňa 26. augusta 2015, podľa ktorého *„príslušnosť k náboženstvu je otázkou vnútorného presvedčenia.... môže byť určená len na základe výpovede žiadateľa o azyl a ďalej hodnotením vonkajších prejavov jeho konania, ktoré môžu byť vodítkom k odhaleniu jeho vnútorného presvedčenia“*. V súlade s článkom 10 ods. 1 písm. b) kvalifikačnej smernice tak nemožno urobiť závery ohľadom konvertovania na kresťanstvo iba na základe znalostných testov, ktoré overujú encyklopedické vedomosti, ktoré je ale možné ľahko nadobudnúť aj bez náboženského vyznania. Predmetom hodnotenia konvertovania na kresťanstvo musí byť totiž úplnosť vnútorného presvedčenia k vyznávaniu určitého náboženstva a s ním spojená identita a spôsob života. S ohľadom na obtiažnosť hodnotenia, či je žiadateľ o azyl veriacim, musí správny orgán vec hodnotiť v celkovom kontexte, napr. zväžiť aj tvrdenia žiadateľa o medzinárodnú ochranu o hĺbke jeho viery, dĺžke doby po ktorú danú vieru vyznáva, zapojenie sa do náboženského života príslušnej komunity, vziať do úvahy jeho celkový prezentovaný duchovný vývoj a pod.“

35. Žalovanému nemožno vytknúť, že by takto nepostupoval. Zo zistených skutočností z jednotlivých oblastí (znalosti náboženstva a náboženskej aktivity), urobil úsudok o sťažovateľovej osobnosti a následne urobil záver ohľadom tvrdenej zmeny náboženského vyznania, ktorú vyhodnotil ako nevierohodnú.

36. S ohľadom na vyššie uvedené dospel kasačný súd k záveru, že žalovaný neposudzoval náboženskú konverziu sťažovateľa len formálne, t. j. kladením iba znalostných otázok, ale pokúšal sa zistiť aj jeho vnútorné presvedčenie, teda jeho náboženskú identitu, pričom pre nulovú znalosť nového náboženstva, minimálnu náboženskú aktivitu (zúčastňoval sa bohoslužieb v jazyku, ktorému nerozumel), a pre absenciu úkonu, ktorý by jeho vnútorné presvedčenie o konvertovaní potvrdzoval, nemohol urobiť iný, než učinil úsudok o sťažovateľovej osobnosti (nevierohodnej) a následne záver, že výpoveď sťažovateľa ohľadom zmeny náboženského vyznania nie je vierohodná.

37. Vo vzťahu k dôvodu žiadosti týkajúceho sa jeho možného prenasledovania z dôvodu bisexuality, kasačný súd uvádza, že žalovaný priliehavo ozrejml, prečo nepovažoval uvedený dôvod za relevantný pre udelenie azylu, keď objasnil, že vychádzal z vyjadrení sťažovateľa, ktorý k svojej sexuálnej orientácii uviedol, že nemal v Iráne nikdy žiadne problémy, pretože o jeho orientácii (stykoch so ženami a mužmi) nikto nevedel. Kasačný súd dodáva, že okrem vlastného tvrdenia o bisexualite sťažovateľa neexistuje žiadny dôkaz ani náznak, že by táto orientácia sťažovateľa bola známa štátnym orgánom Iránu. Ako vyplýva z rozsudku Súdneho dvora EÚ zo dňa 7. novembra 2013 (spojené veci C-199/12 až C-201/12, X, Y, Z), skutočná hrozba prenasledovania musí byť individuálne preukázaná a reálne predvídateľná, čo v tomto prípade nebolo splnené. Riziko, ktoré sťažovateľ uvádza, je čisto hypotetické.

123/2026 ZNSS

Kľúčové slová: nepredĺženie doplnkovej ochrany; stanovisko SIS

Prejudikatúra: PL. 15/2020

Vzťah k právnej úprave: § 20 ods. 3, § 13c ods. 2 písm. d) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle

Právna veta

Informácie spravodajských služieb (SIS a Vojenského spravodajstva) nemôžu byť „iba vyjadrením názoru ich spracovateľ“a, bez patričného skutkového podkladu zachyteného v spise a súdom overiteľného. Žalovaný aj správne súdy musia mať možnosť zhodnotiť dôveryhodnosť a presvedčivosť takejto spravodajskej informácie. Nestačí len prezentovať príbeh, ale musí byť doložený špecifickými údajmi, ktoré ho robia uveriteľným.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 5/2025 z 26. septembra 2025: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD. (sudkyňa spravodajkyňa); členovia senátu JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

I. Konanie pred orgánmi verejnej správy

1. Rozhodnutím č. ČAS: MU-PO-162-15/2024-Ž z 9. januára 2025 žalovaný nepredložil žalobcovi poskytovanie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky podľa § 20 ods. 3 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o azyle“) z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle.

