

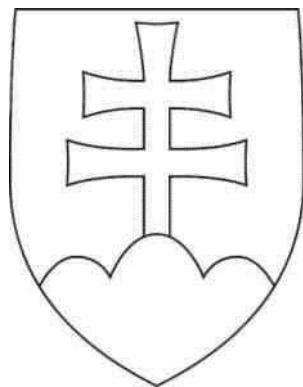


ZBIERKA

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

3/2022

Ročník: I.

Redakčná poznámka

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

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

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

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

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

Publikované rozhodnutia a právne vety (č. 23 až č. 38) boli schválené na zasadnutí pléna Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky 13. októbra 2022.

OBSAH

A. Stanoviská a rozhodnutia vo veciach správneho súdnictva

1. DPH – vzťah dodávateľa a subdodávateľa (23/2022)

Pre záver správcu dane, že daňový subjekt nesplnil hmotnoprávne podmienky na odpočítanie dane, nepostačuje spochybnenie subdodávateľských spoločností deklarovaného dodávateľa daňového subjektu, ktoré nemali žiadnych zamestnancov, nemali personálne vybavenie, nemali materiálno-technické vybavenie na realizáciu daných prác a teda nedisponovali nevyhnutnými prostriedkami na zabezpečenie fakturovaného plnenia.

V prípade spochybnených subdodávateľov deklarovaného dodávateľa je možné nepriznať odpočítanie dane daňovému subjektu, ak by bolo v konaní preukázané, že daňový subjekt sa podieľal na daňovom podvode, alebo vedel, či vedieť mal, že sa zúčastňuje na obchodnom reťazci poznačenom prípadným daňovým podvodom.....8

2. Miestne dane; účel využitia stavby (24/2022)

I. Pojem „účel využitia stavby“ na účely zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady nemusí byť totožný s účelom využitia stavby uvedenom v kolaudačnom rozhodnutí stavebného úradu. Skutočný spôsob užívania stavby je potrebné ustáliť v rozsahu § 10 zákona č. 582/2004 Z. z. k rozhodujúcemu dňu (1. januáru zdaňovacieho obdobia).

II. Ak platná právna úprava jednoznačne stanovuje, že aj neužívané stavby podliehajú dani zo stavieb, pričom určenie predmetu a sadzby dane zo stavieb je spojené s ich faktickým užívaním/využitím a jeho účelom k rozhodujúcemu dňu (§ 10 ods. 4 a § 12 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z.), je v daňovom konaní úlohou správcu dane aj pri stavbách, ktoré nie sú k 1. januáru daného roka užívané, vykonať dokazovanie s cieľom ustáliť účel využitia zdaňovaných stavieb na účely kategorizácie stavby na výpočet dane zo stavieb.

III. Ak by správca dane dospel aj po riadnom vykonaní dokazovania k záveru, že pri neužívanej stavbe nie je možné ustáliť účel jej využitia, javí sa podľa kasačného súdu za logické pri stanovení daňovej povinnosti vychádzať z účelu, na ktorý bola stavba skolaudovaná alebo ak bol účel stavby v priebehu užívania zmenený, na aký posledný účel bolo príslušným orgánom povolené jej užívanie (hmotnoprávna subsidiarita účelu podľa stavebných predpisov).....15

3. Správne trestanie – použitie základných trestnoprávných zásad (25/2022)

Ustanovenie § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku nešpecifikuje, ktoré zásady trestného konania a ukladania trestov je potrebné vziať v určitej oblasti správneho trestania do úvahy pri ukladaní sankcie. Naopak, z formulácie „ktoré je potrebné použiť“ vyplýva, že treba v každom jednotlivom prípade skúmať, ktoré z týchto zásad majú byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené, a to s ohľadom na účel, ktorý tá-ktorá zásada sleduje.....27

4. Oprava chyby v katastrálnom operáte (26/2022)

Pri vykonaní záznamu o vlastníckom práve k nehnuteľnosti do katastra príklepom licitátora na dražbe na základe realizácie záložného práva prednostného veriteľa je potrebné do katastra nehnuteľností zapísať i zánik záložného práva ostatných záložných veriteľov.

V prípade viacerých registrovaných záložných práv k tej istej nehnuteľnosti je pre postup orgánu katastra záväzný ich poradie zapísané v katastri nehnuteľností. Skúmanie identity a existencie zabezpečenej pohľadávky v súvislosti s poradím registrovaných záložných práv patrí v takomto prípade do právomoci civilného súdu.....43

5. **Sociálne zabezpečenie; starobný dôchodok; doba poistenia; zamestnanie I. pracovnej kategórie (kat. I.AA) (27/2022)**

- I. Ak bol občan priamo zo zamestnania uvedeného v § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (teda zo zamestnania I. pracovnej kategórie v baníctve so stálym pracoviskom pod zemou v hlbinných baniach, označovaného ako kategória I.AA), prevedený na inú prácu z dôvodov, kvôli ktorým ho organizácia mohla previesť aj bez jeho súhlasu, a počas trvania doby tohto prevedenia získal nárok na čiastočný invalidný dôchodok, započíta sa mu doba tohto prevedenia na základe § 5 ods. 1 písm. d), § 6 ods. 1 a § 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. o zaradovaní zamestnaní do I. a II. pracovnej kategórie na účely dôchodkového zabezpečenia ako doba zamestnania tej istej pracovnej kategórie (I.AA) bez toho, aby sa do tohto zamestnania musel vrátiť. Na tohto občana sa nevzťahuje ani ustanovenie § 14 ods. 5 zákona č. 100/1988 Zb., ktoré započítanie tejto doby viazalo na jej trvanie k 31. decembru 1999.
- II. Zo zákona č. 100/1988 Zb., vyhlášky č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení, ale ani z ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ktoré upravujú konanie Sociálnej poisťovne v dávkových veciach, nevyplyva, že by jej organizačná zložka bola viazaná obsahom evidenčných listov sociálneho zabezpečenia pri posudzovaní otázky, či sa doba určitého zamestnania má posúdiť ako doba zamestnania určitej kategórie z dôvodov uvedených v § 5, 6 a 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb.....50

6. **Sociálne poistenie; výkon rozhodnutia odpísaním z účtu; notárska úschova a účet notára (28/2022)**

- I. Peňažné prostriedky, ktoré tvoria predmet notárskej úschovy a sú uložené na účet notára, podľa § 225k ods. 1 písm. c) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v spojení s § 65 ods. 6 Notárskeho poriadku nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok prikázaním pohľadávky z účtu podľa § 225j zákona č. 461/2003 Z. z.
- II. Ak banka napriek tomu, že má k dispozícii vyhlásenie klienta, že peňažné prostriedky na účte nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok (§ 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z.), odpíše z tohto účtu peňažné prostriedky a poukáže ich Sociálnej poisťovni, je vymáhaná pohľadávka Sociálnej poisťovne uspokojená, len čo sa tieto peňažné prostriedky pripíšu na jej účet Sociálnej poisťovne, a to do výšky pripísanej sumy; nie je podstatné, že takýto postup banky môže byť porušením jej povinností voči klientovi (majiteľovi účtu).
- III. Sociálna poisťovňa v takom prípade musí v rozsahu uspokojenia zastaviť vymáhanie pohľadávok podľa § 225e ods. 1 písm. d) zákona č. 461/2003 Z. z. bez toho, aby skúmala, či banka odpísaním peňažných prostriedkov konala v rozpore s uvedenými ustanoveniami.....60

7. **Vojak; služobný pomer; prepustenie zo služobného pomeru; služobné hodnotenie; správna úvaha (29/2022)**

Pri rozhodovaní, či podľa § 83 ods. 5 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov prepustí profesionálneho vojaka, služobný orgán vykonáva zákonom povolenú správnu úvahu. Táto správna úvaha je obmedzená zákazom diskriminácie (§ 4 zákona č. 281/2015 Z. z.).....66

8. **Dodatočné povolenie stavby (30/2022)**

Ak dôvodom konania o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) je okolnosť, že stavba bola síce povolená, ale uskutočňuje sa v rozpore so stavebným povolením, stavebný úrad nemôže v tomto konaní voľne prehodnocovať správnosť pôvodného stavebného povolenia. Je však jeho úlohou posúdiť, či odchýlky od stavebného povolenia viedli k takej zmene pomerov, že stavba (vrátane jej častí, ktoré samy osebe sú postavené v súlade so stavebným povolením) odporuje verejným záujmom, ktoré chráni stavebný zákon (§ 88a ods. 4 alebo 5 zákona č. 50/1976 Zb.).....71

9. **Azyl; odmietnutie nástupu na základnú vojenskú službu (31/2022)**

Pokiaľ žiadateľ o azyl zakladá svoju žiadosť o azyl na zlej bezpečnostnej situácii v krajine pôvodu a z toho plynúceho strachu z povolania do armády a počas administratívneho konania netvrdí žiadne okolnosti, z ktorých by bolo možné vyvodit' záver, že:

- jeho účasti na vojenskom výcviku, resp. v bojoch mu bráni jeho náboženské presvedčenie, resp. iné dôvody takého odmietnutia spojené s rasou, náboženstvom, národnosťou, politickou príslušnosťou alebo príslušnosťou k určitej sociálnej skupine podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyloch a o zmene a doplnení niektorých zákonov, alebo že
- dôvodom odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu bola skutočnosť, že by sa odmietal zúčastňovať na vojnových zločinoch,

potom prípadný trest, ktorý žiadateľovi o azyl hrozí za nenastúpenie na vojenskú službu v krajine pôvodu, nemožno považovať za diskriminačný alebo neprimeraný, a rozhodnutie žalovaného o neudelení azylu takémuto žiadateľovi sa považuje za súladné so zákonom č. 480/2002 Z. z.

Obavy žiadateľa totiž v takomto prípade nenapĺňajú kritériá prenasledovania podľa § 2 písm. d) zákona č. 480/2002 Z. z., ani nenapĺňajú pojmové znaky činov prenasledovania definovaných v článku 9 ods. 2 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9) (tzv. „kvalifikačná smernica“).....78

10. **Azyl; odmietnutie nástupu na základnú vojenskú službu (32/2022)**

- I. Samotné plnenie brannej povinnosti nemožno bez ďalších súvislostí považovať za dôvod na udelenie medzinárodnej ochrany, za predpokladu, že ide o povinnosti v regulárnej armáde demokratického právneho štátu, ktoré je v súlade s vnútroštátnym aj medzinárodným právom, a pokiaľ prípadné odopieranie výkonu takej vojenskej služby z dôvodu svedomia nie je trestané neprimeranými sankciami.
- II. Pokiaľ je však branná povinnosť spojená s účasťou na ozbrojenom konflikte, ktorý je namierený proti určitému etniku, ktorého je žiadateľ o azyl príslušníkom, a pokiaľ žiadateľ o azyl počas administratívneho konania konzistentne tvrdí, že dôvodom odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu je jeho národnosť a ako člen istej národnostnej skupiny by sa musel v rámci výkonu vojenskej služby podieľať na ozbrojených akciách vedených proti jeho etniku, správny orgán musí posúdiť, či v jeho prípade existuje azylovo relevantný dôvod prenasledovania spočívajúci v žiadateľových skutočných či jemu pripisovaných politických názoroch spojených s jeho príslušnosťou k určitému etniku, a to podľa článku 10 ods. 1 písm. c) a e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu

poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9) (tzv. „kvalifikačnej smernice“) v spojení s článkom 10 ods. 2 smernice 2011/95/EÚ, a to z pohľadu posúdenia možného prenasledovania z azylovo relevantných dôvodov podľa § 8 písm. a) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyly a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý sa musí vykladať v súlade s článkom 9 smernice 2011/95/EÚ.

- III. Správny orgán musí v tejto súvislosti, na základe aktuálnych správ o krajine pôvodu posúdiť a vyhodnotiť, o aký typ vojenskej akcie, s ktorou žiadateľ nechce byť spájaný, ide, najmä, či predmetný typ vojenskej akcie možno považovať podľa kritérií medzinárodného spoločenstva ako súci v rozpore so základnými pravidlami ľudského správania, a v tomto kontexte musí posúdiť, či by potrestanie za vyhýbanie sa nástupu vojenskej služby mohlo byť, vo svetle všetkých požiadaviek definície, samo o sebe považované za prenasledovanie.....85

11. Zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva; plynutie lehoty pre posúdenie neúčasti poslanca na zasadnutí zastupiteľstva (33/2022)

- I. Zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení nastáva zo zákona uplynutím jednoročnej lehoty počítanej od (prvej) neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v rámci ktorej sa poslanec nezúčastnil žiadneho iného uskutočneného zasadnutia obecného zastupiteľstva.
- II. Za uskutočnené zasadnutie obecného zastupiteľstva je na účel posudzovania zániku mandátu poslanca potrebné považovať aj také zasadnutie, ktoré nebolo od začiatku alebo následne uznávaniaschopné, pretože jednak by potom nebolo možné vyvodzovať zodpovednosť voči neprítomným poslancom, a súčasne by ani prítomní poslanci, ktorí sa nezúčastnili predchádzajúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva, nemohli svojou účasťou pretrhnúť plynutie predmetnej jednoročnej lehoty.....98

12. Duplika (34/2022)

Nedoručenie dupliky žalovaného žalobcovi zo strany krajského súdu je síce porušením kontradiktórnosti správneho súdneho konania a princípu rovnosti zbraní, avšak či toto porušenie má povahu porušenia práva žalobcu na spravodlivý proces, ako dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. f) Správneho súdneho poriadku, bude závislé od posúdenia obsahu dupliky. Posúdenie obsahu pritom neznamena posudzovanie správnosti právnych záverov obsiahnutých v duplike, ale toho, či obsah dupliky bol v niečom odlišný od predchádzajúceho vyjadrenia žalovaného a či nebol celkom zjavne bezobsažný, prípadne mohol mať vplyv na rozhodnutie krajského súdu.....107

13. Kasačná sťažnosť; konanie proti inému zásahu orgánu verejnej správy; právne zastúpenie (35/2022)

Žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 6 ods. 2 písm. f) a § 252 a nasl. Správneho súdneho poriadku nie je správnu žalobou v sociálnych veciach, ani keď pôvodcom iného zásahu je orgán verejnej správy uvedený v § 199 ods. 1 Správneho súdneho poriadku. Na kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu správneho súdu, ktoré bolo vydané v konaní proti takémuto inému zásahu, sa nevzťahuje výnimka podľa § 449 ods. 2 písm. b) Správneho súdneho poriadku.....120

14. [Kasačná sťažnosť; konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy; právne zastúpenie \(36/2022\)](#)
Žaloba proti nečinnosti podľa § 6 ods. 2 písm. e) a § 242 a nasl. Správneho súdneho poriadku nie je správnu žalobou v sociálnych veciach, ani keď pôvodcom nečinnosti je orgán verejnej správy uvedený v § 199 ods. 1 Správneho súdneho poriadku. Na kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu správneho súdu, ktoré bolo vydané v konaní proti takejto nečinnosti, sa nevzťahuje výnimka podľa § 449 ods. 2 písm. b) Správneho súdneho poriadku.....123
15. [Správna žaloba v sociálnych veciach; neformálny prístup k posudzovaniu podania \(37/2022\)](#)
V prípade inštitútu neformálneho posudzovania správnej žaloby fyzickej osoby v sociálnych veciach je zníženie štandardu požiadaviek kladených na podanie fyzickej osoby kompenzované neformálnym prístupom pri posudzovaní podania správnym súdom, ktorého primárnou rolou je ustáliť, aké rozhodnutie alebo opatrenie, a ktorého orgánu verejnej správy je žalobou namietané. Podstatou tohto inštitútu a s ním súvisiaceho postupu podľa § 59, resp. § 60 Správneho súdneho poriadku však nie je povinnosť správneho súdu presviedčať žalobcu o mylnosti jeho právneho názoru dovtedy, kým žalobca správnu žalobu nedoplní tak, aby o nej bolo možné rozhodnúť inak ako jej odmietnutím.....125
16. [Odmietnutie správnej žaloby \(38/2022\)](#)
Ak žalobca v žalobnom návrhu navrhne zrušenie len rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa a tento orgán označí ako žalovaného, avšak žaloba a jej prílohy obsahujú jasnú informáciu o tom, ktorý orgán a akým rozhodnutím rozhodol o jeho odvolaní proti tomuto prvostupňovému rozhodnutiu, správny súd má postupovať podľa § 59 ods. 1 Správneho súdneho poriadku a vyzvať žalobcu na opravu, vyjasnenie či doplnenie žaloby.....131

Kľúčové slová: daň z pridanej hodnoty; vzťah dodávateľa a subdodávateľa

Judikatúra SD EÚ: C-110/98 až C-147/98 Gabalfrisa a i.; C-409/99 Metropol a Stadler; C-465/03 Kretztechnik; C-438/09 Dankowski; C-324/11 Tóth; C-285/11 Bonik; C-267/15 Gemeente Woerden; C-610/19 Vikingo Fővállalkozó; C-154/20 Kemwater ProChemie

Vzťah k právnej úprave: čl. 168 písm. a) smernice Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty; § 49 a § 51 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty

Právna veta

Pre záver správcu dane, že daňový subjekt nesplnil hmotnoprávne podmienky na odpočítanie dane, nepostačuje spochybnenie subdodávateľských spoločností deklarovaného dodávateľa daňového subjektu, ktoré nemali žiadnych zamestnancov, nemali personálne vybavenie, nemali materiálno-technické vybavenie na realizáciu daných prác a teda nedisponovali nevyhnutnými prostriedkami na zabezpečenie fakturovaného plnenia.

V prípade spochybnených subdodávateľov deklarovaného dodávateľa je možné nepriznať odpočítanie dane daňovému subjektu, ak by bolo v konaní preukázané, že daňový subjekt sa podieľal na daňovom podvode, alebo vedel, či vedieť mal, že sa zúčastňuje na obchodnom reťazci poznačenom prípadným daňovým podvodom.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Sžfk 15/2020 z 30. júna 2022: predsedníčka senátu JUDr. Petra Príbelská, PhD., sudcovia JUDr. Anita Filová a JUDr. Juraj Vališ, LL.M. (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania a súdneho konania

1. Správca dane, Daňový úrad Prešov, začal u sťažovateľa daňovú kontrolu dane z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobia 1. štvrtrok 2014, apríl až december 2014 súbežne s daňovou kontrolou február až december 2015. Predmetom daňovej kontroly boli aj faktúry od dodávateľa spoločnosti BRASTRECH s.r.o. č. FV20140131 na sumu 5 040,- €, z toho DPH vo výške 840,- € za pomocné stavebné a rekonštrukčné práce verejné osvetlenie Lovinobaňa, č. FV20141009 na sumu 15 875,23,- €, z toho DPH vo výške 2 645,87 € za stavbu IVB Košariská, č. FV20141029 na sumu 15 147,46 €, z toho DPH vo výške 2 524,58 € za pomocné stavebné a rekonštrukčné práce stavba Šamorín ELI montáže. Z vykonaného dokazovania mal správca dane za preukázané, že spoločnosť BRASTRECH s.r.o. v čase, kedy mala žalobcovi dodať stavebné a rekonštrukčné práce, nedisponovala nevyhnutnými prostriedkami na zabezpečenie fakturovaného plnenia a stavebných činností, ktoré faktúrami deklarovala ako vlastné zdanieľné plnenia a tieto zabezpečovala prostredníctvom svojich subdodávateľov. Podľa správcu dane pre vznik nároku na odpočítanie dane nepostačuje iba predloženie dokladov s predpísaným obsahom,

ale je nevyhnutné preukázať, že služby boli vykonané tým platiteľom dane v tuzemsku, ktorý vyhotovil faktúru a ktorý predmetnú službu dodal. Nakoľko však deklarovaný dodávateľ BRASTRECH s.r.o. a ani jeho subdodávateľa nemali žiadnych zamestnancov, nemali personálne vybavenie, nemali materiálno-technické vybavenie na realizáciu daných prác, teda nedisponovali nevyhnutnými prostriedkami na zabezpečenie fakturovaného plnenia, nebolo podľa správcu dane preukázané, kto predmetné práce vykonával.

2. Na základe uvedeného teda správca dane konštatoval, že zo strany sťažovateľa došlo pri uplatnení práva na odpočítanie dane z deklarovaných dodávateľských faktúr od dodávateľa spoločnosti BRASTRECH s.r.o. k porušeniu základných ustanovení § 49 a § 51 zákona č. 222/2004 Z.z. o dani z pridanej hodnoty (ďalej „ZodPH“), preto mal správca dane za to, že sťažovateľ si v kontrolovanom zdaňovacom období október 2014 neoprávnene uplatnil právo na odpočítanie dane z faktúr od spoločnosti BRASTRECH s.r.o. vo výške 6 010,45 €.

3. Voči prvostupňovému rozhodnutiu správcu dane podal v sťažovateľ odvolanie namietajúce nesprávne právne posúdenie veci ako aj nepreskúmateľnosť napadnutého rozhodnutia pre nedostatok dôvodov a nedostatočne zistenie skutkového stavu. Sťažovateľ mal za to, že uniesol dôkazné bremeno, čo sa týka náležitostí nevyhnutných na vznik nároku na odpočítanie dane z pridanej hodnoty z dodávateľských faktúr, keďže správcovi dane predložil všetky dostupné doklady k zdaniteľným obchodom a poskytol správcovi dane vysvetlenie k obchodným prípadom. Namietal prekročenie zásady primeranosti správcom dane, keďže podľa rozhodnutia správcu mal zodpovedať za plnenie daňových povinností jeho obchodných partnerov. Uviedol, že zdaniteľné obchody sa uskutočnili tak, ako to bolo deklarované predloženými dokladmi. Keďže sťažovateľ mal v rozhodnom období iba 3 zamestnancov, musel si zabezpečiť vykonanie prác cez iný subjekt, a to práve prostredníctvom spoločnosti BRASTRECH, s.r.o. Sťažovateľ v odvolaní namietal, že správca dane nevypočul p. Q. E., ktorého označila splnomocnená zástupkyňa spoločnosti BRASTRECH, s.r.o. ako osobu, ktorá mala byť prítomná na stavbách. Sťažovateľ taktiež namietal, že žiaden zákon nezakazuje vykonávať činnosti subdodávateľsky. Uviedol, že o reálnom uskutočnení prác svedčia oboma stranami podpísané preberacie protokoly a zákazkové listy.

4. O odvolaní rozhodol žalovaný ako odvolací orgán rozhodnutím, ktoré sťažovateľ napadol podanou správnu žalobou v ktorej namietal, že napadnuté rozhodnutie žalovaného a spolu s ním aj rozhodnutie správcu dane považuje za nezákonné, arbitrárne, vychádzajúce z nesprávneho právneho názoru a nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov a nedostatočne zistený skutkový stav.

5. Sťažovateľ uviedol, že v rámci daňovej kontroly so správcom dane spolupracoval, predložil mu všetky doklady a poskytol vysvetlenia, teda si splnil svoju dôkaznú povinnosť a vyčerpávajúcim spôsobom preukázal dodávateľsko-odberateľský vzťah medzi ním a deklarovaným dodávateľom BRASTRECH, s.r.o. a oprávnenosť odpočítania dane. Sťažovateľ uviedol, že správcovi dane preukázal zmluvu o dielo, preberací protokol, prehľad o prijatom a uskutočnenom zdaniteľnom plnení, faktúru, výpis z bankového účtu a ďalšie správcom požadované doklady, taktiež, že dodanie prác bolo potvrdené samotným dodávateľom, pričom správca dane porušil ustanovenie § 3 ods. 2 Daňového poriadku, keď nevykonával dokazovanie v dostatočnej miere, odmietol vykonať dôkazy navrhované sťažovateľom v daňovom konaní (nevypočul svedka Q. E.), čím ukrátil sťažovateľa na jeho právach, a preto rozhodnutie správcu dane a napadnuté rozhodnutie žalovaného trpí vadou nezákonnosti.

6. Namietal, že ak správca dane nespochybňuje dodanie služby, je logické, že právo odpočítať daň z tovaru alebo zo služby vzniká platiteľovi v deň, keď pri tomto tovare alebo službe vznikla daňová

povinnosť. Na základe uvedeného, ak o materiálnej existencii plnenia neexistujú pochybnosti, nemôže správca dane svojvoľne nepriznať daňovému subjektu odpočítanie dane. Nakoľko v predmetnom prípade nebola spochybnená materiálne existencia plnenia, žalovaný nezákonne neuznal sťažovateľovi odpočítanie dane z dodávateľskej faktúry od spoločnosti BRASTRECH, s.r.o..

7. Sťažovateľ mal za to, že na neho žalovaný ako aj správca dane neoprávnene presunuli dôkazné bremeno, v súvislosti s čím poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 3Sžf/1/2011, v zmysle ktorého ak daňový subjekt disponuje existenciou materiálneho plnenia, faktúrou a tovarom od určitého dodávateľa, vyčerpal vlastné dôkazné bremeno a na preukázanie opaku znáša dôkazné bremeno správca dane. Opakovane uviedol, že nie je povinný a ani oprávnený skúmať odkiaľ jeho obchodný partner spoločnosť BRASTRECH, s.r.o. prijal zdaniteľné plnenia, či ho uskutočnil sám, alebo ho zrealizoval subdodávateľsky.

8. Správny súd sa stotožnil s postupom správcu dane ako aj žalovaného, ktorí konštatovali, že v predmetnej veci bolo dôkazné bremeno na sťažovateľovi, teda kontrolovanom daňovom subjekte, nakoľko tento v rámci daňovej kontroly nepreukázal, že rekonštrukčné a stavebné práce deklarované v sporných faktúrach vykonala spoločnosť BRASTRECH s.r.o. Samotné tvrdenie splnomocnenej zástupkyne uvedenej spoločnosti o vykonaní deklarovaných prác nie je dostatočným dôkazom na konštatovanie o reálnom vykonaní prác, nakoľko toto bolo vyvrátené dôkazmi vykonanými správcou dane a to zistením, že predmetná spoločnosť nemala žiadnych zamestnancov ani materiálne vybavenie na vykonanie uvedených prác, taktiež splnomocnená zástupkyňa nevedela uviesť konkrétnu spoločnosť, ktorá mala tieto práce vykonať. Z dokazovania vyplýva, že ani žiadna zo subdodávateľských spoločností uvedených splnomocnenou zástupkyňou spoločnosti BRASTRECH s.r.o. a to spoločnosť MPV Consult, s.r.o. ani PreShov H+R, s.r.o., ktoré podľa účtovníctva mali práce vykonať, nemali žiadnych zamestnancov, ani materiálne vybavenie na vykonanie prác.

9. Podľa správneho súdu v predmetnej právnej veci si sťažovateľ objednal služby, ktoré mu podľa sporných faktúr dodala spoločnosť BRASTRECH, s.r.o., avšak s výnimkou objednávok, faktúr, preberacích protokolov a súpisov prác, sťažovateľ nepredložil žiadne iné dôkazy, z ktorých by bolo zrejmé, kto reálne práce deklarované na uvedených listinných dokladoch skutočne vykonal. Sťažovateľ tak podľa správneho súdu neunesol dôkazné bremeno ohľadom ním tvrdených skutočností, nakoľko na základe dokazovania vykonaného správcou dane, boli jeho tvrdenia o prácach uskutočnených dodávateľom spoločnosťou BRASTRECH, s.r.o. vyvrátené, obdobne ako bolo preukázané, že uvedené práce v rámci subdodávky nevykonala ani žiadna spoločnosť deklarovaná dodávateľom žalobcu.

10. Čo sa týka námietky sťažovateľa, že práce boli vykonané, nakoľko tieto následne odovzdal svojim objednávateľom na základe zmluvy o dielo, správny súd poukázal na povinnosť sťažovateľa preukázať, kto reálne práce vykonal, nakoľko iba v tom prípade dôjde k preukázaniu skutočností potrebných na priznanie nároku na odpočet dane.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

11. Proti rozsudku správneho súdu podal žalobca - sťažovateľ - kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej „SSP“) a navrhol, aby kasačný súd zmenil napadnutý rozsudok a zrušil prvostupňové rozhodnutie i preskúmané rozhodnutie a vec vrátil správcovi dane na ďalšie konanie, eventuálne aby zrušil napadnutý rozsudok a vec správneho súdu vrátil na ďalšie konanie.

12. Sťažovateľ sa nestotožnil so závermi správneho súdu uvedenými v napadnutom rozsudku. Je presvedčený, že si splnil svoju dôkaznú povinnosť v zmysle ZoDPH. Namietal tiež, že navrhol výsluch svedka Q. E., ktorý mal byť prítomný na predmetných stavbách. Napadnutý rozsudok považuje za rámcový, arbitrárny a nepreskúmateľný. Namietal nesprávne posúdenie prenesenia dôkaznej povinnosti na sťažovateľa, ktorý mal dokladmi preukázať reálne uskutočnenie prác. Namietal, že správny súd sa nevenoval tomu, že práce boli reálne vykonané, že sťažovateľ nemal dostatočné personálne kapacity na ich vykonanie a preto si preto objednal cez dodávateľa, ktorý na ich vykonanie použil subdodávateľov. Namietal, že nie je jeho povinnosťou overovať si, kto práce reálne vykonal.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie kasačného súdu

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky po posúdení dôvodnosti kasačnej sťažnosti dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného nie je v súlade so zákonom a preto v zmysle § 462 ods. 2 SSP napadnutý rozsudok krajského súdu č.k. 2S/48/2018-96 zo dňa 2. mája 2019 zmenil tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného č. 100569313/2018 zo dňa 16. marca 2018 a vec mu vráti na ďalšie konanie.

15. Pokiaľ ide o sťažnostný bod sťažovateľa, že správca dane nevykonával výsluch svedka Q. E. ktorý mal byť prítomný na predmetných stavbách, a teda nedostatočne zistil skutkový stav, tento kasačný súd nepovažuje za dôvodný. Sťažovateľ výsluch svedka Q. E. počas daňovej kontroly, vo vyjadrení k protokolu z daňovej kontroly a ani vo vyrubovacom konaní nenavrhol a prvýkrát jeho nevypočutie namietol až v odvolaní voči prvostupňovému rozhodnutiu správcu dane. I napriek tomu že dokazovanie možno vykonávať aj v odvolacom konaní (§ 74 ods. 3 Daňového poriadku), žalovaný dôvody nevypočutia svedka Q. E. (jeho nekontaktnosť) vysvetlil v napadnutom rozhodnutí a kasačný súd to vzhľadom na okolnosti prípadu považuje za dostatočné.

16. K ostatným sťažnostným bodom kasačný súd poukazuje na skutočnosť, že nárok na odpočítanie dane vzniká príjemcovi plnenia (sťažovateľovi) za predpokladu kumulatívneho splnenia hmotnoprávnych podmienok na odpočítanie dane vyplývajúcich z čl. 168 písm. a/ smernice Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty (Ú. v. EÚ L 347, 2006, s. 1) (ďalej „Smernica 2006/112/ES“) a jej transpozície do právneho poriadku Slovenskej republiky. Hmotnoprávnymi podmienkami na odpočítanie dane sú (1) že poskytovateľom plnenia (deklarovaným dodávateľom) je iná osoba registrovaná pre daň (t.j. status osoby deklarovaného dodávateľa), (2) že predmetné plnenie fakticky existuje a nejde o fiktívne plnenie (t.j. materiálna existencia plnenia), a (3) že prijaté plnenie je príjmom (sťažovateľom) použité v rámci jeho ekonomickej činnosti. Pokiaľ vyššie uvedené hmotnoprávne podmienky na odpočítanie dane nie sú splnené, pričom dôkazné bremeno je na osobe, ktorá si právo na odpočítanie dane uplatňuje (sťažovateľovi), právo na odpočítanie dane môže byť odopreté.

17. Vyššie uvedené podmienky upravené v Smernici 2006/112/ES sú prevzaté do ZoDPH. Plateľ dane (sťažovateľ) si môže v zmysle ZoDPH odpočítvať daň:

1. dňom vzniku daňovej povinnosti (§ 49 ods. 1 ZoDPH),
2. daňová povinnosť vzniká dňom dodania tovaru, pričom za deň dodania tovaru sa považuje deň, keď kupujúci nadobudne právo nakladať s tovarom ako vlastník (§ 19 ods. 1 ZoDPH),

3. daň, ktorej odpočet si platiteľ dane uplatňuje musí byť voči nemu uplatnená iným platiteľom dane z tovarov alebo služieb, ktoré sú alebo majú byť platiteľovi dodané (§ 49 ods. 2 písm. a) ZoDPH),
4. zároveň musí disponovať faktúrou od platiteľa dane, od ktorého mu bol tovar dodaný (§ 51 ods. 1 písm. a) ZoDPH), čo je však formálnou a nie hmotnoprávnou podmienkou na odpočítanie dane.

18. V súdenom prípade nebola sporná druhá podmienka na odpočítanie dane, t.j. že predmetné plnenia (stavebné práce) fakticky existujú a nejde o fiktívne plnenia (materiálna existencia plnenia) ani tretia podmienka na odpočítanie dane. Správcom dane bolo spochybnené, kto fakturované plnenia reálne vykonal nakoľko deklarovaný dodávateľ BRASTRECH, s.r.o. a jeho subdodávatelia nemali žiadnych zamestnancov, nemali personálne vybavenie, nemali materiálno-technické vybavenie na realizáciu daných prác, teda nedisponovali nevyhnutnými prostriedkami na zabezpečenie fakturovaného plnenia, nebolo preukázané, kto predmetné práce vykonával.

19. Ohľadom sťažovateľom namietaného nesprávneho právneho posúdenia otázky nepreukázania dodania služieb deklarovaných na predložených faktúrach od spoločnosti BRASTRECH, s.r.o., respektíve nepreukázania, že predmetné služby deklarovaný dodávateľ BRASTRECH, s.r.o. obstaral prostredníctvom ním označených subdodávateľov, je potrebné dať za pravdu argumentácii sťažovateľa, že žalovaný ako aj správny súd vec nesprávne posúdili.

20. Z judikatúry Súdneho dvora EÚ vyplýva, že právo zdaniteľných osôb odpočítať z dane, ktorú majú zaplatiť, daň splatnú alebo zaplatenú na vstupe z tovarov, ktoré nadobudli, alebo služieb, ktoré prijali, predstavuje základnú zásadu spoločného európskeho systému dane z pridanej hodnoty (napr. C-409/99 Metropol a Stadler a C-324/11 Tóth). Právo na odpočítanie dane je neoddeliteľnou súčasťou mechanizmu dane z pridanej hodnoty a v zásade nemôže byť obmedzené a toto právo sa osobitne uplatňuje bezprostredne na všetky dane zaťažujúce transakcie uskutočnené na vstupe (napr. C-110/98 až C-147/98 Gabalfriša a i., C-465/03 Kretztechnik, C-438/09 Dankowski a C-285/11 Bonik). Cieľom režimu odpočítania dane je úplne zbaviť zdaniteľné osoby bremena dane splatnej alebo zaplatenej v rámci všetkých ich hospodárskych činností. Spoločný systém dane z pridanej hodnoty zabezpečuje úplnú neutralitu daňového zaťaženia všetkých hospodárskych činností, bez ohľadu na ich účel alebo výsledky, za predpokladu, že sú samy predmetom dane (napr. C-285/11 Bonik). Z judikatúry Súdneho dvora EÚ taktiež vyplýva, že každá transakcia musí byť sama predmetom vyhodnotenia, nezávisle na dani splatnej za predchádzajúce alebo nasledujúce transakcie (napr. C-267/15 Gemeente Woerden).

21. Odpočítanie dane môže byť v zmysle judikatórnych záverov Súdneho dvora EÚ obmedzené najmä v prípadoch, ak zdaniteľná osoba nespĺní hmotnoprávne podmienky na odpočítanie dane, ak došlo k daňovému podvodu alebo k prípadu zneužitia práva.

22. V súdenom prípade správca dane spochybnil, kto fakturované plnenia reálne vykonal, t.j. spochybnil prvú hmotnoprávnú podmienku na odpočítanie dane - že poskytovateľom plnenia (deklarovaným dodávateľom) je iná osoba registrovaná pre daň. Správca dane uviedol, že skutočným poskytovateľom plnenia s ohľadom na to, že deklarovaný dodávateľ BRASTRECH, s.r.o. a jeho subdodávatelia nemali žiadnych zamestnancov, nemali personálne vybavenie, nemali materiálnotechnické vybavenie na realizáciu daných prác, teda nedisponovali nevyhnutnými prostriedkami na zabezpečenie fakturovaného plnenia, mohli byť iné osoby ktoré nemali status platiteľa dane.

23. Otázke statusu osoby deklarovaného dodávateľa sa venoval Súdny dvor EÚ vo svojom rozhodnutí vo veci C-154/20 Kemwater ProChemie, kde konštatoval, že uvedenie osoby deklarovaného dodávateľa na daňovom doklade nie je hmotnoprávnou podmienkou na odpočítanie dane, avšak status osoby deklarovaného dodávateľa hmotnoprávnou podmienkou je a dôkazné bremeno ohľadom statusu osoby dodávateľa má spravidla osoba, ktorá si uplatňuje odpočítanie dane (sťažovateľ). V súdnom prípade je deklarovaným dodávateľom spoločnosť BASTRECH, s.r.o., pričom nie je sporné, že spoločnosť BASTRECH, s.r.o. bola osobou registrovanou pre daň. Podstatou spochybnenia zo strany správcu dane tak ostala skutočnosť, že deklarovaný dodávateľ BASTRECH, s.r.o. a jeho subdodávateľa nemali žiadnych zamestnancov, nemali personálne vybavenie a nemali materiálnotechnické vybavenie na realizáciu daných prác.

24. V zmysle aktuálnej judikatúry Súdneho dvora EÚ nie je možné odmietnuť odpočítanie dane len z dôvodu, že sťažovateľ nevie preukázať, že ním deklarovaný dodávateľ BASTRECH, s.r.o. zabezpečil dodanie prostredníctvom subdodávateľských subjektov, respektíve tieto subjekty stotožniť, k čomu však vedú závery správcu dane aj žalovaného v súdnej veci. K uvedenému kasačný súd poukazuje na uznesenie Súdneho dvora EÚ vo veci C-610/19 Vikingo: „Smernica Rady 2006/112/ES z 28. novembra 2006 o spoločnom systéme dane z pridanej hodnoty v spojení so zásadami daňovej neutrality, efektivity a proporcionality sa má vykladať v to zmysle, že bráni vnútroštátnej praxi, na základe ktorej daňový orgán zamietne zdaniteľnej osobe právo na odpočítanie dane z pridanej hodnoty zaplatenej za nadobudnutie tovaru, ktorý jej bol dodaný, z dôvodu, že faktúry týkajúce sa týchto nákupov nemožno považovať za hodnoverné, pretože po prvé osoba, ktorá vyhotovila faktúru, uvedený tovar nemohla z dôvodu nedostatku potrebných materiálnych a ľudských zdrojov vyrobiť ani dodať, čiže tento tovar bol v skutočnosti nadobudnutý od inej osoby, ktorej totožnosť nebola určená, po druhé neboli dodržané vnútroštátne právne predpisy v oblasti účtovníctva, po tretie dodávateľský reťazec, ktorý viedol k uvedeným nákupom, nebol ekonomicky opodstatnený a po štvrté v prípade niektorých predchádzajúcich transakcií, ktoré boli súčasťou tohto dodávateľského reťazca, sa vyskytli nezrovnalosti. Takéto zamietnutie je možné len vtedy, ak je právne dostatočným spôsobom preukázané, že sa zdaniteľná osoba aktívne podieľala na daňovom podvode alebo vedela, alebo mala vedieť, že sú uvedené transakcie súčasťou daňového podvodu, ktorého sa dopustila osoba, ktorá vyhotovila faktúru alebo akýkoľvek iný subjekt vystupujúci na predchádzajúcom stupni uvedeného dodávateľského reťazca, čo prináleží overiť vnútroštátnemu súdu.“

25. Kasačný súd si je vedomý, že v tejto súvislosti dochádza k judikátornému posunu vo vzťahu k posudzovaniu okolností nepreukázania dodania služieb deklarovaným dodávateľom v prípadoch, ak správca dane oprávnené spochybniť ich vykonanie subdodávateľmi deklarovaného dodávateľa. Avšak zodpovednou inštanciou, ktorá je oprávnená podávať záväzný výklad práva Európskej únie, je Súdny dvor EÚ a ten svoj výklad uviedol v citovanom uznesení vo veci C-610/19 Vikingo.