2. V odôvodnení rozhodnutia uviedol, že žalobcovi bola prvýkrát poskytnutá doplnková ochrana dňa 28. júna 2011 rozhodnutím č. ČAS: MU-PO-705-23/PO-Ž-2010 na dobu jedného roka, ktorá mu bola opakovane predĺžovaná, keďže podmienky uvedené v § 13a zákona o azyle naďalej pretrvávali.

3. Dňa 9. septembra 2024 požiadal žalobca opätovne o predĺženie doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky, na čo s ním boli vykonané dva pohovory, v rámci ktorých uviedol, že dôvodom jeho žiadosti je obava pred Talibancami ako aj obava z pomsty rodiny, ktorej v roku 2010 pri bojovom umení zranil syna s následkom smrti.

4. V súvislosti s výpoveďou žalobcu si žalovaný zabezpečil informácie o krajine pôvodu, stanovisko Slovenskej informačnej služby (ďalej len „SIS“) a Vojenského spravodajstva k osobe žalobcu. Dňa 2. decembra 2024 bolo žalobcovi doručené stanovisko SIS č. SIS-69/ 76-1541/2024 (ďalej len „neutajované stanovisko SIS“) v ktorom sa uvádza, že „Vo vzťahu k osobe menovaného uvádzame, že SIS disponuje informáciami, podľa ktorých A. N., nar. XX.XX.XXXX, štátna príslušnosť G., predstavuje bezpečnostné riziko spočívajúce v skutočnosti, že menovaný je dôvodne podozrivý z vykonávania aktivít na úseku nelegálnej migrácie.“. Zároveň bolo žalovanému 22. októbra 2024 doručené stanovisko č. SIS-54/ 22-V13-85/2024-S (ďalej len „utajované stanovisko SIS“) s konkrétnou informáciou o osobe žalobcu podliehajúcou utajeniu v zmysle zákona č. 215/2004 Z. z. o ochrane

utajovaných skutočností a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane utajovaných skutočností“), ktoré nie je súčasťou spisového materiálu, ale je evidované u žalovaného v osobitnej evidencii utajovaných skutočností.

5. Žalovaný konštatoval, že z neutajovaného stanoviska SIS vyplynulo, že žalobca predstavuje bezpečnostné riziko, pričom tento aspekt na účely žiadosti o predĺženie doplnkovej ochrany posudzoval podľa ustanovenia § 19a ods. 10 zákona o azyle. Získaný sumár informácií ho viedol k záveru, že v prípade žalobcu existuje dôvodné podozrenie, že predstavuje nebezpečenstvo pre bezpečnosť Slovenskej republiky, a preto je potrebné jeho doplnkovú ochranu nepredĺžiť.

6. Podľa žalovaného poskytnutie doplnkovej ochrany žalobcovi preto nemôže byť vo verejnom záujme. Po posúdení žiadosti žalobcu a po zabezpečení relevantných dôkazov dospel žalovaný k záveru, že boli naplnené dôvody pre neposkytnutie doplnkovej ochrany ako to predpokladá ustanovenie § 20 ods. 3 zákona o azyle a to z dôvodu podľa § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle.

II. Konanie pred správny súdom

7. Žalobca podal voči rozhodnutiu žalovaného správnu žalobu vo veciach azylu na Správny súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“). Navrhol, aby správny súd zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Podľa žalobcu je rozhodnutie nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov, zistenie skutkového stavu bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci, došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej (§ 191 ods. 1 písm. d), e) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“).

8. Správny súd rozsudkom č. k. 16Saz/1/2025-49 zo dňa 30. apríla 2025 (ďalej len „rozsudok správneho súdu“) napadnuté rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie z dôvodu jeho nepreskúmateľnosti pre nedostatok dôvodov a nezrozumiteľnosť (§ 191 ods. 1 písm. d) SSP).