26. Z vyššie citovaného uznesenia Súdneho dvora EÚ vo veci C-610/19 Vikingo vyplýva, že v prípade spochybnených subdodávateľov v kontexte prejednávanej veci je možné nepriznať odpočítanie dane v prípade, kedy by bola preukázaná účasť alebo aspoň vedomosť daňového subjektu (sťažovateľa) o podvodnom konaní niektorého zo subjektov zapojených do obchodného reťazca. Keďže správca dane a ani žalovaný týmto smerom nevedli svoje úvahy pri rozhodovaní o vyrubení rozdielu dane sťažovateľovi, tak kasačný súd považuje ich rozhodnutie za nezákonné.

27. Je potrebné prisvedčiť sťažovateľovi, že správcovi dane predložil ako dôkaz o plneniach poskytnutých deklarovaným dodávateľom BASTRECH, s.r.o. písomné dôkazy - zmluvu o dielo, preberacie protokoly, prehľad o prijatom a uskutočnenom zdaniteľnom plnení, faktúry, výpisy z

bankového účtu a ďalšie správcom požadované doklady a taktiež tieto plnenia a ich poskytnutie sťažovateľovi boli potvrdené dodávateľom BRASTRECH, s.r.o. Správcom dane realizované dokazovanie sa týkalo najmä nemožnosti zabezpečenia plnení prostredníctvom subdodávateľských subjektov deklarovaného dodávateľa BRASTRECH, s.r.o., čo však v zmysle aktuálnej judikatúry Súdneho dvora EÚ samo o sebe neobstojí.

28. Pre záver správcu dane a žalovaného, že sťažovateľ nesplnil hmotnoprávne podmienky na odpočítanie dane, nepostačuje spochybnenie subdodávateľských spoločností deklarovaného dodávateľa sťažovateľa, ktoré nemali žiadnych zamestnancov, nemali personálne vybavenie, nemali materiálne-technické vybavenie na realizáciu daných prác a teda nedisponovali nevyhnutnými prostriedkami na zabezpečenie fakturovaného plnenia. V prípade spochybnených subdodávateľov deklarovaného dodávateľa je možné nepriznať odpočítanie dane sťažovateľovi ak by bolo v konaní preukázané, že sťažovateľ sa podieľal na daňovom podvode, alebo vedel, či vedieť mal, že sa zúčastňuje na obchodnom reťazci poznačenom prípadným daňovým podvodom.

29. Kasačný súd preto napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že zrušil preskúmané rozhodnutie žalovaného podľa § 462 ods. 2 SSP z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia nenaplnenia hmotnoprávnych podmienok odpočítania dane. Žalovaný bude pri svojom ďalšom konaní a rozhodovaní vo veci viazaný právnym názorom vysloveným v tomto rozsudku a s poukazom na bod 28 tohto rozsudku bude najmä musieť zvážiť, či je na základe zisteného skutkového stavu možné udržať záver o nesplnení podmienok na odpočítanie dane zo strany sťažovateľa.

Kľúčové slová: miestne dane; účel využitia stavby; nariadenie ústneho pojednávania na správnom súde; presúvanie dôkazného bremena v daňovom konaní; princíp „v nejasnostiach v prospech daňovníka“

Prejudikatúra: R 18/2021; I. ÚS 377/2018; II. ÚS 362/2019

Vzťah k právnej úprave: § 10 ods. 1 písm. g), § 10 ods. 4, § 10 ods. 2 druhá veta zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach; § 85 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon)

Právna veta

- I. Pojem „účel využitia stavby“ na účely zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady nemusí byť totožný s účelom využitia stavby uvedenom v kolaudačnom rozhodnutí stavebného úradu. Skutočný spôsob užívania stavby je potrebné ustáliť v rozsahu § 10 zákona č. 582/2004 Z. z. k rozhodujúcemu dňu (1. januáru zdaňovacieho obdobia).**
- II. Ak platná právna úprava jednoznačne stanovuje, že aj neužívané stavby podliehajú dani zo stavieb, pričom určenie predmetu a sadzby dane zo stavieb je spojené s ich faktickým užívaním/využitím a jeho účelom k rozhodujúcemu dňu (§ 10 ods. 4 a § 12 ods. 2 zákona č. 582/2004 Z. z.), je v daňovom konaní úlohou správcu dane aj pri stavbách, ktoré nie sú k 1. januáru daného roka užívané, vykonať dokazovanie s cieľom ustáliť účel využitia zdaňovaných stavieb na účely kategorizácie stavby na výpočet dane zo stavieb.**
- III. Ak by správca dane dospel aj po riadnom vykonaní dokazovania k záveru, že pri neužívanej stavbe nie je možné ustáliť účel jej využitia, javí sa podľa kasačného súdu za logické pri stanovení daňovej povinnosti vychádzať z účelu, na ktorý bola stavba skolaudovaná alebo ak bol účel stavby v priebehu užívania zmenený, na aký posledný účel bolo príslušným orgánom povolené jej užívanie (hmotnoprávna subsidiarita účelu podľa stavebných predpisov).**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžfk 51/2019 zo 16. decembra 2021: predsedníčka senátu JUDr. Katarína Benczová, sudkyne Mgr. Kristína Babiaková (sudkyňa spravodajkyňa) a JUDr. Zuzana Šabová, PhD.]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania a súdneho konania

1. Žalovaný rozhodnutím č. 162526/2017 zo dňa 21. februára 2017 (ďalej aj ako „napadnuté rozhodnutie“) podľa § 74 ods. 4 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len ako „Daňový poriadok“) potvrdil rozhodnutie mesta Senec ako správcu dane (ďalej aj ako „správca dane“) č. 2014/24791/02/7 zo dňa 31. októbra 2016, ktorým bola

žalobkyni podľa § 99e ods. 1 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len ako „zákon o miestnych daniach“) a Daňového poriadku vyrubená daň z nehnuteľností na rok 2014 vo výške 16.697,52 €.

2. Správca dane vyrubil pre všetky stavby vo vlastníctve žalobkyne vedené na LV č. XXXX v k. ú. I. daň z nehnuteľností podľa § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach ako pre „ostatné stavby neuvedené v písm. a) až f)“. Pred vydaním rozhodnutia vykonal správca dane miestne zisťovanie dňa 29. februára 2016 v mieste nehnuteľností vedených na LV č. XXXX v k. ú. I. a preveril účel využitia týchto stavieb. Zistil, že stavby sa k 1. januáru 2014 nevyužívali, pričom žalobkyňa pri tomto zisťovaní uviedla, že stavby sú vhodné na využitie, tak ako deklaruje, na uskladnenie vlastnej poľnohospodárskej produkcie a vlastnej administratívy. Zo záznamu zo dňa 15. februára 2016 (č. l. 27 administratívneho spisu) vyplýva, že konateľka žalobkyne prehlásila, že stav jednotlivých stavieb sa nepodarilo zlepšiť, aby zodpovedal potrebám tohto užívania.

3. Na základe žalobkyňou podaného odvolania žalovaný rozhodnutie správcu dane rozhodnutím č. 162526/2017 zo dňa 21. februára 2017 potvrdil. Žalobkyňa v odvolaní namietala, že správca dane vyrubil daň v rozpore s daňovým priznaním žalobkyne a že správca dane nemôže svojvoľne v rozpore s daňovým priznaním zmeniť účel stavby. Poukazovala na to, že v rozhodnutí o dani z nehnuteľností na rok 2013 boli stavby vedené na LV č. XXXX v k. ú. I. klasifikované podľa § 10 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach ako „stavby na pôdohospodársku produkciu, skleníky, stavby pre vodné hospodárstvo, stavby využívané na skladovanie vlastnej pôdohospodárskej produkcie vrátane stavieb na vlastnú administratívu“ a že pre zaradenie stavby pre daň z nehnuteľností je rozhodujúci účel jej využitia k 1. januáru zdaňovacieho obdobia (§ 10 ods. 4 zákona miestnych daniach). Doplnila, že účel využitia, ktorý bol deklarovaný predchádzajúcim vlastníkom, nijako nezmenila a ani nepožiadala príslušné orgány o zmenu účelu tejto stavby. Podľa jej názoru, ak nedošlo k zmene užívania stavby, aj keď sa v relevantnom období nevyužíva, nie je ju možné automaticky zaradiť medzi ostatné stavby.

4. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí uviedol, že daňovník deklarované zaradenie stavieb do predmetu dane podľa § 10 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach nepreukázal. Na liste vlastníctva č. XXXX k. ú. I. sú predmetné stavby uvedené ako priemyselné stavby. Poukázal na to, že stavbu je potrebné zaradiť do predmetu dane zo stavieb podľa skutočného účelu jej využitia k 1. januáru zdaňovacieho obdobia a na to, že podľa § 10 ods. 2 zákona o miestnych daniach nemá na daňovú povinnosť vplyv skutočnosť, že sa stavba prestala užívať.

5. Proti rozhodnutiu žalovaného podala žalobkyňa žalobu na Krajský súd v Bratislave (ďalej aj ako „správny súd“ alebo „krajský súd“), v ktorej namietala, že v rozhodnutí o dani z nehnuteľností na rok 2013 boli stavby vedené na LV č. XXXX v k. ú. I. klasifikované podľa § 10 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach a preto podala rovnaké daňové priznanie aj pre rok 2014, keďže nedošlo k žiadnej zmene v účele využitia stavieb. Napriek uvedenému, správca dane zaradil stavby najskôr vo svojich predchádzajúcich troch rozhodnutiach podľa § 10 ods. 1 písm. f) zákona o miestnych daniach ako „stavby na ostatnú podnikateľskú a zárobkovú činnosť, skladovanie a administratívu“ a následne v napadnutom rozhodnutí podľa § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach ako „ostatné stavby neuvedené v písm. a) až f)“.

6. Podľa žalobkyne druhové členenie stavieb podľa § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach sa odvíja od účelu ich využitia, preto sa pri zdanení a použití konkrétnej sadzby dane zo stavieb sleduje skutočný účel využitia stavby. Zaradenie stavieb vykoná daňovník vyplnením príslušných riadkov

priznania k dani z nehnuteľností. Správca dane pri vyrubení dane z nehnuteľnosti vychádza predovšetkým z údajov uvedených daňovníkom v podanom priznaní k dani z nehnuteľnosti. Ak vzniknú pochybnosti o zaradení stavby v podanom priznaní k dani z nehnuteľnosti, postupuje sa podľa Daňového poriadku, ktorý upravuje právne postupy na odstránenie týchto pochybností. Napadnuté rozhodnutie podľa žalobkyne nevychádza zo stavu veci zisteného v daňovom konaní, odôvodnenie neobsahuje žiadne vysporiadanie sa s návrhmi a námietkami daňového subjektu, okrem toho je nezrozumiteľné a tiež nepresvedčivé. Žalobkyňa tiež nebolo zrejmé, z akého dôvodu žalovaný uvádzal, že na liste vlastníctva sú predmetné stavby uvedené ako priemyselné stavby. Žalobkyňa poukázala na štandardnú rozhodovaciu prax v oblasti daní z nehnuteľností, v zmysle ktorej stavby nemožno zdaňovať podľa toho, ako sú zaradené v katastri nehnuteľností, pretože ustanovenia zákona o miestnych daniach sa neodvolávajú na zákon č. 162/ 1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „katastrálny zákon“). Stavby sa zdaňujú podľa skutočného účelu ich využitia podľa stavu k 1. januáru zdaňovacieho obdobia. Ak by mala byť pre zdanenie stavby rozhodujúca evidencia druhu stavby na liste vlastníctva, potom by mali byť predmetné stavby, evidované na liste vlastníctva ako priemyselné stavby, zaradené do skupiny priemyselných stavieb podľa § 10 ods. 1 písm. e) zákona o miestnych daniach, čo by bol zjavný nesprávny záver.

7. Žalobkyňa tiež poukazuje na to, že žalovaný sa vôbec nevysporiadal s jej námietkami, argumentmi a tvrdeniami uvedenými v odvolaní ako aj uvádzanými v priebehu celého konania, najmä čo sa týka toho, že oproti roku 2013 nedošlo k žiadnej zmene v účele využitia stavieb. Žalovaný taktiež podľa žalobkyne nezdôvodnil, na základe akých skutočností a ktorého ustanovenia zákona o miestnych daniach zaradil stavby do skupiny stavieb ako „ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až f)“ podľa §10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach a tiež to, že rozhodujúci je účel využitia stavby.

8. Žalobkyňa mala tiež za to, že napadnuté rozhodnutie vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Skutočnosť, že stavba sa z rôznych dôvodov v príslušnom zdaňovacom období práve nevyužíva na určený účel alebo sa v priebehu zdaňovacieho obdobia prestane využívať, nemôže byť dôvodom pre jej zaradenie do skupiny stavieb „ostatné stavby neuvedené v písm. a) až f)“ podľa § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach. Do tejto skupiny sa podľa žalobkyne v zmysle ustálenej praxe zaraďujú ostatné stavby, ktoré nie je možné zaradiť do predmetu dane zo stavieb podľa § 10 ods. 1 písm. a) až f) zákona miestnych daniach, pretože nie sú v nich uvedené. Ide napr. o stavby internátov, domovov mládeže, domovov dôchodcov, útulky pre bezdomovcov, stavby úradov, organizácií nezriadených na podnikanie a pod. Uvedené vyplýva z interného aktu - Pokynu DR SR k zaraďovaniu stavieb do predmetu dane zo stavieb podľa zákona o miestnych daniach z februára 2010. Preto poukázala, že stavby vo vlastníctve žalobkyne nie sú ani internátom, ani domovom mládeže či domovom dôchodcov, útulkom pre bezdomovcov, sídlom úradu alebo organizácie. Rovnako podľa žalobkyne správca dane nemôže svojvoľne zaradiť stavbu do skupiny ostatných stavieb z dôvodu, že sa stavba práve nevyužíva (§ 10 ods. 2 zákona o miestnych daniach). Uvedené ustanovenie podľa nej podporuje jej právny názor, že pokiaľ sa stavba nevyužíva alebo sa prestane využívať, daňová povinnosť, resp. daň sa určí podľa pôvodného, nezmeneného účelu využitia. Žalovaný podľa žalobkyne nijako nezdôvodnil, prečo stavby žalobcu, ktoré sa v zdaňovanom období nevyužívali, zaradil do skupiny ostatných stavieb.

9. Žalobkyňa v žalobe žiadala, aby súd nariadil pojednávanie.

10. Žalovaný vo vyjadrení uviedol, že žalobkyňa predložila správcovi dane zmluvu o prenájme nebytových, skladovacích priestorov zo dňa 05. júna 2013 (mailovou cestou), podľa ktorej ako prenajímateľ a výlučný vlastník nehnuteľností zapísaných v katastri nehnuteľností na LV č. XXXX

prenajíma tieto nájomcovi za účelom sezónneho a posezónneho skladovania a sušenia obilnín alebo iných poľnohospodárskych produktov (čl. 1 bod 2 zmluvy). Správca dane preto prvotne vychádzal pri vyrubení dane z týchto údajov. Na základe zistenia nových skutočností, a to, že táto zmluva bola zrušená dňa 11. júla 2013 na základe dohody zúčastnených strán, nemá táto zmluva vplyv na vyrubenie dane pre rok 2014. Dodal, že predmetom dane zo stavieb podľa § 10 zákona o miestnych daniach sú stavby v členení podľa odseku 1. Podľa štvrtého odseku uvedeného ustanovenia na zaradenie stavby podľa ods. 1 je rozhodujúci účel jej využitia k 1. januáru zdaňovacieho obdobia. Podľa § 37 Daňového poriadku správca dane vykonáva miestne zisťovanie na účely správy daní. Pri miestnom zisťovaní môže správca dane vykonať obhliadku na mieste veci alebo predmetu a svoje zistenia porovnať s dovtedy známymi skutočnosťami, ktoré predložil daňový subjekt. Účelom miestneho zisťovania je preverenie a zistenie skutočností, ktoré sú rozhodujúce pre správne určenie dane. Preto tvrdenie žalobcu o svojvoľnom konaní žalovaného pri zmene účelu užívania stavby v porovnaní s jeho daňovým priznaním je neakceptovateľné. Miestnym zisťovaním v mieste nehnuteľnosti vedenej na LV č. XXXX v k. ú. I., ktoré uskutočnil správca dane dňa 29. februára 2016, preveril účel využitia stavieb nachádzajúcich sa na č. XXXX a zistil, že jednotlivé stavby sú prázdne, schátrané, t. č. nevyužívané. Daňou zo stavieb sa zdaňujú aj také skolaudované stavby, ktoré sa prestali užívať. Neužívanie stavby na účel určený v kolaudačnom rozhodnutí nemá vplyv na plnenie daňovej povinnosti. Preto sú aj neužívané, schátrané a opustené stavby predmetom dane zo stavieb dovtedy, kým sú v evidencii katastra nehnuteľností.

11. Žalobkyňa ako vlastníčka nehnuteľností zapísaných na LV č. XXXX mala iste vedomosť o skutočnosti, že tieto nehnuteľnosti sú na citovanom LV označené ako druh stavby: priemyselná budova, čo je podľa názoru žalovaného dostatočne zrozumiteľné a názor žalobkyne o nezrozumiteľnosti nie je preto primeraný.

12. Vzhľadom na to, že v daňovom konaní bolo preukázané, že stavby žalobkyňa v zdaňovacom období roka 2014 nevyužívala tak, ako boli deklarované v daňovom priznaní, správcom dane boli zaradené podľa § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach, t. j. ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až f) a následne v zmysle platných právnych predpisov bola vyrubená daň z nehnuteľností.

13. Správny súd žalobu žalobkyne rozsudkom č. k. 2S/96/2017 - 40 zo dňa 23. januára 2019 zamietol. Uviedol, že ústrednou otázkou v tomto spore bolo posúdenie, či žalovaný zákonným spôsobom zaradil stavby vo vlastníctve žalobcu pod právny režim ustanovenia § 10 písm. g) zákona o miestnych daniach, t. j. ako ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až f) zákona o miestnych daniach.

14. Podľa správneho súdu miestne zisťovanie možno definovať ako činnosť správcu dane, v rámci ktorej vyhľadáva dôkazy, preveruje a zisťuje skutočnosti, ktoré sú potrebné na účely správy daní. Miestnym zisťovaním pre určenie základu dane z nehnuteľností za rok 2014, 2015 a 2016 sa preukázal fakt, že nehnuteľnosti vedené na LV č. XXXX k. ú. Senec sú prázdne, nevyužívané a schátrané. Z ústneho pojednávania bola spísaná zápisnica podľa § 19 Daňového poriadku a tvorí obsah administratívneho spisu. Z jej obsahu jednoznačne vyplýva, že daňovník uviedol, že nevyužíval označené nehnuteľnosti na deklarovaný účel a nevyužívala ich ani tretia osoba.

15. Podľa § 10 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach takto kategorizované stavby sa musia aj reálne využívať na deklarovaný účel. V daňovom konaní bolo preukázané, že označené nehnuteľnosti daňovník v zdaňovacom období rok 2014 nevyužíval a ani nemohol využívať tak, ako to deklaroval v daňovom priznaní, kedy ich zaradenie pod § 10 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach bolo v rozpore so skutočným stavom; preto správca dane postupoval zákonným spôsobom, keď vychádzajúc z

výsledku dokazovania ich zaradil podľa ustanovenia § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach, teda ako ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až f) a následne vyrubil daň z nehnuteľností.

16. V tomto smere žalobkyňa, vo vzťahu k zisteniam správcu dane neuviedla také dôkazy, ktorými by vyvrátila pochybnosti o tom, že nehnuteľnosti aj reálne užívala, resp. vôbec mohla využívať tak, ako to deklarovala v daňovom priznaní. S poukazom na vyššie uvedené dôvody dospel súd k záveru, že napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj rozhodnutie správcu dane, je vecne správne, a preto žalobu ako nedôvodnú v súlade s § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len ako „SSP“) zamietol.

17. Správny súd dňa 23. januára 2019 verejne vyhlásil rozsudok, pričom zo zápisnice vyplýva, že súd mal za to, že v danej veci sú splnené podmienky rozhodnutia bez pojednávania.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

18. Proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave podala žalobkyňa dňa 20. marca 2019 kasačnú sťažnosť, ktorou sa domáhala zrušenia rozsudku správneho súdu a vrátenia veci na ďalšie konanie, resp. zmeny napadnutého rozsudku tak, že kasačný súd zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy a vec mu vráti na ďalšie konanie. V dôvodoch kasačnej sťažnosti uviedla, že boli porušené jej práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP) a že správny súd nesprávne právne posúdil vec (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP).

19. Sťažovateľka v kasačnej sťažnosti uviedla, že žiadala nariadenie pojednávania, napriek tejto skutočnosti krajský súd rozhodol o správnej žalobe bez nariadenia pojednávania vo veci rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil dňa 23. januára 2019, pričom v odôvodnení napadnutého rozhodnutia konštatoval, že tak učinil postupujúc podľa § 107 ods. 2 a § 137 ods. 4 SSP.

20. Ďalej sťažovateľka uviedla, že jej bolo znemožnené uskutočniť jej procesné práva aj tým, že správny súd riadne neodôvodnil napadnuté rozhodnutie, čím porušil jej právo na spravodlivý proces. Sťažovateľka má za to, že odôvodnenie napadnutého rozsudku nezodpovedá ústavným požiadavkám a neobsahuje ani len náznak právnych úvah o tom, prečo správca dane a aj žalovaný zaradili posudzované stavby, odvolávajú sa na to, že sa k 1. januáru 2014 nevyužívali, medzi tzv. ostatné stavby neuvedené v písm. a) až f) zákona o miestnych daniach.

21. Ďalej má za to, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, pretože potvrdil zákonnosť zaradenia dotknutých stavieb správcu dane a žalovaným do skupiny stavieb podľa § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach. Sťažovateľka zdôraznila, že pôvodný účel využitia stavieb predchádzajúcim vlastníkom nezmenila, nakoľko stavby nehodlala využívať na iný účel, ale práve na ich pôvodný účel, teda ako stavby na pôdohospodársku produkciu a skladovanie vlastnej pôdohospodárskej produkcie. Preto z pohľadu sťažovateľky tým, že stavby v rozhodnom období nevyužívala vôbec, nemôže dôjsť k zmene účelu ich využitia.

22. Podľa sťažovateľky druhové členenie stavieb podľa § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach sa odvíja od účelu ich využitia a účel využitia určuje daňovník v daňovom priznaní. Skutočnosť, že sa stavba nevyužíva, nemôže byť dôvodom na svojvoľné zaradenie stavby medzi ostatné stavby neuvedené v písm. a) až f) (§ 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach). Medzi ostatné stavby sa zaraďujú napr. stavby internátov, domovov mládeže, domovov dôchodcov, útulky pre bezdomovcov, stavby úradov, organizácií nezriadených na podnikanie a pod. Stavby vo vlastníctve žalobkyne nie sú takými

stavbami a zo žiadneho ustanovenia podľa jej názoru nevyplýva, že stavba, ktorá sa v rozhodnom období neužíva, má sa zaradiť medzi ostatné stavby podľa § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach.

23. Krajský súd tak, ako v predchádzajúcom konaní žalovaný a správca dane, v odôvodnení napadnutého rozhodnutia podľa sťažovateľky ničím nezdôvodnil, na základe akých skutočností a ktorého ustanovenia zákona o miestnych daniach je zaradenie predmetných nevyužívaných stavieb do skupiny „ostatné stavby neuvedené v písm. a) až f)“ § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach, zákonné. Podľa sťažovateľky napádané rozhodnutie správneho súdu neobsahuje ani len náznak úvah, ktoré by sa vzťahovali k posúdeniu konkrétneho prípadu.

24. Sťažovateľka žiadala, aby kasačný súd napádané rozhodnutie správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, alebo zmenil tak, že zruší rozhodnutie žalovaného a vec mu vráti na ďalšie konanie. Zároveň žiadala nahradiť trovy konania.

25. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 2. augusta 2019 uviedol, že rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo zo správneho posúdenia veci, zistenie skutkového stavu je dostačujúce a napadnutým rozsudkom krajský súd dospel, na základe vykonaných dôkazov, k správnym skutkovým zisteniam a jeho rozhodnutie vychádza zo správneho právneho posúdenia, a preto je aj jeho rozsudok v súlade so zákonom. Navrhuje, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu potvrdil, kasačnú sťažnosť ako bezdôvodnú zamietol a sťažovateľke nepriznal náhradu trov konania.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie kasačného súdu

28. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

K povinnosti nariadiť pojednávanie

29. Sťažovateľka primárne namietala, že správny súd tým, že nenariadil pojednávanie, hoci sťažovateľka jeho nariadenie výslovne žiadala, znemožnil jej, aby uskutočnila jej patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

30. Podľa ustanovenia § 107 ods. 1 písm. a) SSP „predseda senátu nariadi na prejednanie veci samej pojednávanie, ak o to požiada aspoň jeden z účastníkov konania.“

31. Kasačný súd v tejto súvislosti poukazuje na to, že prejednanie veci na pojednávaní je osobitným spôsobom konania pred správnym súdom, ktorým sa realizuje zásada verejnosti, ústnosti a bezprostrednosti tohto konania (§ 5 ods. 6, 8 SSP). Zásada bezprostrednosti a ústnosti konania má svoje ústavnoprávne vyjadrenie v čl. 47 ods. 2 Ústavy SR, v zmysle ktorého má každý právo, aby sa jeho vec prerokovala v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Z dikcie vyššie citovaného § 107 ods. 1 písm. a) SSP je zrejmé, že je povinnosťou správneho súdu nariadiť ústne pojednávanie na prejednanie veci samej, ak o to požiada aspoň jeden z účastníkov konania.

32. Kasačný súd tiež v tejto súvislosti poukazuje na ustálenú rozhodovaciu činnosť prezentovanú napríklad rozhodnutím Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžsk 2/2019 zo dňa 22. októbra 2019, publikované pod č. R 18/2021 „... z dikcie vyššie citovaného § 107 ods. 1 písm. a) S.s.p. je zrejmé, že predmetné ustanovenie zakotvuje povinnosť správneho súdu nariadiť ústne pojednávanie na prejednanie veci samej ak o to požiadajú aspoň jeden z účastníkov konania.“ Porušenie tejto povinnosti zo strany správneho súdu je procesnou vadou odôvodňujúcou zrušenie rozhodnutia správneho súdu podľa § 440 ods. 1 písm. f) v spojení s § 462 ods. 1 SSP. Kasačný súd sa s vyššie uvedenou ustálenou rozhodovacou činnosťou v plnom rozsahu stotožňuje.

33. Vzhľadom na to, že sťažovateľka v žalobe doručenej Krajskému súdu v Bratislave dňa 11. mája 2017 na str. 4 výslovne uviedla, že vo veci žiada nariadenie pojednávania, nenariadením pojednávania ako nesprávnym procesným postupom došlo k porušeniu práva sťažovateľky na spravodlivý proces. Kasačná sťažnosť je teda v tejto časti dôvodná, a preto kasačný súd postupoval podľa ustanovenia § 462 ods. 1 SSP, zrušil rozsudok krajského súdu a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

34. Krajský súd bude musieť v ďalšom konaní vytýčiť pojednávanie vo veci, riadne a včas naň predvolať účastníkov konania a znova vec prejednať a rozhodnúť.

K zmene kvalifikácie predmetu dane zo stavieb na účely výpočtu miestnych daní

35. Hoci dôvodom zrušenia rozhodnutia správneho súdu a vrátenia veci na ďalšie konanie je procesné pochybenie spočívajúce v nenariadení pojednávania napriek žiadosti účastníka (III.A), kasačný súd vzhľadom na dĺžku konania pred správnymi orgánmi ako aj samotného súdneho konania, považuje za potrebné sa v záujme ochrany práva sťažovateľky na spravodlivé súdne konanie vyjadriť aj k sťažnostným dôvodom týkajúcim sa spochybňovania správnosti a dôvodnosti aplikácie § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach pri výpočte dane z predmetných stavieb za rok 2014. V prípade neexistencie vytknutého procesného pochybenia správneho súdu by kasačnú sťažnosť podanú aj z týchto dôvodov považoval za dôvodnú.

36. V zmysle § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach (účinného do 14. októbra 2014) „predmetom dane zo stavieb sú stavby na území Slovenskej republiky v tomto členení:

- a) stavby na bývanie 11a) a drobné stavby, 11b) ktoré majú doplnkovú funkciu pre hlavnú stavbu,
- b) stavby na pôdohospodársku produkciu, skleníky, stavby pre vodné hospodárstvo, stavby využívané na skladovanie vlastnej pôdohospodárskej produkcie vrátane stavieb na vlastnú administratívu,
- c) stavby rekreačných a záhradkárskych chát a domčekov na individuálnu rekreáciu,
- d) samostatne stojace garáže a samostatné stavby hromadných garáží a stavby určené alebo používané na tieto účely, postavené mimo bytových domov,
- e) priemyselné stavby, stavby slúžiace energetike, stavby slúžiace stavebníctvu, stavby využívané na skladovanie vlastnej produkcie vrátane stavieb na vlastnú administratívu,
- f) stavby na ostatné podnikanie a na zárobkovú činnosť, skladovanie a administratívu súvisiacu s ostatným podnikaním a so zárobkovou činnosťou,
- g) ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až f).“

37. V zmysle § 10 ods. 2 druhá veta zákona o miestnych daniach (účinného do 14. októbra 2014) platí, že „na daňovú povinnosť nemá vplyv skutočnosť, že stavba sa prestala užívať.“ Podľa § 10 ods. 4

zákona o miestnych daniach (účinného do 14. októbra 2014) „na zaradenie stavby podľa odseku 1 je rozhodujúci účel jej využitia k 1. januáru zdaňovacieho obdobia.“

38. Medzi účastníkmi konania nie je sporné, a nespochybňuje to ani sťažovateľka v kasačnej sťažnosti, že stavby vedené na LV č. XXXX v k. ú. I. boli ku dňu rozhodujúcemu pre určenie dane z nehnuteľností na rok 2014, teda k 1. januáru 2014, neužívané a schátrané. Za ustálené kasačný súd tiež považoval, že tieto stavby boli v rozhodnutí správcu dane o dani z nehnuteľností na rok 2013 na účely dane zo stavieb klasifikované podľa § 10 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach ako „stavby na pôdohospodársku produkciu, skleníky, stavby pre vodné hospodárstvo, stavby využívané na skladovanie vlastnej pôdohospodárskej produkcie vrátane stavieb na vlastnú administratívu.“

39. Právnou otázkou, ktorá vyplynula z kasačnej sťažnosti je to, či stavby, ktoré nie sú k 1. januáru zdaňovacieho obdobia využívané vôbec, je možné bez ďalšieho považovať na účely určenia predmetu dane zo stavieb podľa zákona o miestnych daniach za stavby podľa § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach, teda za ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až f) (ďalej aj ako „ostatné stavby“).

40. Zatiaľ čo žalovaný tvrdí, že ak sa stavba k rozhodujúcemu dňu nevyužívala na žiaden účel, je potrebné ju zaradiť medzi ostatné stavby, podľa žalobkyne nevyužívanie stavby nemôže znamenať zmenu účelu využitia stavby (oproti účelu deklarovanému v daňovom priznaní) a jej zaradenie medzi ostatné stavby.

41. Pre vyriešenie tejto otázky je v prvom rade potrebné ustáliť obsah pojmu „účel využitia stavby“ v kontexte zákona o miestnych daniach, keďže pri vymedzení predmetu dane zo stavieb sa pri stavbách musí vychádzať z účelu jej využitia k 1. januáru zdaňovacieho obdobia (§ 10 ods. 4 zákona o miestnych daniach).

42. Pojem „účel využitia (užívania) stavby“ je v slovenskom právnom poriadku nepochybne primárne pojmom stavebného práva. Účel užívania stavieb totiž stanovuje príslušný stavebný úrad na základe zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) (ďalej len ako „stavebný zákon“) kolaudačným rozhodnutím (prípadne stavebným povolením). V zmysle § 82 ods. 1 stavebného zákona „kolaudačným rozhodnutím sa povoľuje užívanie stavby na určený účel, a ak je to potrebné, určia sa podmienky užívania stavby.“ V zmysle stavebného zákona je stavbu možné užívať len na účel určený v kolaudačnom rozhodnutí, prípadne v stavebnom povolení. Zmeny účelu užívania stavby, ktoré spočívajú v zmene spôsobu užívania stavby, vyžadujú rozhodnutie stavebného úradu o zmene v užívaní stavby (§ 85 stavebného zákona). Na základe uvedeného možno konštatovať, že účel využitia stavby je primárne určený kolaudačným rozhodnutím, prípadne následne rozhodnutím o zmene užívania stavby. Je povinnosťou každého vlastníka, aby skolaudovanú stavbu užíval v súlade s účelom stanoveným rozhodnutím príslušného orgánu, pretože užívanie stavby bez kolaudačného rozhodnutia alebo v rozpore s ním je v zmysle § 105 ods. 2 písm. b) stavebného zákona pri fyzických osobách priestupkom a v zmysle § 106 ods. 3 písm. d) stavebného zákona pri právnických osobách a fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie správnym deliktom.

43. Vychádzajúc z dôvodovej správy k novele zákona o miestnych daniach (zákon č. 460/2011 Z.z.), ktorou bolo do zákona vložené ustanovenie § 10 ods. 4, však pojem „účel využitia“ nie je možné chápať iba v medziach stanovených kolaudačným rozhodnutím alebo rozhodnutím o zmene spôsobu užívania stavby. Zákonodarca mal totiž záujem touto úpravou vyriešiť situáciu, kedy stavby v členení podľa § 10 ods. 1 zákona sa v skutočnosti môžu využívať aj na iné účely než vyplývajú z tohto členenia,

preto bolo navrhnuté doplniť ustanovenie, podľa ktorého je na účel zdanenia rozhodujúce skutočné využitie stavby k 1. januáru zdaňovacieho obdobia. Na účely zákona o miestnych daniach preto pojem „účel využitia“ stavby nemusí nutne korešpondovať s účelom využitia stavby uvedeným v príslušnom rozhodnutí stavebného úradu, ale je potrebné ustáliť skutočný spôsob užívania stavby k rozhodujúcemu dňu (k 1. januáru zdaňovacieho obdobia).

44. Kasačný súd sa teda stotožňuje s vysloveným záverom žalovaného, ako aj správneho súdu, že pre správne stanovenie výšky dane zo stavieb bolo zo strany správcu dane potrebné poznať skutočný spôsob využitia posudzovaných stavieb k 1. januáru 2014. Nesúhlasí však s ich záverom o možnosti zaradiť nevyužívané stavby bez ďalšieho do kategórie „ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až h)“ v zmysle § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach. Kasačný súd zdôrazňuje, že aj pri týchto stavbách je potrebné zisťovať účel ich využitia a nepostačuje tvrdenie daňovníka, že oproti predchádzajúcemu zdaňovaciemu obdobiu nedošlo k zmene účelu využitia, ktorý bol akceptovaný správcou dane.

45. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že nesporne sa daňou zo stavieb zdaňujú aj také skolaudované stavby, ktoré sa prestali užívať (§ 10 ods. 2 druhá veta zákona o miestnych daniach), pretože vlastník nehnuteľnosti je povinný svoj majetok zveľaďovať, ochraňovať a zhodnocovať. Preto aj neužívané, neudržiavané a opustené stavby sú predmetom dane zo stavieb dovtedy, „kým sú v evidencii katastra nehnuteľností, v bývalej evidencii nehnuteľností, prípadne v pozemkovej knihe evidované ako stavby“ (Bubeníková, I.: Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady, Komentár, Iura Edition).

46. Z ustanovenia § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach je zrejmé, že písm. a) až f) presne definujú v súvislosti s ustanovením § 10 ods. 4 zákona o miestnych daniach jednotlivé účely užívania stavieb, pričom pod ustanovenie písm. g) je potrebné zaradiť ostatné stavby neuvedené v písmenách a) až f). I keď sa z § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach môže javiť, že ide len o jednoduché (formálne) členenie stavieb, v skutočnosti ide o členenie stavieb podľa účelu užívania, čo jasne vyplýva z § 10 ods. 4 zákona o miestnych daniach. Je na mieste zdôrazniť, že aj právna teória s § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach spája konkrétne (faktické) účely užívania stavby ako „napr. administratívne stavby štátnych úradov, daňových úradov, katastrálnych úradov, súdov, prokuratúry, stavby zdravotníckych a školských zariadení a pod.“ (Bubeníková, I.: Zákon o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady, Komentár, Iura Edition). Zákonodarca teda výslovne nevytvára pre neužívané stavby samostatnú kategóriu a ani ich bez ďalšieho explicitne nezaraďuje medzi ostatné stavby.

47. Kasačný súd uvádza, že ak by pripustil názor prezentovaný správnymi orgánmi, ako aj správnym súdom, že neužívané stavby sa zaraďujú medzi tzv. ostatné stavby automaticky, dôsledkom toho by bol stav, že každá stavba, inak zaraditeľná pod § 10 ods. 1 písm. a) až f) zákona o miestnych daniach, ktorá sa ku dňu 1. januára zdaňovacieho obdobia neužívala, by bola bez ďalšieho zaradovaná medzi tzv. ostatné stavby. Reálne však môže nastať situácia, že určité stavby nebudú k rozhodujúcemu dátumu 1. január na určený účel využívané, či už na základe rozhodnutia daňovníka, alebo to nebude možné z objektívnych príčin. Dôsledkom toho by bolo, že napr. neužívaný rodinný dom alebo logistický sklad, ktorý sa k 1. januáru nevyužíva na predpokladaný účel (napr. z dôvodu zmeny nájomcu), by mali byť považované za ostatné stavby a teda zdaňované inou daňovou sadzbou, pričom pri týchto stavbách vôbec nemusí byť účel ich využitia nejasný či sporný.

48. Treba zohľadniť, že v zmysle zákona o miestnych daniach do kategórie stavieb podľa § 10 ods. 1 písm. g) zákona o miestnych daniach patria stavby užívané so špecifickým účelom

(nepredpokladaným § 10 ods. 1 písm. a) až f) zákona o miestnych daniach), nemožno teda medzi ne bez ďalšieho zahrnúť iné stavby, ktoré sa neužívajú alebo ich nemožno užívať.

49. Ak platná právna úprava jednoznačne stanovuje, že aj neužívané stavby podliehajú dani zo stavieb, pričom určenie predmetu a sadzby dane zo stavieb je spojené s ich faktickým užívaním/využitím a jeho účelom k rozhodujúcemu dňu (§ 10 ods. 4 a § 12 ods. 2 zákona o miestnych daniach), je v daňovom konaní úlohou správcu dane aj pri stavbách, ktoré nie sú k 1. januáru daného roka užívané, vykonať dokazovanie s cieľom ustáliť účel využitia zdaňovaných stavieb na účely kategorizácie stavby na výpočet dane zo stavieb. Podklady, z ktorých pri vyrubení dane vychádzal, je povinný riadne vyhodnotiť a svoj záver dostatočne odôvodniť. S tým sa samozrejme spája aj jeho povinnosť umožniť daňovníkovi realizáciu všetkých zákonom garantovaných práv v súvislosti so získavaním a vyhodnocovaním podkladov rozhodnutia.