9. Správny súd v dôvodoch rozhodnutia konštatoval, že žalovaný:

- nevyhodnotil utajované stanovisko SIS ako dôkaz, len ho nekriticky prevzal, čím sa fakticky rozhodnutie prenieslo na SIS;
- nevyložil úvahy, ktorými bol vedený pri hodnotení dôkazov ani sa nevysporiadal s tvrdeniami žalobcu voči neutajovanému stanovisku SIS;
- nepreukázal, že samotné stanovisko SIS poskytuje dostatočný skutkový základ pre konštatovanie nebezpečenstva pre bezpečnosť SR podľa § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle;
- ignoroval požiadavku na individuálne posúdenie prípadu vrátane dlhodobého pobytu žalobcu bez excesov;
- odkázal na relevantnú judikatúru Súdneho dvora EÚ, ESLP, predovšetkým nález ÚS SR PL. ÚS 15/2020-63 zo dňa 15.3.20203 a zdôraznil potrebu autonómneho hodnotenia utajovaných skutočností v kontexte s ostatnými dôkazmi, vrátane vyjadrení žalobcu. V novom konaní má žalovaný povinnosť náležite odôvodniť závery a vyhodnotiť, či stanovisko SIS skutočne preukazuje existenciu nebezpečenstva.

III. Konanie pred Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky

10. Žalovaný (sťažovateľ) proti rozsudku správneho súdu podal kasačnú sťažnosť z dôvodov vymedzených v § 440 ods. 1 písm. f) a g) zákona č. 162/2015 Z. z. (SSP). Namietal, že správny súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok a vec vrátil správny súdu na ďalšie konanie.

11. Sťažovateľ v súvislosti s § 440 ods. 1 písm. f) namieta:

- porušenie práva na spravodlivý proces, najmä porušenie princípu kontradiktórnosti a rovnosti zbrani:
 - súd neumožnil sťažovateľovi reagovať na repliku žalobcu,
 - súd označil repliku najprv ako „na vedomie“, neskôr ju zohľadnil v rozsudku,
 - sťažovateľ tak nemal reálnu možnosť vyjadriť sa k argumentácii protistrany, · nerovnosť v prístupe k utajovaným skutočnostiam:
 - správny súd mu vytýkal nedostatok odôvodnenia, hoci žalovaný (sťažovateľ) mohol uviesť len to, čo zákon umožňuje (zákon č. 215/2004 Z. z.),
 - právny zástupca žalobcu si mohol zabezpečiť prístup k utajovaným informáciám, no neurobil tak (mal na to 10 týždňov),
 - sťažovateľ nemohol sprístupniť viac bez porušenia zákona.

12. Sťažovateľ v súvislosti s § 440 ods. 1 písm. g) namieta:

- nesprávne vyhodnotenie odôvodnenia rozhodnutia:
 - súd rozhodnutie označil za všeobecné a nepreskúmateľné, hoci obsahovalo konkrétne dôvody (napr. podozrenie z nelegálnej migrácie).
 - súd nesprávne žiadal konkretizáciu nad rámec zákonom povoleného,
 - rozhodnutie vychádzalo z dostatočných a zákonných dôvodov.
- nesúhlas so spochybňovaním stanoviska SIS:
 - SIS má odbornú kompetenciu a jej stanoviská nie je možné svojvoľne znižovať,
 - žalobca sám v minulosti staval na stanoviskách SIS, ktoré mu vyhovovali,
 - sťažovateľ tvrdí, že neexistujú relevantné dôkazy spochybňujúce aktuálne stanovisko SIS,
- upozornenie na riziko precedensu:
 - sťažovateľ varuje pred vytvorením precedensu, ktorý by znevýhodňoval správne orgány viazané zákonom o utajovaných skutočnostiach.

13. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril žalobca tak, že navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú. Napadnutý rozsudok považuje za vecne správny, riadne odôvodnený a vydaný v súlade so zákonom. Namietané porušenia princípov spravodlivého konania podľa § 5 SSP ani práva na rovnosť účastníkov konania nenastali. Žalobcovi ako cudzincovi bola umožnená všeobecná oboznámenosť s podstatou utajovanej skutočnosti (stanovisko SIS), no nebola mu daná reálna možnosť efektívne sa brániť proti rozhodnutiu, ktoré na tomto stanovisku výlučne spočívalo. Stanovisko SIS nebolo žalovaným kvalitatívne ani kvantitatívne vyhodnotenú v zmysle kritéria „*nebezpečnosti pre bezpečnosť SR*“ podľa § 13c ods. 2 písm. d) zákona o azyle a v intenciách nálezu ÚS SR PL. ÚS 15/2020-63. Rozhodnutie žalovaného je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, absentuje v ňom úvaha o aplikácii právnych predpisov, ako aj vyhodnotenie námietok žalobcu. Žalovaný navyše opomenul individuálnu situáciu žalobcu, ktorý sa na území SR zdržiava dlhodobo bez porušenia zákona, je spoločensky integrovaný a neexistuje zákonný dôvod na jeho vylúčenie z doplnkovej ochrany.