50. V prejednáwanej veci je podstatné, že žalobkyňa doručila správcovi dane dňa 31. januára 2014 daňové priznanie k dani z nehnuteľností na rok 2014 (č.l. 1 administratívneho spisu), obsahujúce zaradenie stavieb podľa § 10 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach, s ktorým sa správca dane nestotožnil.

51. V zmysle platnej právnej úpravy, ak má po podaní daňového priznania správca dane pochybnosti o správnosti, pravdivosti alebo úplnosti podaného daňového priznania alebo jeho príloh alebo o pravdivosti údajov v nich uvedených, je v zmysle § 17 ods. 1 Daňového poriadku tieto pochybnosti povinný „oznámiť daňovému subjektu a vyzvať ho, aby sa k nim vyjadril, najmä aby neúplné údaje doplnil, nejasnosti vysvetlil a nepravdivé údaje opravil alebo pravdivosť údajov riadne preukázal.“ Vo výzve má správca dane určiť primeranú lehotu na vyjadrenie a poučiť o následkoch spojených s neodstránením pochybností (§ 17 ods. 2 a 3 Daňového poriadku). Ak mal správca dane v súvislosti s daňovým priznaním daňovníka za rok 2014 pochybnosti o správnosti určenia predmetu dane, a tým aj výšky dane, ktoré závisia od správnosti určenia účelu využitia stavby podľa § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach, mal daňovníka s nimi oboznámiť a vyzvať ho, aby preukázal pravdivosť svojich tvrdení o účele využitia posudzovaných stavieb.

52. Pokiaľ teda v posudzovanom prípade žalobkyňa tvrdila, že posudzované stavby sú využívané na účel podľa § 10 ods. 1 písm. b) zákona o miestnych daniach, s čím správca dane nesúhlasil, bola povinná a mala mať možnosť na výzvu správcu dane pre toto svoje tvrdenie v daňovom konaní predložiť konkrétne dôkazy (§ 24 ods. 1 Daňového poriadku). Daňový subjekt má v daňovom konaní dve základné povinnosti: povinnosť tvrdiť a povinnosť svoje tvrdenia dokázať. Formálne sa obe tieto povinnosti realizujú tak, že daňový subjekt podá riadne vyplnené daňové priznanie (povinnosť tvrdiť), pričom spolu s ním predloží správcovi dane písomné doklady, ktoré je podľa právnych predpisov povinný viesť (dôkazná povinnosť). Takto si daňový subjekt splní svoje povinnosti v daňovom konaní, teda aj povinnosť dôkaznú. Ak však správca dane pri preverovaní uvedených písomných podkladov preukázateľne spochybnil vierohodnosť, pravdivosť alebo úplnosť dôkazov predložených daňovým subjektom, potom možno konštatovať, že správca dane splnil svoju dôkaznú povinnosť a v takom prípade je opäť len na daňovom subjekte, či predložením alebo navrhnutím ďalších dôkazov vyvráti spochybnenie jeho pôvodných dôkazov správcom dane. Týmto spôsobom dochádza v procese dokazovania v daňovom konaní k presúvaniu dôkazného bremena medzi správcom dane a daňovým subjektom, čo predstavuje praktické vyjadrenie kombinácie uplatňovania zásady vyhládávacej a zásady prejednávacej (uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 377/2018-53 zo 14. novembra 2018).

53. Na povinnosť zaslať žalobkyni výzvu v zmysle § 17 Daňového poriadku bol správca dane opakovane upozornený žalovaným (rozhodnutia žalovaného predchádzajúce napádanému rozhodnutiu žalovaného č. 1695870/2015 zo dňa 23. novembra 2015, č. 1100302/1/197775/2015/5085 zo dňa 12. mája 2015 a č. 1100302/1/160600/2015/5085 zo dňa 15. apríla 2015). Z administratívneho spisu, ktorý bol správcom dane predložený, síce vyplýva, že dňa 18. marca 2016 bola žalobkyňa vyzvaná v súlade s § 17 ods. 1 Daňového poriadku, aby odstránila pochybnosti v podanom daňovom priznaní, ale daná výzva sa týka zdaňovacieho obdobia roku 2016 (č.l. 30 administratívneho spisu) a aj následné opravné daňové priznanie žalobkyne zo dňa 11. apríla 2016 sa týka zdaňovacieho obdobia roku 2016. Kasačný súd zistil, že správca dane nevyzval sťažovateľku na vyjadrenie k pochybnostiam, ktoré vznikli v súvislosti so zdaňovacím obdobím roka 2014.

54. V prejednávanej veci preto kasačný súd uzatvára, že došlo k situácii, kedy správca dane, ktorý mal vykonať dokazovanie za účelom preukázania účelu užívania stavieb, tak nekonal. Pri svojom rozhodovaní vychádzal iba zo zistenia, že stavby sú neužívané. Ak by správca dane dospel aj po riadnom vykonaní dokazovania k záveru, že pri neužívanej stavbe nie je možné ustáliť účel jej využitia, javí sa podľa kasačného súdu za logické pri stanovení daňovej povinnosti vychádzať z účelu, na ktorý bola stavba skolaudovaná alebo ak bol účel stavby v priebehu užívania zmenený, na aký posledný účel bolo príslušným orgánom povolené jej užívanie (hmotnoprávna subsidiarita účelu podľa stavebných predpisov).

55. Uvedený záver je podľa kasačného súdu v súlade s primárnym významom pojmu „účel využitia“ stavby obsiahnutým v stavebnom zákone, ktorý je na základe zákonom stanovených podmienok autoritatívne určený rozhodnutím príslušného orgánu a podporuje tiež záujem na zachovaní právnej istoty daňovníka a predvídateľnosti postupu správcu dane v prípade nepreukázania reálneho účelu užívania stavby.

56. Pri stavbách, ktoré nie sú užívané, môže nastať situácia, že účel využitia stavby určený v stavebnom konaní nemusí korešpondovať s účelmi uvedenými v § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach, prípadne je účel určený stavebným zákonom možné zaradiť pod viacero účelov stanovených zákonom o miestnych daniach. Vzhľadom na účel zákona o miestnych daniach, základné zásady správy daní a s prihliadnutím na ústavou garantovanú ochranu základných práv daňovníkov, by pri klasifikácii stavby a stanovení sadzby dane mal správca dane v takomto prípade vychádzať z účelu, ktorý je obsahovo najbližší účelu stanovenému v rozhodnutí v stavebnom konaní, v prípade pochybností by mal stanoviť sadzbu, ktorá je pre daňovníka najvýhodnejšia. Takýmto spôsobom je možné preklenúť nedostatok právnej úpravy, ktorá nerieši otázku určovania sadzby dane zo stavieb pre neužívané stavby.

57. Dôvodnosť aplikácie princípu „v nejasnostiach v prospech daňovníka“ potvrdil aj ústavný súd, keď uviedol, že „subjekty práva je prípustné zaťažovať daňovými, resp. poplatkovými povinnosťami len zákonom alebo na základe zákona (na rozdiel od ukladania iných povinností, ku ktorým môže dôjsť aj špecifickými prípadmi medzinárodných zmlúv a nariadení vlády). Ustanovenie čl. 59 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky je vo svojej podstate ústavnou poistkou, účelom ktorej je znemožniť výkonnej moci (vláde a orgánom verejnej správy) ukladať fyzickým a právnickým osobám daňové, prípadne poplatkové povinnosti na základe vlastného uváženia s tým, že ukladanie takýchto povinností je výsadou zákonodarnej moci a môže k nemu preto dôjsť len zákonom alebo na základe zákona. Výklad zákonov ukladajúcich fyzickým a právnickým osobám daňové a poplatkové povinnosti musí byť z povahy veci vždy reštriktívny a v pochybnostiach (pri možnosti viacerých výkladov) má prednosť taká interpretácia, ktorá je z pohľadu daňou či poplatkom zaťaženého subjektu výhodnejšia.“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky II. ÚS 362/2019, v Zbierke nálezov a uznesení ústavného súdu pod č. 14/2020).

58. Kasačný súd si je vedomý aj tej skutočnosti, že nie pre všetky stavby, ktoré sú predmetom dane zo stavieb, je vydávané kolaudačné rozhodnutie (napr. drobné stavby). Tiež môže dôjsť k situácii, že sa doklady (predovšetkým overená dokumentácia ako napr. kolaudačné rozhodnutie), z ktorých by bolo možno zistiť účel využitia stavby, na aký bola stavba povolená, nezachovávajú, alebo sa jedná o stavby, ktoré sa začali užívať pred nadobudnutím aplikovateľnej úpravy stavebného zákona. V takom prípade by podľa kasačného súdu bolo možné primerane vychádzať z ustanovenia § 104 stavebného zákona, podľa ktorého platí, že stavba je určená účelu, na ktorý je svojím stavebnotechnickým usporiadaním vybavená, teda účelu, na ktorý by mala byť využívaná. Aj v tomto prípade platí, že ak možno účel, na ktorý by sa stavba mala užívať, podradiť pod viacero účelov stanovených v § 10 ods. 1 zákona o miestnych daniach, správca dane by mal aplikovať princíp v nejasnostiach v prospech daňovníka (viď bod 57).

Záver

59. Po vyhodnotení závažnosti kasačných námietok žalobkyne kasačný súd konštatuje, že nesprávnym procesným postupom správneho súdu došlo k porušeniu práva sťažovateľky na spravodlivý proces a z toho dôvodu rozsudok krajského súdu zrušil a vrátil mu vec na ďalšie konanie (§ 462 ods. 1 SSP). Krajský súd bude musieť v ďalšom konaní vytýčiť pojednávanie vo veci, riadne a včas naň predvolať účastníkov konania a znova vec prejednať.

60. Pri novom rozhodovaní vo veci bude úlohou správneho súdu znovu vo veci rozhodnúť. Novým rozsudkom, spĺňajúcim požiadavky na riadne odôvodnené a presvedčivé súdne rozhodnutie, sa správny súd v nadväznosti na rozsah žalobných dôvodov a vyslovené názory kasačného súdu vysporiada s otázkou zákonnosti procesných postupov daňových orgánov, zákonnosti a úplnosti podkladov ich rozhodnutí, správnosti vykonaného právneho posúdenia a správnosti a úplnosti napadnutého rozhodnutia.

Kľúčové slová: použitie základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona v správnom trestaní

Vzťah k právnej úprave: § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Ustanovenie § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku nešpecifikuje, ktoré zásady trestného konania a ukladania trestov je potrebné vziať v určitej oblasti správneho trestania do úvahy pri ukladaní sankcie. Naopak, z formulácie „ktoré je potrebné použiť“ vyplýva, že treba v každom jednotlivom prípade skúmať, ktoré z týchto zásad majú byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené, a to s ohľadom na účel, ktorý tá-ktorá zásada sleduje.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Asan 12/2020 z 25. mája 2022: predsedníčka senátu JUDr. Katarína Benczová, sudkyne Mgr. Kristína Babiaková a JUDr. Zuzana Šabová, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa)]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania

1. Okresný úrad Košice, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej „žalovaný“) rozhodnutím č.: OUKE-OVBP2-2017/025379 zo dňa 19. júna 2017 zamietol odvolanie spoločnosti EUNICA MEDIA, s.r.o. proti rozhodnutiu Stavebného úradu mesta Košice - pracovisko Košice - Staré mesto (v ďalšom texte aj „stavebný úrad“ alebo „prvostupňový správny orgán“) č. MK/A/2017/03078-03/I/KOS zo dňa 15.03.2017, ktorým bola podľa § 106 ods. 4 písm. c/ zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov v znení účinnom ku dňu vydania rozhodnutia tejto spoločnosti (účastníkovi správneho konania) uložená pokuta vo výške 450,- eur za to, že „v jarných mesiacoch roka 2016 uskutočnil reklamnú stavbu rozmerov 24 m x 6 m na ľavom krídle budovy Z. H. X, G., na pozemku parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O., bez stavebného povolenia“ a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov potvrdil.

2. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí konštatoval, že stavebný úrad listom č. A/2017/03078-02/IKOS zo dňa 16. januára 2017 predvolal účastníka správneho konania na ústne pojednávanie vo veci dvoch samostatných správnych deliktov na deň 13. februára 2017. Vychádzajúc z obsahu tohto predvolania stavebný úrad špecifikoval dve skutkové podstaty správneho deliktu upravené v § 106 ods. 4 písm. c/ stavebného zákona. O naplnení skutkových podstat označených správnych deliktov sa správny orgán dozvedel z vlastnej činnosti po tom, ako vlastník predmetných reklamných stavieb podal na stavebný úrad dňa 19. apríla 2016 žiadosť o stavebné povolenie oboch reklamných stavieb. Následne stavebný úrad 18. mája 2016 vykonal miestne šetrenie a zistil, že reklamné stavby sú samostatnými stavbami zrealizovanými (osadenými) na fasáde budovy na Z. H. X S. G.. Reklamná stavba, ktorej sa týkalo odvolacie konanie v tejto veci, je umiestnená na ľavom krídle označenej budovy, čo je preukázané

zápisnicou z miestneho šetrenia pred začatím správneho konania z 12. januára 2017, ako aj z vyhotovenej fotodokumentácie.

3. Ďalej uviedol, že správny orgán prvého stupňa listom z 16. januára 2017 predvolal účastníka konania na prejednanie správnych deliktov vo veci dvoch samostatných reklamných stavieb na jeden deň, čo nie je v rozpore so stavebným zákonom ani so správnym poriadkom, pretože postupoval v súlade so zásadou hospodárnosti upravenou v § 3 ods. 4 správneho poriadku. Dňa 13. februára 2017 sa uskutočnili dve samostatné ústne pojednávania, z ktorých boli spísané aj samostatné zápisnice. Z obsahu zápisnice, ktorá sa týka skutku osadenia reklamnej stavby na ľavom krídle označenej budovy, vyplýva, že táto reklamná stavba bola zrealizovaná bez stavebného povolenia, bola jednoznačne špecifikovaná, čo sa týka jej rozmerov ako aj to, že takýmto konaním zo strany účastníka došlo k spáchaniu správneho deliktu, ktorého skutková podstata je upravená v § 106 ods. 4 písm. c/ stavebného zákona.

4. Obrana účastníka konania na ústnom pojednávaní spočívala okrem iného v tom, že reklamná stavba bola uskutočnená bez povolenia vzhľadom „na časovú tieseň“ a že „reklamná stavba bola osadená v jarných mesiacoch roku 2016“. V zápisnici, ktorej obsah bez výhrad podpísal zástupca účastníka konania, bolo konštatované, že stavebný úrad po prejednaní veci dospel k záveru, že konaním odvolateľa bola naplnená skutková podstata označeného správneho deliktu a súčasne bola uvedená aj výška pokuty, ktorá vyplýva priamo z ustanovenia § 106 ods. 4 písm. c/ stavebného zákona. Stavebný úrad následne vydal dňa 15. marca 2017 rozhodnutie, ktorým uložil účastníkovi konania pokutu. Označené rozhodnutie bolo správnym orgánom prvého stupňa riadne a kvalifikovane odôvodnené a s týmto odôvodnením sa žalovaný ako odvolací orgán v celom rozsahu stotožnil.

5. Preskúmaním obsahu predloženého spisového materiálu ďalej žalovaný dospel k záveru, že správny orgán prvého stupňa postupoval v konaní v súlade s príslušnými ustanoveniami stavebného zákona a správneho poriadku a dodržal aj všetky zásady správneho konania. Zdôraznil, že na predmetnú reklamnú stavbu bolo potrebné predchádzajúce vydanie stavebného povolenia podľa § 54 a 55 stavebného zákona, no účastník konania predmetnú reklamnú stavbu realizoval bez stavebného povolenia. Zástupca účastníka konania na ústnom pojednávaní upresnil aj čas, v ktorom bola stavba zrealizovaná a voči skutočnostiam, s ktorými bol na pojednávaní oboznámený nemal žiadne námietky.

6. K jednotlivým dôvodom odvolania žalovaný v preskúmanom rozhodnutí uviedol, že správny orgán nič nebráni, aby bol jedným predvolaním subjekt predvolaný na prejednanie dvoch alebo aj viacerých správnych deliktov, takýto postup je z dôvodu hospodárnosti bežný. Vo veci boli uskutočnené dve samostatné ústne pojednávania po sebe, z ktorých boli spísané aj samostatné zápisnice a konania boli ukončené vydaním dvoch samostatných rozhodnutí. Stavebný zákon jednoznačne a zrozumiteľne definuje skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 106 ods. 4 písm. c/ stavebného zákona, keď z dikcie tohto zákonného ustanovenia vyplýva, že zákon pojednáva o uložení pokuty 450,- eur za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia. Za dve samostatné reklamné stavby teda nemôže stavebný úrad uložiť len jednu pokutu. Podľa názoru žalovaného v tomto prípade nejde o pokračovanie delikt, ale o dva samostatné skutky, ktoré majú byť sankcionované samostatnými pokutami, ktorých výška je daná zákonom pevnou sumou. Nie je preto možné za uskutočnenie dvoch reklamných stavieb uložiť jednu „kumulatívnu“ pokutu.

7. Žalovaný uzavrel, že stavebný úrad presne a úplne zistil skutočný stav veci, mal dostatočne a kvalifikovane preverené, že ide o dve samostatné reklamné stavby a keďže stavebný zákon v platnom znení (s účinnosťou od januára 2015) presne určil výšku pokuty a to stanovením pevnej sadzby za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia, neprichádzalo do úvahy ani

aplikovanie absorpčnej zásady používanej v trestnom práve. Podľa názoru žalovaného uplatnenie tejto zásady v konaniach o správnych deliktach týkajúcich sa reklamných stavieb (§ 106 ods. 4 stavebného zákona) nie je potrebné, pretože stavebný zákon ako „lex specialis“, túto problematiku komplexne rieši.

Konanie pred správnym súdom

8. Žalobca včas podanou správnou žalobou navrhol rozhodnutie žalovaného zrušiť a vec vrátiť na opätovné konanie. Namietal nezákonnosť prvostupňového aj druhostupňového rozhodnutia.

9. Uznesením č.k. 7S/95/2017-40 zo dňa 3. októbra 2017 správny súd vylúčil na samostatné konanie preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-KE-OVBP2-2017/025429 zo dňa 20. júna 2017 (o uložení pokuty vo výške 450,- eur za to, že „v jarných mesiacoch roka 2016 uskutočnil reklamnú stavbu rozmerov 19,75 m x 5,7 m na pravom krídle budovy Z. H. X, G., na pozemku parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O., bez stavebného povolenia“, konanie na Krajskom súde v Košiciach vedené pod sp. zn. 8S/54/2017) a rozhodol, že rozhodnutie žalovaného č. OU-KE-OVBP2-2017/025379 zo dňa 19. júna 2017 preskúma v tomto konaní vedenom pod sp.zn. 7S/95/2017.

10. Podľa žalobcu boli obe rozhodnutia vydané v rozpore so zákonom, pri ich vydávaní boli porušené základné zásady správneho trestania, rozhodnutia vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci a pred ich vydaním došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonných rozhodnutí.

11. Predovšetkým namietal nesprávny postup správneho orgánu prvého stupňa, ktorý jedným prípisom č. A/2017/03078-02/IKOS z 16. januára 2017 predvolal žalobcu na jedno ústne pojednávanie nariadené na deň 13. februára 2017 o 11.00 hod. vo veci dvoch správnych deliktov :

1/ uskutočnenia reklamnej stavby rozmerov 24 m x 6 m na ľavom krídle budovy Z. H. X G., na pozemku KN C parc.č. 1961 v kat. úz. Z. O., bez stavebného povolenia;

2/ uskutočnenia reklamnej stavby - rozmerov 19,75 m x 5,7 m na pravom krídle budovy Z. H. X G. na pozemku KN - C parc.č. 1961 v kat. úz. Z. O. bez stavebného povolenia.