Z odôvodnenia

IV. Právne posúdenie veci kasačným súdom

K námietke nesprávneho právneho posúdenia

K nepreskúmateľnosti rozhodnutia

26. Námietku sťažovateľa, že rozhodnutie bolo dostatočne odôvodnené, kasačný súd nepovažuje za dôvodnú. V danom prípade bolo žalovanému dňa 20.12.2024 pod č. SIS-69/ 76-154-1/2024 doručené stanovisko SIS, v ktorom je uvedené: „*Vo vzťahu k osobe menovaného uvádzame, že SIS disponuje*

informáciami, podľa ktorých A. N., narodený X. A. XXXX, štátny príslušník G., predstavuje bezpečnostné riziko spočívajúce v skutočnosti, že menovaný je dôvodne podozrivý z vykonávania aktivít na úseku nelegálnej migrácie.“

27. S neutajovaným stanovisko SIS bol žalobca oboznámený a žalobca sa k nemu vyjadril v tom zmysle, že nebol nikdy trestne stíhaný ani vyšetrovaný, nie je si vedomý žiadnych protiprávnych konaní za údajnú účasť na organizovaní nelegálnej migrácie, pracuje ako taxikár, stretáva sa s mnohými ľuďmi najviac z Indie, Iránu a Pakistanu. Má tri maloleté deti na Slovensku, ktoré vyživuje, žije v usporiadanom vzťahu s družkou. Žalovaný sa k obrane žalobcu nevyjadril.

28. S názorom správneho súdu, že žalovaný mal reagovať na takúto obhajobu žalobcu voči informáciám z neutajovanej časti stanoviska SIS sa kasačný súd nestotožnil.

29. Stanovisko SIS je špecifický spravodajský podklad. Správny orgán je pri jeho hodnotení limitovaný tým, že rozhodujúca časť informácií je utajovaná. V situácii, keď žalobca nemôže byť oboznámený s plným obsahom, nemožno od správneho orgánu vyžadovať, aby sa detailne vysporiadal s jeho obhajobou voči neutajovanej časti, lebo by to mohlo viesť napokon aj k prezradeniu utajovaných skutočností. Reakcia na argumenty žalobcu by mohla viesť k odhaleniu povahy zdrojov, metód alebo rozsahu informácií SIS, čo je zákonom vylúčené.

30. Podľa kasačného senátu správny orgán postupoval v súlade so zákonom, keď žalobcovi prostredníctvom neutajovanej časti stanoviska SIS sprostredkoval podstatu bezpečnostného rizika - podozrenie z účasti na aktivitách v oblasti nelegálnej migrácie. Žalobcovi bolo známe, z akého dôvodu je označený za bezpečnostné riziko, a mal možnosť sa k tomuto tvrdeniu vyjadriť. To napĺňa požiadavku kontradiktórnosti v rozsahu, ktorý je objektívne možný v konaniach, kde figurujú utajované informácie.

31. Obrana žalobcu bola všeobecného charakteru (rodinné väzby, pracovné zaradenie, bezúhonnosť). Od správneho orgánu preto nebolo nutné očakávať, aby k žalobcom tvrdenej bezúhonnosti a k jeho osobným a rodinným pomerom zaujímal osobitné stanovisko, ak trval na existencii bezpečnostného rizika na základe iných, neverejných skutočností. Vysporiadanie sa s týmito tvrdeniami žalobcu by preto neprineslo vecný posun v odôvodnení rozhodnutia.