12. Toto nezodpovedá tvrdeniu žalovaného, že stavebný úrad žalobcu predvolal na dve ústne pojednávania, pretože z obsahu predvolania sa nedá zistiť, že by malo ísť o samostatné ústne pojednávania. Ďalej namietal, že ak aj stavebný úrad z uvedeného ústneho pojednávania vyhotovil viac zápisníc, nemá to za následok, že išlo o dve samostatné ústne pojednávania (spôsob protokolácie je vecou správneho orgánu a účastník konania, okrem prípadných vecných námietok proti zneniu zápisnice, nemá do jeho vedenia ako zasahovať). V preskúmanom rozhodnutí abscentuje zodpovedajúca reakcia na námietku, že stavebný úrad viedol vo veci údajného uskutočnenia dvoch reklamných stavieb bez stavebného povolenia iba jedno správne konanie pod č. A/2017/03078, ktoré mal uskutočniť vydaním jedného rozhodnutia vzťahujúceho sa na obe údajne nepovolené reklamné stavby. Správny poriadok predpokladá ukončenie jedného správneho konania vydaním jedného meritórneho rozhodnutia správneho orgánu a nie vydaním dvoch alebo viacerých samostatných meritórnych rozhodnutí a to bez ohľadu na to, o aký predmet správneho konania ide.

13. Za podstatné porušenie svojich procesných práv považoval, že správny orgán ho neupovedomil ako účastníka konania o začatí správneho konania (konal teda v rozpore s ust. § 18 ods. 3 správneho poriadku), ale priamo bol predvolaný na ústne pojednávanie. Vyslovil názor, že predvolanie na ústne pojednávanie nie je vylúčené spojiť práve s upovedomením o začatí správneho konania a význam riadneho oznámenia začatia konania v oblasti správneho trestania podľa žalobcu je zdôraznený

i nutnosťou oboznámenia obvineného účastníka konania so skutkom, ktorý sa mu kladie za vinu a s jeho právnou kvalifikáciou.

14. Za zásadnú vadu preskúmaného rozhodnutia žalobca označil vadu spočívajúcu v nesúlade žalobou napadnutých rozhodnutí so základnými zásadami správneho trestania (a na túto námietku navyše v preskúmanom rozhodnutí chýba aj zodpovedajúca reagencia). Konštatoval, že skutkové podstaty správnych deliktov, za ktoré mu boli správnymi orgánmi právoplatne uložené pokuty, spočívajú v uskutočnení dvoch reklamných stavieb na fasáde jednej budovy bez stavebného povolenia. Prvostupňový správny orgán zjavne kvalifikoval takéto konanie ako dva samostatné skutky (o čom vypovedá práve aj - hoci nezákonne - vydanie dvoch rozhodnutí o dvoch pokutách), z ktorých každý predstavuje samostatný správny delikt; kvalifikácia tohto konania ako dvoch samostatných skutkov je v rozhodnutí žalovaného podaná explicitne. Z konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu SR však vyplýva, že pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti formou správneho trestania musia byť zachované základné garancie platné pri vyvodzovaní trestnej zodpovednosti, pretože tak, ako to uviedol Najvyšší súd Slovenskej republiky napr. v rozsudku sp. zn. 2SŽf/44/2011 z 19. 10. 2011 (a aj v ďalších) „i na rozhodovanie o správnych deliktoch dopadajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“ Najvyšší súd SR pritom opakovane judikoval, že v administratívnom trestaní treba rešpektovať odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. 91 z 13. 02. 1991, podľa ktorého pre ukladanie administratívnych sankcií platia analogicky zásady ukladania sankcií trestných. Zároveň je potrebné vychádzať z Ústavy SR (čl. 50) ako aj analogicky z Trestného zákona (právny názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4SŽo/39/2014 z 15. 01. 2015). Žalobca sa ďalej odvolal na právne názory vyslovené v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8SŽo/147/2008 z 12. 03. 2009, podľa ktorého: „trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov), musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami, za ktoré ukladajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi. Keďže čl. 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd hovorí „o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia“ je podľa názoru najvyššieho súdu nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku, nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívno-právna zodpovednosť.“ Identický právny záver zaujal aj Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 5SŽf/85/2011 z 29. 11. 2012.

15. V súvislosti s analogickým použitím trestnoprávných noriem v prípade správneho trestania aj vo vzťahu k inštitútu pokračovacieho deliktu žalobca poukázal na právne závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5SŽ 21-22/2011 z 15. 12. 2011 a zdôraznil, že pri pokračovaní správnom delikte pri nedostatku špeciálnej úpravy je potrebné použiť „*analogiae legis*“ podľa § 122 ods. 10 Trestného zákona s tým, že rozhodujúcim znakom pokračovania v trestnom čine je, že jednotlivé útoky, z ktorých každý naplňa znaky toho istého trestného činu sú po subjektívnej stránke spojené jedným a tým istým zámerom páchatel'a v tom význame, že už od počiatku zamýšľa aspoň v hrubých rysoch aj ďalšie útoky, a že po objektívnej stránke sa jednotlivé útoky javia ako postupné realizovanie tohto jediného zámeru. Pokračovanie v trestnom čine vyžaduje aj blízku súvislosť v čase a predmete útoku. Aj keď časovú súvislosť nemožno presne ohraničiť, spravidla pôjde o niekoľko dní, týždňov či mesiacov. Spomenutá časová súvislosť je podľa žalobcu z objektívneho hľadiska najvýznamnejšia. Uskutočnenie dvoch reklamných stavieb bez stavebného povolenia na jednej a tej istej budove v prakticky súčasnom čase v zmysle vyššie označenej judikatúry Najvyššieho súdu SR predstavuje jeden skutok, majúci charakter pokračovacieho správneho deliktu v zmysle § 122 ods. 10 Trestného zákona

(per analogiam legis) za ktorý mala byť uložená jedna pokuta. V tej súvislosti argumentoval tým, že obdobne aj v trestnom práve, ak napríklad páchatel' v časovej a miestnej súvislosti odcudzí viacero motorových vozidiel (napr. v priebehu dvoch dní v jednom meste), spácha jeden pokračovací trestný čin krádeže a nie niekoľko samostatných trestných činov krádeže vo vzťahu ku každému odcudzenému vozidlu, za ktorý mu bude uložený jeden trest (dokonca ani nie ako trest úhrnný, lebo tu nejde o súbeh). Z týchto skutočností preto žalobca zaujal v správnej žalobe záver, že aj keby napokon správne orgány trestali za dva samostatné skutky právne posúdené ako dva správne delikty, neboli oprávnené uložiť za tieto správne delikty dve samostatné pokuty (nemohli pokuty kumulovať, čiže násobiť počtom reklamných stavieb), ale boli povinné aplikovať absorpčnú (pohlčovaciú) zásadu vyjadrenú v § 41 ods. 1 Trestného zákona, čiže uložiť iba jednu pokutu za správny delikt najprísnejšie trestaný, v ktorom by bola „pohltená“ pokuta aj za druhý, (resp. každý ďalší) správny delikt, za ktorý žalobcu uznali zodpovedným (analogicky § 41 ods. 1 Trestného zákona). Uvedené podľa žalobcu potvrdzuje aj právny záver vyplývajúce z nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. III.ÚS/571/2015 z 12.04.2016, ktorým bolo judikované, že pri súbehu správnych deliktov pri nedostatku špeciálnej úpravy v predpisoch upravujúcich správne delikty je potrebné použiť analogicky trestnoprávnu tzv. absorpčnú zásadu. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov.

16. Vo vzťahu k aplikácii absorpčnej zásady ďalej uviedol, že táto sa vyskytuje v troch formách, a to ako absorpcia trestných činov, absorpcia trestných sadzieb a absorpcia trestov, a trestnoprávna úprava trestania súbehu sa podľa Ústavného súdu SR použije aj na prípady správneho trestania vo vzťahu k absorpčnej zásade tak, že táto sa vždy použije v prípade jednočinného súbehu, ako aj v prípade viacčinného súbehu. Žalovaný v preskúvanom rozhodnutí však vylúčil možnosť pokračovacieho deliktu i uplatnenie absorpčnej zásady pri viacčinnom súbehu správnych deliktov, opierajúc sa o fakt, že stavebný zákon v § 106 ods. 4 písm. c/ stavebného zákona ustanovuje pevnú sadzbu pokuty za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia. Takáto argumentácia však nezodpovedá základným princípom trestania, ani právnej logike ako takej, pretože inštitúty pokračovacieho správneho deliktu a absorpčná zásada pri trestaní súbehu (jednočinného alebo aj viacčinného) nijako nesúvisia s tým, či je sankcia určená presnou výmerou alebo či je jej výmera ohraničená spodnou a hornou, prípadne len hornou hranicou. Aj keby boli tresty za niektoré trestné činy určené v Trestnom zákone presnou výmerou, nič by to nezmenilo na nutnosti potrestať súbeh takýchto trestných činov úhrnným trestom, čiže iba podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na trestný čin z nich najprísnejšie trestný; ak by boli tresty za oba či viaceré takéto trestné činy podľa zákona rovnaké, bolo by možné uložiť úhrnný trest iba v rozsahu jedného takéhoto trestu. Žalobca nesúhlasil ani so stanoviskom žalovaného, že stavebný zákon ako lex specialis problematiku správnych deliktov rieši komplexne a teda vylučuje použitie absorpčnej zásady. Existencia špeciálnej zákonnej úpravy trestania súbehu vo svetle nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. III.ÚS 571/2015 z 12. 04. 2016 by znamenala, že osobitný zákon výslovne upravuje potrestanie v prípade spáchania viacerých správnych deliktov jedným páchatel'om. V ustanoveniach § 106 a 107 stavebného zákona sa však takáto úprava (napríklad, že pokuta sa uloží samostatne za každú reklamnú stavbu, ktorej sa dôvod uloženia pokuty týka) prima facie nenachádza, a takou nie je ani ust. § 106 ods. 7 stavebného zákona, pretože táto špeciálna norma sa vzťahuje iba na prípady ďalšieho potrestania v prípade pokračovania protiprávneho konania po už právoplatnom uložení trestu, neupravuje však postup pri ukladaní pokuty za viacero konaní naplňujúcich znaky správneho deliktu.

17. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe navrhol, aby správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietol. V celom rozsahu trval na právnych záveroch uvedených v rozhodnutiach a doplnil, že spisový materiál

prvostupňového stavebného úradu sa týka dvoch správnych deliktov žalobcu, keďže ide o dve reklamné stavby, jedna je umiestnená na ľavom krídle a druhá na pravom krídle budovy Z. H. X S. G.. Podaná správna žaloba sa týka oboch reklamných zariadení, pričom v tejto veci vedenej pod sp. zn. 7S/95/2017 ide o reklamnú stavbu na ľavom krídle označenej budovy, t. j. o napadnuté rozhodnutie žalovaného č. OU-KE-OVBP2/2017/025379 zo dňa 19. júna 2017. Obsah správnej žaloby je principiálne identický s obsahom odvolania žalobcu proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu a mal zato, že v odvolacom konaní na základe tohto odvolania rozhodol správne, keď sa stotožnil s postupom stavebného úradu a odvolacie námietky účastníka konania považoval za nedôvodné. Mal za to, že postup stavebného úradu, t. j. spoločné predvolanie na prejednanie dvoch správnych deliktov, ich prejednanie bezprostredne za sebou, t. j. samostatne, ako aj spísanie dvoch zápisníc a následné vydanie dvoch samostatných rozhodnutí je v súlade so zásadou hospodárnosti a je to bežný postup prvostupňových stavebných úradov zvlášť za situácie, keď dve samostatné reklamné stavby sa nachádzajú na jednej budove. Snahou žalobcu je doceliť, aby sa vec riešila uložením iba jednej pokuty, čo však nie je možné, pretože ide o dve samostatné reklamné stavby a stavebný zákon upravuje konkrétnu výšku pokuty vždy za jednu reklamnú stavbu bez stavebného povolenia. Aj z odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia vyplýva, že v prípade, ak stavebný zákon stanovuje pevnú sadzbu za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia, neprichádza do úvahy žiadna absorpčná zásada používaná v trestnom práve. V tomto konkrétnom prípade podľa žalovaného nejde o pokračovací delikt, ale o dva samostatné delikty, ktoré boli takto aj stavebným úradom prejednané.

18. Žalobca v replike zo dňa 06. 11. 2017 k vyjadreniu žalovaného trval na dôvodoch podanej správnej žaloby, zopakoval svoju argumentáciu, týkajúcu sa procesných pochybení pri hodnotení konania žalobcu a opakovane zdôraznil, že správny orgán prvého stupňa viedol iba jeden spisový materiál, z čoho je nepochybné, že išlo iba o jedno správne konanie. Ak by malo ísť vo veci každej reklamnej stavby žalobcu o samostatné správne konanie, bolo povinnosťou správnych orgánov viesť v každom takomto správnom konaní samostatný administratívny spis, čo sa však preukázateľne nestalo. Zopakoval názor, že uskutočnenie dvoch reklamných stavieb bez stavebného povolenia na jednej a tej istej budove v prakticky súčasnom čase (pričom ani okamih uskutočnenia údajných reklamných stavieb správne orgány nemali dostatočným spôsobom ustálený) v zmysle platnej judikatúry najvyššej súdnej autority predstavuje jeden skutok, ktorý má charakter pokračovacieho správneho deliktu, za ktorý mala byť uložená jedna pokuta. Ak by napriek tomu správne orgány v danej veci trestali žalobcu za dva samostatné skutky, právne posúdené ako dva správne delikty, ich povinnosťou bolo aplikovať absorpčnú zásadu, teda uložiť iba jednu pokutu za správny delikt najprísnejšie trestaný, v ktorej by bola „pohltená“ pokuta za druhý správny delikt. V závere repliky žalobca zhrnul, že podľa jeho názoru základný omyl žalovaného v danej veci spočíval v premise, že posúdenie správneho deliktu ako pokračovacieho a aplikácia absorpčnej zásady pri trestaní súbehu sú vylúčené tým, že stavebný zákon v § 106 ods. 4 písm. c/ ustanovuje pevné sadzby pokuty za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia. Vyslovil presvedčenie, že inštitúty pokračovacieho správneho deliktu a absorpčná zásada pri trestaní súbehu (jednočinného alebo aj viacčinného) nijako nesúvisia s tým, či je sankcia určená presnou výmerou, alebo či je jej výmera ohraničená spodnou a hornou, prípadne len hornou hranicou. Aj keby boli tresty za niektoré trestné činy určené v Trestnom zákone presnou výmerou, nič by to nezmenilo na nutnosti potrestať súbeh takýchto trestných činov úhrnným trestom, čiže iba podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na trestný čin z nich najprísnejšie trestný; ak by boli tresty za oba či viaceré takéto trestné činy podľa zákona rovnaké, bolo by možné uložiť úhrnný trest iba v rozsahu jedného takéhoto trestu.

19. Správny súd dospel k záveru o neopodstatnenosti uplatnených žalobných dôvodov, preto správnu žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) zamietol.

20. Uviedol, že právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti, vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť. Formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúce zaradenie medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvozené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov.

21. Správny súd zistil, že:

- a. dňa 01.12.2016 stavebný úrad spísal „Zápisnicu o odstúpení veci na prejednanie priestupku č.: A/2016/12686 - 23/GAB vo veci uskutočnenia a užívania nepovolennej reklamnej stavby na fasáde budovy Z. H. X S. G. na pozemku parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O.“;
- b. z tejto zápisnice vyplýva, že žalobca požiadal dňa 19.04.2016 o vydanie stavebného povolenia na 2 kusy reklamných stavieb (1 kus reklamnej plachty s rozmermi 24 x 6m na ľavom krídle budovy a jeden kus reklamnej plachty s rozmermi 19,75 x 5,7m na pravom krídle budovy);
- c. stavebný úrad vykonal dňa 18.05.2016 miestnu obhliadku, zistil, že predmetné reklamné stavby sú osadené na fasáde budovy a preto v zmysle § 60 ods. 2 písm. f/ stavebného zákona rozhodnutím č. A/2016/12686-04/I/GAB zo dňa 18.05.2016 stavebné konanie zastavil, čo odôvodnil tým, že stavebník začal uskutočňovať stavbu pred tým, ako stavebné povolenie nadobudlo právoplatnosť;
- d. aj zo zápisnice spísanej dňa 12.01.2017 pracovníkmi stavebného úradu o vykonaní obhliadky reklamných stavieb postavených bez stavebného povolenia vyplýva, že na dvoch krídlach fasády budovy sa nachádzajú veľkorozmerné reklamné stavby;
- e. na základe týchto skutočností správny orgán predvolaním zo dňa 16.01.2017 predvolal žalobcu na ústne pojednávanie na deň 13.02.2017 o 11.00 hod., pričom z obsahu tohto predvolania vyplýva, že na stavebnom úrade sa uvedeného dňa uskutoční ústne pojednávanie vo veci: 1/ uskutočnenia reklamnej stavby - rozmerov 24m x 6m na ľavom krídle budovy Z. H. X, G. na pozemku KN - C parc. č. 1961, v kat. úz. Z. O. bez stavebného povolenia 2/ uskutočnenia reklamnej stavby - rozmerov 19,75m x 5,7m na pravom krídle budovy Z. H. X, G. na pozemku KN - C parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O., bez stavebného povolenia, vlastníkom ktorých je žalobca, s tým, že tento vlastník sa dopustil správneho deliktu v zmysle § 106 ods.4 písm.c/ stavebného zákona
- f. z pojednávania boli vyhotovené dve zápisnice datované dňom 13.02.2017 a označené rovnakým číslom konania: A/2017/03078, v poradí prvá týkajúca sa uskutočnenia reklamnej stavby na ľavom krídle označenej budovy a v poradí druhá označená tým istým číslom, týkajúca sa uskutočnenia reklamnej stavby na pravom krídle budovy;
- g. z obsahu týchto zápisníc vyplýva, že na pojednávaní bol prítomný zástupca účastníka konania, ktorý po objasnení predmetu konania uviedol: „Reklamná stavba bola uskutočnená po nadobudnutí účinnosti nájomnej zmluvy uzavretej s vlastníkom budovy

Slovenskou republikou, správcom majetku štátu RÚVZ so sídlom v Košiciach, z dôvodu požiadavky klienta na urýchlenie realizáciu a vzhľadom na časovú tieseň sme nemohli čakať na právoplatné stavebné povolenie. Poznávam, že vo veci prebieha zatiaľ právoplatne neukončené konanie o nariadení odstránenia reklamnej stavby, v rámci ktorého sme požiadali o ich dodatočné povolenie. Reklamná stavba bola osadená v jarných mesiacoch roku 2016.“

- h. z obsahu poučenia uvedeného v zápisniciach vyplýva, že v zmysle ustanovenia § 21 ods.2 správneho poriadku bol účastník konania vyzvaný, aby uplatnil všetky svoje pripomienky a námietky;
- i. následne správny orgán vydal dve samostatné meritórne rozhodnutia o uložení sankcie za spáchaný správny delikt v zmysle ustanovenia § 106 ods. 4 písm. c/ stavebného zákona samostatne vo vzťahu ku každej reklamnej stavbe a v oboch prípadoch bola uložená žalobcovi sankcia vo výške po 450,- eur;
- j. na základe žalobcom podaného odvolania zo dňa 15.04.2017 žalovaný vo veci týkajúcej sa rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa, č. MK/A/2017/03078-03/I/KOS (týkajúce sa reklamnej stavby bez stavebného povolenia osadenej na ľavom krídle budovy) rozhodoval v konaní vedenom pod č. OU-KE-OVBP2-2017/025379, v ktorom rozhodol preskúmaným rozhodnutím zo dňa 19.06.2017. V prípade druhého správneho deliktu týkajúceho sa osadenia reklamnej stavby bez stavebného povolenia na pravom krídle označenej budovy žalovaný rozhodoval v osobitnom odvolacom konaní vedenom pod č.: OU-KE-OVBP2-2017/025429, v ktorej veci rozhodol rozhodnutím zo dňa 20.06.2017.