32. Ústavný súd v náleze PL. ÚS 15/2020 zdôraznil potrebu autonómneho hodnotenia podkladov. Avšak to nemožno interpretovať tak, že správny orgán má vyvracať každý argument cudzinca, ak by tým musel prezrádzať obsah utajovanej časti stanoviska. Princíp rovnosti zbraní nemožno chápať absolútne - v konaniach dotýkajúcich sa národnej bezpečnosti sa nevyžaduje, aby mal účastník identický prístup k dôkazom ako správny orgán. Stačí, ak bol účastník konania oboznámený s podstatou utajovanej skutočnosti, a to prostredníctvom informácie z neutajovaného stanoviska SIS a ak účastník konania mal možnosť predniesť vlastnú verziu udalostí a tie boli vzaté na vedomie. Zákonodarca vedome vyvažuje právo na obhajobu s ochranou bezpečnostných záujmov štátu.

33. V takýchto typoch konania nemožno požadovať, aby sa orgán konania púšťal do detailnej polemiky so žalobcom, ak má k dispozícii utajované poznatky, ktoré nemôžu byť zverejnené. Podstatné je, že správny orgán ozrejmil dôvod

- bezpečnostné riziko v súvislosti s nelegálnou migráciou
- a oznámil ho účastníkovi, čím naplnil požiadavku odôvodnenia v miere umožnenej právnym režimom.

34. Napokon aj judikatúra ESĽP umožňuje obmedzenia v záujme národnej bezpečnosti. Podľa rozsudku ESĽP vo veci Muhammad a Muhammad proti Rumunsku č. sťažnosti 80982/ 12 zo dňa 15. októbra 2020 ako aj judikatúry SD EÚ (ZZ, C-300/11), cudzincovi sa musí oznámiť podstata obvinení,

nie všetky dôvody. Správny orgán túto povinnosť splnil tým, že oznámil dôvod podozrenia (aktivity v oblasti nelegálnej migrácie). Požiadavka, aby sa vyjadroval k detailom obhajoby, by mohla viesť k vyzradeniu informácií, ktoré majú zostať utajené.

35. Cieľom odôvodnenia je umožniť súdu, aby preskúmal zákonnosť rozhodnutia. V danom prípade bolo zo spisu zrejmé, že rozhodnutie vychádzalo z informácií SIS, ktoré boli poskytnuté v utajovanej aj neutajovanej časti. Súd mal možnosť do utajovaných informácií nahliadnuť, a teda preskúmať, či rozhodnutie nie je svojvoľné. Tým bola zabezpečená procesná ochrana aj bez toho, aby správny orgán reagoval na každé tvrdenie žalobcu. Žalobca poznal podstatu dôvodov a mal možnosť reagovať, správny orgán nemusel zachádzať do detailov, ktoré by ohrozili bezpečnosť štátu. Rovnováha medzi ochranou utajovaných skutočností a právom na obhajobu bola zachovaná. Preto odôvodnenie rozhodnutia z dôvodu, že správny orgán nereagoval na obhajobu žalobcu voči neutajovanej časti stanoviska SIS nemožno považovať za nedostatočné.

36. Kasačný súd však záver správneho súdu o nepreskúmateľnosti rozhodnutia žalovaného považuje za správny, avšak z iných dôvodov. Rozhodnutie žalovaného neobsahuje zákonom vyžadovanú úvahu podľa zásady proporcionality a nedáva odpoveď na otázku verejného záujmu, na ktorom má byť takýto zásah do práv žalobcu založený.

37. Tieto nedostatky sa prejavujú aj tým, že utajená časť stanoviska SIS - č. SIS-54/ 22-V-13-85/2024-S (s ktorou sa kasačný súd dňa 02.09.2025 oboznámil) použitá ako nosný podklad je v spise prezentovaná iba ako hodnotiaci názor spracovateľa bez overiteľného skutkového substrátu, ktorý by umožnil súdny prieskum zákonnosti a primeranosti záverov správneho orgánu. Utajované informácie sú stručné, síce nie úplne všeobecné, ale nijako skutkovo konkretizované. Vyjadrujú skôr názor spravodajskej služby na „činnosť“ žalobcu bez uvedenia faktov o časových a miestnych údajoch, rovnako absentujú informácie o ďalších osobách popisujúcich ich správanie a náznaky možnej spolupráce so žalobcom. Okrem toho, že absentuje v nich akákoľvek skutková konkretizácia, z obsahu utajovanej informácie nie je zreteľne odlíšiteľný skutkový opis konania či „činnosti“ žalobcu predstavujúci riziko ohrozenia bezpečnosti Slovenskej republiky od hodnotiaceho názoru spravodajskej služby.

38. Informácie spravodajských služieb (SIS a Vojenského spravodajstva) nemôžu byť „iba vyjadrením názoru ich spracovateľa“, bez patričného skutkového podkladu zachyteného v spise a súdom overiteľného. Žalovaný aj správne súdy musia mať možnosť zhodnotiť dôveryhodnosť a presvedčivosť takejto spravodajskej informácie. Nestačí len prezentovať príbeh, ale musí byť doložený špecifickými údajmi, ktoré robí tento údaj uveriteľným.

39. Kasačný súd po oboznámení sa s utajovanými skutočnosťami evidovanými pod č. SIS-54/ 22-V-13-85/2024-S konštatuje, že predložené informácie nespĺňajú kritériá dôveryhodnosti a presvedčivosti, ktoré by umožnili súdu urobiť o ich obsahu akýkoľvek úsudok.

Ústavnoprávny základ a požiadavka preskúmateľnosti

40. Podľa čl. 46 Ústavy Slovenskej republiky má každý právo na súdnu ochranu a spravodlivý proces. Rozhodovanie o udelení či predĺžení doplnkovej ochrany predstavuje významný zásah do základných práv jednotlivca (najmä práva na život, osobnú slobodu a práva na rodinný a súkromný život). Z tohto dôvodu musí byť rozhodnutie správneho orgánu preskúmateľné, t. j. musí z neho byť zrejmé, aké podklady boli zohľadnené, aké skutkové zistenia z nich správny orgán urobil, ako tieto zistenia právne kvalifikoval, a prečo je zásah primeraný sledovanému legitímnemu cieľu (bezpečnosť štátu, resp. verejný poriadok).

41. Požiadavka preskúmateľnosti je v predmetnej agende zosilnená tým, že správny orgán môže pracovať s utajovanými informáciami. To však neznamená, že postačí reprodukovať hodnotiaci záver spravodajského orgánu. Aj v režime ochrany utajovaných informácií musí byť v spise (v spravodajskej informácii) zachytený od názoru spravodajskej služby odlišný (i) opis skutkových indícií a javov (aspoň v rozsahu „*podstaty*“), (ii) zdroj a spôsob ich získania či verifikácie (ak to povaha veci umožňuje, s primeranou mierou anonymizácie a generalizácie) a (iii) až následne hodnotiacia úvaha spracovateľa. Len takto je možné vykonať súdny prieskum bez vyzradenia utajovaných (chránených) skutočností.

K absencii testu proporcionality

42. Zásada proporcionality vyžaduje trojstupňové posúdenie: vhodnosť - potrebnosť - primeranosť v užšom zmysle. Správny orgán mal povinnosť vysvetliť: vhodnosť: prečo nepredĺženie doplnkovej ochrany je spôsobilé dosiahnuť cieľ ochrany bezpečnosti SR; potrebnosť: či neexistuje menej zaťažujúce opatrenie vo vzťahu k právam žalobcu; primeranosť v užšom zmysle: akým spôsobom prevážili tvrdené bezpečnostné riziká nad zásahom do práv žalobcu (dlhodobý pobyt, rodinné väzby - družka a tri maloleté deti, doterajší pobytový status, absencia trestného stíhania, doterajší bezproblémový život).

43. Rozhodnutie žalovaného takúto úvahu neobsahuje. Absentuje identifikácia, ktorý základný záujem spoločnosti je konaním žalobcu reálne, aktuálne a dostatočne závažne ohrozený a prečo. Následkom toho nie je možné overiť, či zásah do jeho práv nie je neprimeraný.

44. Súčasťou testu proporcionality v konaniach o medzinárodnej ochrane musí byť aj reflexia medzinárodnoprávných záväzkov *non-refoulement* a aktuálnej bezpečnostnej situácie v krajine pôvodu. Z administratívneho spisu pritom vyplýva, že žalovaný disponoval aktuálnou správou o situácii v provincii Nangarhar (zameranou na fungovanie štátnych inštitúcií, individuálnu bezpečnosť obyvateľov a postoj k navrátilcom), no jej obsah do odôvodnenia nepremietol. Chýba preto odpoveď, ako sa tvrdené bezpečnostné riziko na území SR váži proti potenciálnym rizikám pre žalobcu pri prípadnom návrate do Afganistanu v aktuálnych pomeroch.