22. K námietkam žalobcu o neupovedomení o začatí správneho konania, vedení len jedného pojednávania a vydaním dvoch rozhodnutí v jednom správnom konaní správny súd uzavrel, že:

- a. správny orgán má notifikačnú povinnosť v zásade vo vzťahu ku všetkým známym účastníkom správneho konania, pričom povinnosť upovedomiť o začatí správneho konania je potrebné vykladať ako nástroj zabezpečenia právnej istoty účastníka konania, keďže takýmto upovedomením sa dozvedá, v akej konkrétnej veci sa v správnom konaní koná;
- b. správny poriadok však neurčuje konkrétnu formu upovedomenia, preto možno predpokladať že akýkoľvek preukázateľný spôsob upovedomenia o začatí konania je akceptovateľný;
- c. v tejto veci je takouto postačujúcou formou aj samotné písomné predvolanie na ústne pojednávanie, z ktorého vyplývajú všetky podstatné skutočnosti, ktoré sú dostatočným spôsobom vymedzené tak skutkovo ako aj časovo pre to, aby účastník správneho konania mal dostatočnú vedomosť o tom, ktorého správneho deliktu (resp. správnych deliktov) sa toto konanie týka;
- d. v priebehu správneho konania žalobca túto skutočnosť nenamietal a v jeho priebehu ani nevznikla žiadna pochybnosť o tom, akého porušenia stavebného zákona sa dopustil;
- e. ani námietku o vedení iba jedného správneho konania na správnom orgáne prvého stupňa, v ktorom boli vydané dve samostatné meritórne rozhodnutia nepovažuje za dôvodnú, pretože uvedený nedostatok bol napravený ďalším postupom administratívneho orgánu, keď v odvolacom konaní už prebehli dve samostatné odvolacie konania, ktorých výsledkom boli aj samostatné meritórne rozhodnutia;
- f. dôvodom pre zrušenie rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy nie je akékoľvek porušenie procesného predpisu, ale len také, ktoré je podstatné, teda porušenie určitej intenzity, ktoré zároveň mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej;

- g. procesný postup správneho orgánu prvého stupňa v tejto veci nemá intenzitu takého porušenia procesných predpisov, ktoré by mohlo mať za následok zrušenie preskúmaného rozhodnutia žalovaného najmä za situácie, ak žalovaný svojim postupom v odvolacom konaní tento nedostatok napravil tým, že vo veci viedol dve samostatné odvolacie konania, v ktorých boli zachované všetky procesné práva žalobcu ako účastníka správneho konania.

23. Správny súd k veci ďalej konštatoval, že v priebehu konania pred administratívnym orgánom bol dostatočne ustálený a zistený skutkový stav, a to, že žalobca je vlastníkom predmetnej reklamnej stavby, ktorú realizoval bez stavebného povolenia, čo žalobca v správnej žalobe ani žiadnym spôsobom nerozporoval. Námietky v žalobných dôvodoch nesmerovali voči záveru administratívneho orgánu o naplnení skutkovej podstaty správneho deliktu, ale týkali sa výlučne právneho posúdenia veci, t.j. kvalifikácie konania spočívajúceho v uskutočnení dvoch reklamných stavieb ako dvoch samostatných skutkov, z ktorých každý predstavuje samostatný správny delikt a nie ako jeden skutok, majúci charakter pokračovacieho správneho deliktu. Žalobca namietal, že aj v prípade, ak by ho správne orgány trestali za dva samostatné skutky, ich povinnosťou bolo aplikovať absorpčnú zásadu a nie mu uložiť dve samostatné pokuty.

24. Správny súd poukázal na to, že:

- a. stavebný zákon v ustanovení § 106 ods. 4 písm. c/ výslovne stanovuje výšku pokuty stanovením pevnej sadzby, t.j. sumou 450 eur za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia
- b. konanie žalobcu spočívajúce v zhotovení dvoch reklamných stavieb nie je možné posudzovať ako pokračovací správny delikt, za ktorý by mala byť uložená iba jedna pokuta, pretože žalobca preukázateľne zhotovil dve reklamné stavby (zákon stanovuje povinnosť uložiť pokutu sa každú takúto reklamnú stavbu) a teda bolo povinnosťou správneho orgánu tieto stavby posudzovať samostatne;
- c. zo znenia daného ustanovenia zákona vyplýva, že správny orgán má zákonnú povinnosť uložiť právnickej osobe, alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá uskutočňuje reklamnú alebo užíva stavbu, na ktorej je informačná plocha väčšia ako 20 m² bez stavebného povolenia, alebo v rozpore s ním, alebo bez kolaudačného rozhodnutia alebo v rozpore s ním pokutu vo výške 450 eur, preto žalovaný postupoval správne, ak žalobcovi v tejto veci uložil za správny delikt zákonom stanovenú sankciu vo výške 450 eur;
- d. pokiaľ ide o súlad so zásadami správneho trestania, stavebný zákon v ust. § 106 ods. 4 písm. c/ obsahuje konkrétnu úpravu uloženia sankcie za protiprávne konanie, preto nie je potrebné podporne použiť zásady ukladania trestov podľa trestného práva - cieľom zákonnej úpravy je nielen funkcia sankčná, ale toto ustanovenie má aj preventívnu funkciu v tom smere, aby sa zabránilo zhotovovaniu reklamných stavieb bez stavebného povolenia, pretože pri inom výklade by porušovateľ zákona mohol teoreticky v časovej a miestnej súvislosti ich zhotovenia uskutočniť aj niekoľko desiatok reklamných stavieb, pričom by bol v konečnom dôsledku administratívne potrestaný iba uložením jednej sankcie.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

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

v tom, že správny súd sa síce s námietkami o porušení základných zásad správneho trestania formálne vysporiadal, ale jeho závery sú vecne nesprávne.

27. Sťažovateľ v správnej žalobe nenamietal, že nesprávnosť postupu stavebného úradu spočívala v tom, že viedol jedno správne konanie (týkajúce sa dvoch reklamných stavieb), ale naopak, namietal, že v jednom správnom konaní malo byť vydané len jedno rozhodnutie. To, čo správny súd považuje za „nápravu pochybenia v odvolacom konaní“, považuje sťažovateľ za podstatné procesné pochybenie v spočiatku správne vedenom správnom konaní. Sťažovateľ nesúhlasí so správnym súdom ani vo vyhodnotení závažnosti tohto porušenia tak, že nemohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia. Poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Asan 27/2018 z 22. mája 2019, 4 Asan 23/2018 z 10. septembra 2019 a 5 Asan 24/2018 z 12. septembra 2019, kde je uvedené, že potreba prejednávania viacerých deliktov v jednom konaní sa odvíja od časovej a obsahovej súvislosti.

28. K námietke o neupovedomení sťažovateľa o začatí správneho konania podľa § 18 ods. 3 správneho poriadku žalobca považuje za nesprávny záver správneho súdu o tom, že postačovalo len predvolanie sťažovateľa na ústne pojednávanie. Sťažovateľ nespochybňuje, že tieto úkony je možné spojiť, avšak predvolanie malo obsahovať oznámenie o začatí konkrétneho správneho konania a skutočnosť, či ide o správne konanie začaté na návrh alebo ex offio.

29. Posúdenie deliktu považuje za nesprávne. Pri vyvodzovaní administratívnej zodpovednosti formou správneho trestania musia byť v zmysle konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu SR zachované základné garancie pre vyvodzovanie trestnej zodpovednosti a trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sž 21-22/2011 z 15. decembra 2011 jednoznačne vyplýva, že analogické použitie trestnoprávných noriem je v prípade správneho trestania nutné aj vo vzťahu k inštitútu pokračovacieho deliktu. Tu je potrebné použiť analógiou legis § 122 ods. 10 Trestného zákona. Konanie sťažovateľa predstavuje jeden skutok, za ktorý má byť uložená jedna pokuta.

30. Aj keby sa sťažovateľ stotožnil so záverom správneho súdu, že ide o dva správne delikty podľa § 106 ods. 4 písm. c) stavebného zákona, boli správne orgány povinné aplikovať absorpčnú zásadu podľa § 41 ods. 1 Trestného zákona a uložiť iba jednu pokutu za najprísnejšie trestný delikt (v tomto smere poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 571/2015 z 12. apríla 2016, ako aj na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10 Asan 27/2018 z 22. mája 2019, 4 Asan 23/2018 z 10. septembra 2019 a 5 Asan 24/2018 z 12. septembra 2019, R 67/2019 a ďalšie).

31. Spochybnil závery správneho súdu o tom, že v stavebnom zákone je stanovená konkrétna sadzba za konkrétny delikt, tento fakt podľa neho nevylučuje použitie absorpčnej zásady. Inštitút pokračovacieho deliktu ani absorpčnej zásady nijako nesúvisia s tým, či je sankcia stanovená za správny delikt pevnou sadzbou alebo rozpätím. Existencia špeciálnej úpravy v stavebnom zákone, ktorú považoval správny súd za lex specialis a teda komplexnú úpravu trestania, podľa sťažovateľa nevylučuje použitie absorpčnej zásady, naopak, kumulačná zásada, ktorá by zodpovedala postupu správneho orgánu v danom prípade, sa v danom právnom predpise nenachádza.

32. Sťažovateľ uzatvára, že posudzovaný delikt mal byť posúdený ako jeden pokračovací delikt jedným rozhodnutím o uložení jednej pokuty. Aj keby boli skutky vyhodnotené ako dva samostatné delikty, bolo potrebné uplatniť absorpčnú zásadu a uložiť jednu úhrnnú pokutu vo výške 450 eur.

Sťažovateľ žiadal rozsudok správneho súdu zmeniť tak, že rozhodnutie žalovaného zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie. Žiadal tiež priznať nárok na náhradu trov voči žalovanému v rozsahu 100%.

33. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril tak, že ju považuje za nedôvodnú, a rozhodnutie správneho súdu považuje za správne.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie kasačného súdu

35. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je nedôvodná.

36. Kasačný súd sa v prvom rade zaoberal procesnými výhradami sťažovateľa. Ako nedôvodnú vyhodnotil výhradu k vedeniu jedného, resp. dvoch správnych konaní. Správny poriadok, podľa ktorého žalovaný procesne postupoval, nestanovuje povinnosť spojiť určité správne konania. Takúto povinnosť mu neurčuje ani stavebný zákon. Pri konaní z úradnej povinnosti je preto v zásade vecou správneho orgánu, pri rešpektovaní základných pravidiel konania, osobitne zásady hospodárnosti podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku, či bude viesť jedno alebo viac správnych konaní. Aj keď sa v posudzovanej veci v konaní pred prvostupňovým orgánom prvostupňovom vyskytla nejasnosť ohľadom vedenia konania voči sťažovateľovi, v druhostupňovom konaní už túto nejasnosť žalovaný odstránil. Kasačný súd sa stotožňuje s posúdením správneho súdu a dodáva, že odvolacie konanie je postavené na apelačnom princípe a druhostupňový orgán je zásadne oprávnený rozhodnúť vo veci a odstrániť vady, ku ktorým v konaní došlo. Limitom je zákaz rozhodovať o veci, ktorá nebola predmetom konania na prvom stupni, čo však nie je tento prípad. Zo spisu nie je preukázaná taká ujma na právach sťažovateľa, ktorá by mohla mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia. Samozrejme, ak by išlo o konanie o jednom delikte, ako vo svojej argumentácii zdôrazňuje sťažovateľ, nebolo by namieste viesť dve správne konania. Kasačný súd však dospel k záveru, ako bude vysvetlené nižšie, že toto nie je tento prípad.

37. Kasačný súd neprisvedčil ani námietke o nedostatočnej špecifikácii predmetu konania v prvom úkone, ktorý voči nemu správny orgán vykonal - predvolanie na ústne pojednávanie. V dokumente je uvedené:

- a. že ide o predvolanie na pojednávanie vo veci správnych deliktov
- b. skutky sú presne špecifikované (rozmery, umiestnenie, absencia stavebného povolenia)
- c. vlastníctvo stavieb
- d. právna úprava, podľa porušenia sa sťažovateľ mal dopustiť
- e. poučenie.

Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že sťažovateľ mal dostatočnú vedomosť o tom, ktorého správneho deliktu (resp. správnych deliktov) sa konanie týka. Zároveň kasačný súd poukazuje na predošlú úvahu o tom, že ak by sa aj v skorších štádiách konania vyskytli nedostatky, je možné ich v priebehu správneho konania napraviť. Z ďalších úkonov správneho orgánu prvého stupňa je nepochybné, že na ústnom pojednávaní boli ozrejmene všetky okolnosti posudzovaného konania sťažovateľa, tento sa k nim vyjadril a v priebehu správneho konania nevzniesol žiadnu pochybnosť o

tom, akého porušenia stavebného zákona sa dopustil. Jeho práva na obhajobu v tomto smere neboli žiadnym spôsobom narušené.

38. Zásadnou otázkou pre záver o správnom posúdení je podľa kasačného súdu to, či bolo v predmetnom správnom konaní potrebné použiť analógiu s trestným právom vo väzbe na § 195 písm. c) a d) SSP. Podľa tohto ustanovenia správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukladanie sankcií v rámci správneho trestania,

39. Sťažovateľ sa konkrétne domáhal toho, aby jeho konanie bolo považované za jeden skutok a posúdené ako pokračovací delikt analógiou podľa § 122 ods. 10 zákona č. 300/2005 Z.z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov, čomu prislúcha uloženie jednej sankcie s použitím absorpčnej zásady podľa analógie s § 41 ods. 1 Trestného zákona. O pokračovacom správnom delikte mal žalovaný konať v jednom správnom konaní. Ak by aj posúdil skutky ako dva samostatné delikty, mal použiť absorpčnú zásadu podľa analógie s § 41 ods. 1 Trestného zákona.

40. Podľa § 122 ods. 10 Trestného zákona cit: „Za pokračovací trestný čin sa považuje, ak páchatel pokračoval v páchaní toho istého trestného činu. Trestnosť všetkých čiastkových útokov sa posudzuje ako jeden trestný čin, ak všetky čiastkové útoky toho istého páchatel'a spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť, najmä jednotiaci zámer páchatel'a spáchať uvedený trestný čin.“

41. Podľa § 41 ods. 1 Trestného zákona (Úhrnný a súhrnný trest) cit: „Ak súd odsudzuje páchatel'a za dva alebo viac trestných činov, uloží mu úhrnný trest podľa toho zákonného ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na trestný čin z nich najprísnejšie trestný. Popri treste prípustnom podľa takého zákonného ustanovenia možno v rámci úhrnného trestu uložiť aj iný druh trestu, ak jeho uloženie by bolo odôvodnené niektorým zo zbiehajúcich sa trestných činov. Ak sú dolné hranice trestných sadzieb trestov odňatia slobody rôzne, je dolnou hranicou úhrnného trestu najvyššia z nich.“

42. Kasačný súd považuje za dôležité v prvom rade ozrejmiť svoj prístup k aplikácii § 195 písm. c) a d) SSP, t.j. uplatňovaniu základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona v správnom trestaní.

43. V našom právnom poriadku sa vyslovovanie záveru o zodpovednosti za správne delikty riadi úpravou správneho práva. Z hľadiska hmotného práva to predstavuje veľké množstvo právnych predpisov upravujúcich zodpovednosť fyzických a právnických osôb na rôznych úsekoch štátnej správy, z procesného hľadiska je využívaný správny poriadok alebo osobitné procesné predpisy správneho práva, resp. čiastkové úpravy niektorých procesných otázok v právnych predpisoch na úsekoch jednotlivých oblastí štátnej správy. Pod vplyvom rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP), ktorý pri výklade pojmov trestné obvinenie/trestná vec používa autonómny výklad, sa aj v rozhodovacej praxi slovenských súdov začali prijímať rozhodnutia o tom, že pri trestaní za správne delikty sa musí uplatniť rovnaký štandard ako pri trestaní za trestné činy. Potrebu aplikácie trestných zásad v správnom konaní a v správnom trestaní súdy odvodzujú z Dohovoru o ochrane ľudských práv a

základných slobôd, ako aj z Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) členským štátom o správnych sankciách (ďalej len „Odporúčanie“).¹

44. SSP ako právny predpis správneho súdnictva neupravuje povinnosti správnych orgánov v správnom konaní a teda ani nezavádza procesné pravidlá pre správne konanie, resp. pravidlá ukladania sankcií správnymi orgánmi. Ust. § 195 SSP nešpecifikuje, ktoré trestnoprávne zásady je potrebné vziať v určitej oblasti správneho trestania do úvahy. Naopak, používa formuláciu „ktoré je potrebné použiť...“, čo znamená, že treba v každom jednotlivom prípade starostlivo skúmať, ktoré z trestnoprávnych zásad mali byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené. Takýto prístup zodpovedá prístupu ESLP, ktorý napríklad na účely aplikácie čl. 6 Dohovoru (právo na spravodlivé súdne konanie) v jednotlivých prípadoch vyhodnocuje, či sa uplatní pojem „trestné obvinenie/trestná vec“ za pomoci tzv. Engelových kritérií.²

45. Tento prístup umožňuje spravodlivo posúdiť a zohľadniť osobitosti veľkého množstva rôznych typov správnych deliktov, ktoré sa odlišujú svojou závažnosťou a mierou spoločenskej škodlivosti. Použitie trestných zásad v správnom trestaní sleduje spravodlivé a primerané potrestanie páchateľa deliktu tak, aby bol naplnený účel trestu - represia a prevencia (individuálna aj všeobecná). Dopĺňa úpravu správneho práva tam, kde je to vzhľadom na tento cieľ nevyhnutné.

46. Ani v doterajšej rozhodovacej praxi súdov nezaznieva požiadavka na plošné uplatňovanie všetkých trestných zásad v správnom trestaní. Potrebu individuálneho skúmania, či sa v danom správnom konaní uplatní konkrétna zásada trestného konania, formuloval napríklad Ústavný súd SR v náleze I. ÚS 505/2015-55 zo dňa 13.1.2016 pre použitie zásady zákazu reformatio in peius v súťažnom práve. K použitiu absorpčnej zásady konkrétne v daňovom práve sa vyjadril Najvyšší súd SR napríklad vo veci sp. zn. 2Sžf/44/2011 cit.: „Najvyšší súd SR považuje za potrebné vzhľadom na dôvody odvolania žalovaného zdôrazniť, že napriek tomu, že doterajšia judikatúra v oblasti administratívneho trestania sa nedotkla sankcionovania v oblasti daňového práva, tak i v tejto oblasti súdneho prieskumu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí daňových orgánov je povinnosťou správneho súdu skúmať, v prípade ak žalobca ako daňový subjekt spáchal viacero správnych deliktov, či mu správca dane pri ukladaní pokuty za tieto delikty nemal v zmysle absorpčnej zásady uplatňujúcej sa v trestnom práve uložiť iba jednu pokutu ako sankciu za správny delikt najprísnejšie postihnuteľný, a to o to viac, ak túto skutočnosť žalobkyňa namietla.“

47. Z rozsudku vo veci Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžh/2/2015 vyplýva, že zásadu absorpcie nemožno automaticky z trestného práva prebrať do správneho práva cit: „Navyše vo vzťahu k absorpčnej zásade pri stanovovaní výšky sankcií najvyšší súd poukazuje na odlišný mechanizmus tejto zásady v trestnom práve, ktorej uplatnenie nemá vždy opodstatnenie v správnom práve. Je nepochybný úmysel zákonodarcu v prejednávanej veci určiť kritéria pre stanovenie výšky sankcie prostredníctvom ustanovenia § 38 ods. 10 zákona č. 136/2001 Z. z.“ Súd ďalej v tejto súvislosti poukázal na to, že cit: „Takisto aj z Ústavy Slovenskej republiky vyplýva zámer osobitne odlíšiť, resp. striktné oddeliť trestné

¹ Podľa Odporúčania sa majú uplatňovať v správnych konaniach nasledovné zásady: 1. zásada zákonnosti, 2. zásada zákazu retroaktivity, 3. zásada ne bis in idem, 4. zásada konania o správnom delikte v primeranej lehote, 5. zásada ukončenia správneho konania o delikte rozhodnutím, 6. špeciálne zásady (právo osoby byť informovaná o obvinení voči nej, právo na primeraný čas na obhajobu, právo na informácie o povahe dôkazov, právo byť vypočutá, právo na odôvodnenie rozhodnutia, 7. zásada, že dôkazné bremeno nesie správny orgán, 8. zásada preskúmateľnosti rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia. Spracované podľa textu Odporúčania dostupného na stránke Rady Európy https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804fc94c

² Prípady Engel a ostatní vs. Holandsko z 8. júna 1976.

sankcie od administratívneho trestania. Predovšetkým najvyšší súd poukazuje na čl. 49 ústavy, ktorý prísne terminologicky odlišuje právomoc zákonodarcu pri určovaní sankcií v oblasti trestného a správneho práva, vrátane čl. 50 ods. 1 ústavy spresňujúcim procesom stanovenia výšky sankcie.“

48. Z uvedeného vyplýva, že každý prípad musí byť posúdený individuálne a argumentácia rozhodnutiami súdov z rôznych oblastí správneho trestania má limitované využitie. V každej oblasti správneho trestania treba zvažovať, či zákonodarcu mal v úmysle zaviesť osobitný systém sankcií a iba ak primárna právna úprava správneho práva zlyháva pri zabezpečovaní ochrany práv a legitímnych záujmov právnych subjektov, treba posúdiť, či je uplatnenie trestnoprávnej úpravy spôsobilé ochrániť páchateľa správneho deliktu pred neproporcionálnym postihovaním a tiež, či sa poskytuje dostatočná ochrana príslušnému verejnému záujmu.