K otázke verejného záujmu

45. Žalovaný v rozhodnutí síce uviedol, že „*vzhľadom na bezpečnosť SR a jej obyvateľov nie je vo verejnom záujme predĺžiť doplnkovú ochranu*“, no neuviedol, aký konkrétny verejný záujem tým sleduje a na základe čoho dospel k záveru, že zásah je nevyhnutný. Pojem „*verejný poriadok/bezpečnosť*“ musí byť vykladaný reštriktívne a individuálne; nestačí všeobecná prevencia (rozsudok z 28.10.1975, Rutili C-36/75, rozsudok z 27.10.1977, Bouchereau, C-30/ 77, rozsudok z 10.7.2008, Jipa, C-33/07. Správanie dotyčnej osoby musí predstavovať skutočné, aktuálne a dostatočne závažné ohrozenie základných záujmov spoločnosti. Rozhodnutie neobsahuje úvahu, ktorá by prepájala zistené skutkové indície s konkrétnym základným záujmom spoločnosti a s individualizovaným rizikom vyplývajúcim práve z osoby žalobcu.

K povahe a kvalite spravodajského podkladu

46. Kasačný súd nepopiera, že stanovisko SIS môže byť relevantným podkladom. V preskúmvanej veci však utajená časť, o ktorú žalovaný svoj záver oprel, je prezentovaná iba ako názor spracovateľa, bez od názoru spracovateľa odlišného faktického jadra (konkrétne - hoci primerane zovšeobecnené - miestne a časové údaje, opis správania, spôsob získania a overenia informácií, poukaz na ďalšie osoby/udalosti a ich väzby), ktoré by umožnili overiť vierohodnosť a váhu tvrdenia. Správne rozhodnutie v otázke tak závažného zásahu do práv nemôže stáť iba na „*príbehu - názoru spracovateľa*“

bez dolozenia špecifických údajov, ktoré robia tento príbeh uveriteľným a overiteľným (pri zachovaní režimu ochrany utajovaných informácií).

47. Absencia takto zachyteného skutkového podkladu znemožňuje nielen uskutočniť test proporcionality, ale aj odpovedať na otázku, či je vôbec dané reálne, aktuálne a dostatočne závažné ohrozenie niektorého zo základných záujmov spoločnosti, ktoré by legitimizovalo nepredĺženie doplnkovej ochrany.

48. Nebezpečenstvo pre bezpečnosť krajiny ergo verejný poriadok v zmysle § 13c ods. 2 písm. d/ zákona o azyle treba považovať iba hrozbu takého konania, ktoré bude predstavovať skutočné, aktuálne a dostatočne závažné ohrozenie niektorého zo základných záujmov spoločnosti, pričom je nutné zohľadniť individuálne okolnosti života cudzinca a prihliadnúť na jeho celkovú životnú situáciu - (pozri tiež uznesenie NSS ČR z 26.07.2011, č. j. 3 As 4/2010 - 151, publikované pod č. 2420/2011 Zb. NSS), v ktorom súd uviedol, že narušenie verejného poriadku predstavuje iba také konanie, ktoré reálne ohrozuje základné záujmy spoločnosti, a to vždy so zohľadnením individuálnych okolností cudzinca.

49. Pokiaľ sa žalovaný odvoláva na utajované stanovisko SIS, také závery pre neúplnosť informácie o konaní žalobcu z neho nevyplývajú.

50. Kasačný súd zdôrazňuje, že záver o nepreskúmateľnosti nestavia na tom, že žalovaný nereagoval na každú jednotlivú námietku žalobcu k neutajovanej časti stanoviska SIS. Aj keby taká reakcia nebola vzhľadom na povahu veci možná alebo nevyhnutná, rozhodnutie žalovaného by zostalo nepreskúmateľné už pre absenciu proporcionality úvahy a identifikácie konkrétneho verejného záujmu a pre nedostatočnú kvalitu a verifikovateľnosť spravodajského podkladu v spise.

51. V ďalšom konaní žalovaný: (a) zabezpečí a do spisu zachytí (v režime utajenia, avšak tak, aby bol súdom overiteľný), skutkové jadro spravodajských tvrdení (aspoň v miere „*podstaty*“): časové a miestne súvislosti, opis konania/činnosti, väzby na ďalšie osoby/udalosti, spôsob získania a verifikácie informácií; osobitne odliší skutkové zistenia od hodnotiaceho názoru spracovateľa, (b) vykoná test proporcionality (vhodnosť - potrebnosť - primeranosť v užšom zmysle) a jeho výsledok explicitne premietne do odôvodnenia; zohľadní pritom individualitu prípadu (dĺžka pobytu, rodinné väzby - družka a tri deti, doterajšie bezúhonné pomery), (c) vyhodnotí aktuálnu situáciu v krajine pôvodu relevantnú z hľadiska princípu *non-refoulement* a rizík pri prípadnom návrate; ak takými podkladmi disponuje (čo vyplýva zo spisu), v odôvodnení vysvetlí, ako sa premietli do výsledku, (d) konkretizuje verejný záujem, ktorý zásahom sleduje, a preukáže, že prípadné ohrozenie je skutočné, aktuálne a dostatočne závažné a vyplýva zo správania žalobcu, nie z abstraktnej prevencie; rovnováhu medzi bezpečnosťou a právami žalobcu vyjadrí v racionálnej a preskúmateľnej úvahe.

52. Pretože rozhodnutie žalovaného neobsahuje proporcionálnu úvahu, neidentifikuje a nezdôvodňuje konkrétny verejný záujem a stojí na spravodajskom podklade, ktorý je v spise zachytený iba ako neoveriteľný hodnotiaci názor bez patričného skutkového substrátu, kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu o nepreskúmateľnosti rozhodnutia. Dôvody nepreskúmateľnosti však kasačný súd neviaže na (ne)reakciu žalovaného na vyjadrenia žalobcu k neutajovanej časti stanoviska SIS, ale na vyššie rozvedené materiálne nedostatky odôvodnenia a podkladov.

K námietke hrozby vytvorenia precedensu

53. K námietke sťažovateľa, ktorý upozorňoval na riziko vytvorenia precedensu, ktorý by znevýhodňoval správne orgány viazané zákonom o utajovaných skutočnostiach kasačný súd uvádza, že nejde o nebezpečný precedens, ale o povinnosť výkladu zákonov v súlade s Ústavou SR, najmä s

recentným nálezom Ústavného súdu SR PL. ÚS 15/2020-63, ale aj v tomto rozhodnutí citovanou judikatúrou EŠLP a SD EÚ.

54. Sťažovateľ varuje pred vytvorením precedensu, ktorý by znevýhodňoval správne orgány viazané zákonom o utajovaných skutočnostiach. Avšak správny výklad týchto zákonov neznamená ohrozenie bezpečnosti štátu, ale skôr to, že aj pri zohľadnení ochrany utajovaných informácií je nevyhnutné umožniť preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov. Práve transparentnosť a kontrolovateľnosť rozhodnutí správnych orgánov je potrebná na to, aby bola garantovaná spravodlivosť a aby nebolo ohrozené právo na účinný právny prostriedok nápravy. Ak totiž rozhodnutie o nepredĺžení doplnkovej ochrany nie je dostatočne preskúmateľné, môže to viesť k porušeniu práv jednotlivca na spravodlivý súdny proces a efektívnu ochranu pred nezákonnými rozhodnutiami. Tento prístup je v súlade s článkom 6 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv, ktorý garantuje právo na spravodlivý proces.

55. Tento postup nie je vytváraním nebezpečného precedensu, ale nutnosťou správnej interpretácie zákonov v súlade s ústavnými zárukami a medzinárodnými záväzkami Slovenskej republiky. Zákony o azyle a ochrane utajovaných skutočností musia byť vykladané tak, aby neboli porušované základné práva jednotlivcov a zároveň zabezpečovali ochranu bezpečnosti štátu, pričom prístup k spravodlivému procesu a účinnému právnemu prostriedku nápravy musí zostať zachovaný.

56. Kasačný súd zdôrazňuje, že pri rozhodovaní o udelení azylu alebo poskytnutí doplnkovej ochrany je nevyhnutné, aby bol každý prípad individuálne a nezávisle posúdený bez neprimeraných vplyvov z externých orgánov, vrátane SIS a Vojenského spravodajstva. Aj keď môžu byť tieto orgány povinné vyjadrovať sa k bezpečnostným otázkam, rozhodovanie o azyle resp. doplnkovej ochrane nemôže byť automaticky založené len na ich stanovisku, čo je aj hlavným poslanstvom nálezu ÚS 15/2020.

57. Tento názor kasačného súdu je podporený niekoľkými právnymi a ústavnými zásadami, ako aj rozhodnutiami Ústavného súdu a Európskeho súdu pre ľudské práva (EŠLP).