49. V posudzovanom prípade bolo cieľom zákonodarcu regulovať umiestňovanie reklamných stavieb. Novelou stavebného zákona účinnou od 2. januára 2015 sa § 43 rozšíril o odsek 2, v ktorom je definovaný pojem „reklamná stavba“, čo malo za cieľ odstrániť nejednoznačný výklad a zabrániť obchádzaniu povinností, vyplývajúcich zo stavebného zákona. Reklamné stavby sa delia v závislosti od veľkosti reklamnej plochy, resp. od jej najväčšieho rozmeru, a to na reklamné stavby s max. informačnou plochou do 3 m², reklamné stavby s informačnou plochou od 3 do 20 m² a reklamné stavby s najväčšou reklamnou plochou nad 20 m². Najväčšou informačnou plochou treba rozumieť takú informačnú plochu, ktorá vytvára kolmý priemet jednej najväčšej informačnej plochy umiestnenej na reklamnej stavbe na zvislú rovinu podľa projektovej dokumentácie predloženej stavebnému úradu.

50. Veľkosti reklamnej stavby potom zodpovedá proces posúdenia (ohlásenie alebo stavebné povolenie) a tiež sankcie (§ 106 ods. 4 stavebného zákona v znení relevantnom pre posúdenie skutku). Sankcie sú stanovené pevnou sumou bez možnosti zohľadňovania konkrétnych okolností spáchania činu či pomerov páchateľa.

51. Kasačný súd na základe uvedeného uzatvára, že žalovaný aj správny súd správne posúdili, že v danom prípade išlo o dve samostatné reklamné stavby, ktoré boli špecifikované rozličnými rozmermi a samostatným umiestnením na rôznych častiach budovy, pričom každá z nich mohla existovať a plniť svoj účel samostatne. Uskutočnenie týchto stavieb bez stavebného povolenia bolo preto správne posúdené ako dva samostatné delikty.

52. Analogické využitie § 122 ods. 10 Trestného zákona, t.j. posúdenie sťažovateľovho konania ako pokračujúceho správneho deliktu, kasačný súd nepovažuje za správne. Jednak, ako je uvedené vyššie, stavebný zákon presne špecifikuje skutkovú podstatu predmetného správneho deliktu ako uskutočnenie alebo užívanie reklamnej stavby s konkrétno definovanými rozmermi. Ide teda o dva rôzne skutky a nie o dva súvisiace čiastkové útoky pri páchaní jedného deliktu. Súčasne, pri ukladaní trestu za pokračujúci trestný čin sa použije § 34 ods. 4 Trestného zákona cit: „Pri určovaní druhu trestu a jeho výmery súd prihliadne najmä na spôsob spáchania činu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, príťažujúce okolnosti, poľahčujúce okolnosti a na osobu páchateľa, jeho pomery a možnosť jeho nápravy. Súd pri určovaní druhu trestu a jeho výmery prihliadne aj na to, že páchateľ trestného činu získal trestným činom majetkový prospech; ak tomu nebránia majetkové alebo osobné pomery páchateľa alebo to nebude na ujmu náhrady škody, uloží mu s prihliadnutím na výšku tohto majetkového prospechu popri inom treste aj niektorý trest, ktorým ho postihne na majetku, pokiaľ mu takýto trest za splnenia podmienok podľa odseku 6 neuloží ako samostatný.“ V prípade pokračovacieho trestného činu sa všetky čiastkové útoky posudzujú ako jeden trestný čin, pričom najmä pri majetkových trestných činoch sa škody spôsobené jednotlivými čiastkovými útokmi spočítavajú.

53. Kasačný súd uzatvára, že by bolo v rozpore s cieľom, ktorý sleduje uplatnenie trestných zásad v správnom trestaní, ak by sa z trestného práva izolovane „vybrala“ jedna zo zásad, tu posúdenie sťažovateľovho konania ako pokračovacieho deliktu, bez toho, aby sa prevzalo aj príslúchajúce ustanovenie o trestaní za pokračovací delikt. Trestný zákon síce predpokladá posúdenie jednotlivých útokov ako jedného pokračovacieho trestného činu, avšak pri ukladaní trestu zaň pracuje s kritériami, podľa ktorých je možné jednotlivé útoky posúdiť vo vzájomnej súvislosti a v rámci rozpätia trestnej sadzby dospieť k trestu s represívnym aj preventívnym účinkom. V posudzovanom prípade je sankcia stanovená pevnou sadzbou za každú reklamnú stavbu a teda zodpovedajúci účinok trestu by postupom, ktorý žiada sťažovateľ, nebolo možné naplniť.

54. Táto úvaha sa podľa kasačného súdu uplatní vo vzťahu k dôvodnosti uplatnenia absorpčnej zásady. Absorpčná zásada je explicitne zakotvená v § 41 ods. 1 Trestného zákona a v § 12 ods. 2 zákona o priestupkoch. Spočíva v tom, že v prípade dvoch alebo viacerých protiprávných skutkov, prejednávaných jedným orgánom, bude páchatelovi uložený trest podľa pravidiel vzťahujúcich sa na najprísnejšie postihnuteľný skutok., t.j. dôjde k pohlteniu miernejšieho trestu prísnejším. Účelom absorpčnej zásady je ochrana páchatel'a pred neprimerane vysokým trestom, ktorý by už neplnil svoju funkciu vytvorenia podmienok na výchovu páchatel'a k tomu, aby viedol riadny život (pri fyzických osobách), resp. pri neprimerane vysokých peňažných sankciách by mohol viesť k likvidácii právnickej osoby/podnikateľov. Podobne ako pri úvahe o pokračovacom delikte, kasačný súd zdôrazňuje, že trestanie v trestnom práve je postavené na ucelenej koncepcii a vyňatie len jednej čiastkovej úpravy nie je možné bez zodpovedajúceho zasadenia do kontextu prejednávaného správneho deliktu a vyhodnotenia, či bude výsledok konania spravodlivý voči účastníkovi pri poskytnutí dostatočnej ochrany verejnému záujmu.

55. Stavebný zákon zakotvuje pevné sadzby pokuty za každú reklamnú stavbu. Ak by sa mala použiť sťažovateľova argumentácia, viedlo by to k výsledku, kedy mohol bez povolenia uskutočňovať neobmedzený počet reklamných stavieb a profitovať z toho a potrestať by ho bolo možné maximálnou sumou vo výške zodpovedajúcej jednej pokute za jednu reklamnú stavbu. Takýto systém by vôbec nezabezpečil plnenie funkcií sankcie - jej represívneho a preventívneho účinku. Zároveň kasačný súd zo spisového materiálu nezistil a sťažovateľ neuvádza ani neprekladá dôkazy, že by uloženie dvoch sankcií spolu v sume 900,- eur (2x450,-eur) malo pre neho likvidačný charakter.

56. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že stavebný zákon pri trestaní deliktov za uskutočňovanie alebo užívanie reklamných stavieb bez príslušného povolenia zakotvuje komplexnú úpravu. Neabsentuje v nej úprava ochrany záujmov sťažovateľ'a, ktorú by bolo potrebné zabezpečiť prostredníctvom využitia analógie s trestným právom. Naopak, použitie analógie by v tomto prípade viedlo k uloženiu trestu, ktorý by neplnil svoju funkciu a nebol by zabezpečený verejný záujem v oblasti regulovania reklamných stavieb.

57. Záverom kasačný súd dodáva, že uplatnený prístup v tomto konkrétnom prípade nevybočuje z medzí požiadaviek kladených na správne trestanie Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd ani Odporúčaním, keďže ani z jedného dokumentu nevyplýva požiadavka na konkrétny postup pri stanovení výšky trestu. Všeobecná požiadavka na primeranosť akéhokoľvek trestu je podľa kasačného súdu v tomto prípade dodržaná.

Záver

58. Kasačný súd uzatvára, že správny súd sa v odôvodnení svojho rozhodnutia vysporiadal so všetkými pre vec zásadnými námietkami účastníka konania, svoje závery formuloval zrozumiteľne a presvedčivo, pričom sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neuviedol žiadne také relevantné skutočnosti, ktorými by spochybnil správnosť rozsudku správneho súdu. Dospel preto k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietnuť.

Kľúčové slová: oprava chyby v katastrálnom operáte; poradie registrovaných záložných práv; zánik záložného práva

Vzťah k právnej úprave: § 59 zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon); § 151ma ods. 3, § 151k ods. 1 Občianskeho zákonníka

Právna veta

Pri vykonaní záznamu o vlastníckom práve k nehnuteľnosti do katastra príklepom licitátora na dražbe na základe realizácie záložného práva prednostného veriteľa je potrebné do katastra nehnuteľností zapísať i zánik záložného práva ostatných záložných veriteľov.

V prípade viacerých registrovaných záložných práv k tej istej nehnuteľnosti je pre postup orgánu katastra záväzná ich poradie zapísané v katastri nehnuteľností. Skúmanie identity a existencie zabezpečenej pohľadávky v súvislosti s poradím registrovaných záložných práv patrí v takomto prípade do právomoci civilného súdu.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžrk 6/2020 z 27. apríla 2022: predseda senátu JUDr. Marián Trenčan (sudca spravodajca), sudcovia JUDr. Elena Berthotyová, PhD., a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie

1. Dňa 28.06.2018 pani S. W. (ďalšia účastníčka konania, ďalej len „vydražiteľka“) doručila Okresnému úradu Dunajská Streda, katastrálny odbor (ďalej len „prvostupňový orgán“) „žiadosť o opravu v katastrálnom operáte“, v ktorej uviedla, že žiada o prešetrenie existencie záložného práva v časti D. listu vlastníctva č. XXXX, katastrálne územie: P. W., vo vzťahu k bytu č. XX, X. V., vchod XX, (ďalej len „list vlastníctva“ a „byt“), v prospech sťažovateľky podľa V-4868/10. Súčasne uviedla, že byt nadobudla dobrovoľnou dražbou a preto žiada o zrušenie tohto záložného práva.

2. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. X-90/2018 z 03.12.2018 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) podľa § 59 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/1995 Z. z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení účinnom v rozhodnom čase (ďalej len „Katastrálny zákon“) v katastrálnom území P. W. na liste vlastníctva zrušil „Záložné právo na byt č. XX/H. v prospech Slovenskej sporiteľne, a.s., so sídlom Tomášikova 48, 832 37 Bratislava, IČO: 00 151 053, podľa V-4868/10, č.z. 2312/10.“ V odôvodnení sumarizoval priebeh správneho konania, vrátane zisťovania, kedy vznikla pohľadávka ostatných vlastníkov, ktorí boli navrhovateľmi dražby. Konštatoval okrem iného, že nepatrí do jeho kompetencie posudzovať a kontrolovať vedenie účtovníctva Okresného stavebného družstva Dunajská Streda (správca domu), že zákonné záložné právo

ostatných vlastníkov bolo zapísané do katastra nehnuteľností ako prvé v poradí a až neskôr bolo registrované záložné právo v prospech sťažovateľky.

3. Žalovaný rozhodnutím č. UO-TT-OOP5-2019/008069, Xo 1/2019 z 21.02.2019 (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“) rozhodol ako odvolací orgán podľa § 59 ods. 2 Správneho poriadku tak, že odvolanie sťažovateľky zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil. Žalovaný uviedol, že dokazovanie o okamihu vzniku pohľadávky bolo nad rámec potreby zisťovania skutkového stavu, a táto informácia nebola potrebná. Uviedol, že sa rozhodol v súlade so zásadou materiálnej publicity katastra nehnuteľností tak, aby nebola narušená istota účastníkov právnych vzťahov ohľadom poradia registrovaných záložných práv a z toho vyplývajúcich dôsledkov. Poukázal na to, že údaj o vzniku a zániku pohľadávok k bytu je zrejmý z rozpisu nedoplatkov, a že v čase zápisu zákonného záložného práva bol na byte evidovaný nedoplatok. Prvostupňový orgán podľa žalovaného odvodil prednostné postavenie zákonného záložného práva a následnú potrebu výmazu záložného práva sťažovateľky výlučne z ustanovení § 151k ods. 1 a § 151ma ods. 3 Občianskeho zákonníka, nie zo znenia notárskej zápisnice. Sťažovateľka si musela byť podľa žalovaného vedomá, že svoju pohľadávku zabezpečuje záložným právom, ktoré bude registrované ako druhé v poradí a odmietla sa domáhať aspoň čiastočného uspokojenia z výťažku dražby. Žalovaný súhlasil, že zákon počíta aj s možnosťou zániku zákonného záložného práva, ale správny orgán nemá právomoc rozhodnúť ex offo o jeho výmaze. Tvrdil, že pre poradie záložných práv je rozhodujúci čas ich registrácie a nie čas ich zániku.

4. Podľa žalovaného je nepochybné, že zákonné záložné právo ostatných vlastníkov bytov bolo registrované ako prvé, preto má v zmysle § 151k ods. 1 Občianskeho zákonníka prednostný charakter a teda sa mal predmet dražby v zmysle § 151ma ods. 3 Občianskeho zákonníka previesť nezaťažený záložným právom sťažovateľky, registrovaným druhým v poradí. Ponechanie zápisu tohto záložného práva na liste vlastníctva po zápise vydražiteľky ako vlastníčky treba podľa žalovaného považovať za chybu, ktorú bolo potrebné odstrániť podľa § 59 ods. 1 písm. a) Katastrálneho zákona.

Konanie pred správnym súdom

5. Krajský súd v Trnave (ďalej len „správny súd“ alebo „krajský súd“) rozsudkom č. k. 14S/42/2019- 285 z 9. júla 2020 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zamietol správnu žalobu, ktorou sa sťažovateľka domáhala zrušenia preskúmaného rozhodnutia i prvostupňového rozhodnutia.

7. Správny súd súhlasil s právnym posúdením žalovaného, v zmysle ktorého dôvodom zrušenia (výmazu) záložného práva sťažovateľky bola skutočnosť, že zákonné záložné právo v prospech ostatných vlastníkov bolo registrované ako prvé v poradí, čo znamená, že má v zmysle § 151k ods. 1 Občianskeho zákonníka prednostný charakter, čo súčasne znamená, že predmet dražby sa mal v zmysle § 151ma ods. 3 Občianskeho zákonníka previesť nezaťažený záložným právom sťažovateľky registrovaným ako druhé v poradí. Správny súd za nesporné považoval, že na vykonanie záznamu bolo predložené notárske osvedčenie o vykonaní dobrovoľnej dražby, z ktorého obsahu, ako i z údajov katastra nehnuteľností v rozhodnom čase, vyplývalo, že dražba bola realizovaná na základe záložného práva zapísaného ako prvého v poradí. Napriek tejto skutočnosti však orgán katastra vykonal záznam tak, že síce zapísal vydražiteľku za vlastníčku, avšak ponechal na liste vlastníctva zapísané záložné právo k bytu v prospech záložného veriteľa zapísaného v druhom poradí.

8. Správny súd uviedol, že s nadobudnutím vlastníctva spojeným s výkonom záložného práva v poradí prvým záložným veriteľom je súčasne zo zákona (§ 151ma ods. 3 Občianskeho zákonníka) spojený aj zánik záložného práva ostatných záložných veriteľov, pričom tento zánik ostatných záložných

práv, ku ktorému dochádza ex lege, sa do katastra nehnuteľností zapisuje záznamom v zmysle § 34 ods. 1 Katastrálneho zákona. Správny súd pokračoval, že pokiaľ je na vykonanie záznamu predložený návrh, prílohou ktorého je notárske osvedčenie o vykonaní dobrovoľnej dražby a z jeho obsahu, ale predovšetkým zo zápisu v katastri nehnuteľností vyplýva, že sa jedná o výkon záložného práva zapísaného ako prvého v poradí, čo v danom prípade bolo splnené, má orgán katastra povinnosť nielen zapísať do katastra nehnuteľností vlastníctvo vydražiteľa nadobudnuté dobrovoľnou dražbou, ale i vymazať prípadné ostatné záložné práva a to aj v prípade, ak sa formálne takýto ich výmaz v návrhu na vykonanie záznamu nepožadoval. Uviedol, že pokiaľ by orgán katastra uvedeným spôsobom nepostupoval a ostatné záložné práva by nevymazal, nastal by stav, keď by bol zápis v katastri nehnuteľností v rozpore so skutočným stavom.

9. Správny súd považoval konanie a rozhodnutie o oprave chyby v katastrálnom operáte za jednu z možností, ako napraviť nesprávne vykonanie záznamu podľa § 59 ods. 1 písm. a) Katastrálneho zákona v znení účinnom v rozhodujúcej dobe. Napriek argumentácii sťažovateľky, že jej záložné právo malo byť zapísané na prvom mieste (pretože jej pohľadávka vznikla skôr), bol podľa správneho súdu rozhodujúci zápis poradia záložných práv v katastri nehnuteľností, pričom správny súd zdôraznil hodnovernosť a záväznosť údajov katastra podľa § 70 a § 71 ods. 2 Katastrálneho zákona. Spor o existenciu alebo poradie záložného práva je podľa správneho súdu vecno-právnym sporom, na ktorého riešenie je oprávnený len súd v civilnom sporovom konaní, a iba tento súd sa môže odchyliť od stavu zapísaného v katastri nehnuteľností; riešenie sporov nepatrí orgánu katastra ani správneho súdu.

10. Ďalej správny súd vychádzal z potreby ochrany dobrej viery spojenej so zápsmi v katastri nehnuteľností (materiálna publicita), konštatoval dobromyseľnosť vydražiteľky (ohľadom zapísaného poradia záložných práv), a pri pomeriavaní jej dobromyseľnosti a pasivity sťažovateľky (ktorá neiniciovala určovaciu žalobu) s ohľadom na zásadu proporcionality videl potrebu ochrany práv vydražiteľky. Preto podľa správneho súdu bol daný dôvod, aby orgán katastra rozhodnutím o oprave chyby v katastrálnom operáte podľa § 59 ods. 1 písm. a) Katastrálneho zákona zrušil zápis záložného práva na príslušnom liste vlastníctva.

Kasačná sťažnosť žalobkyne, vyjadrenia ostatných účastníkov konania

15. Sťažovateľka zastúpená advokátom podala proti napadnutému rozsudku rozsiahlu kasačnú sťažnosť tvrdiac, že správny súd v konaní porušil zákon tým, že konal s účastníkom, ktorý nemal spôsobilosť samostatne konať pred krajským súdom v plnom rozsahu a nekonal za neho zákonný zástupca alebo procesný opatrovník (§ 440 ods. 1 písm. c/ SSP), ďalej že vo veci rozhodol vylúčený sudca alebo nesprávne obsadený krajský súd (§ 440 ods. 1 písm. e/ SSP), súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP), rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP), a odklonil sa od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. h/ SSP). (...)

23. K meritórnemu posúdeniu uviedla, že akcesorita záložného práva má byť posúdená tak, že poradie v registri je síce rozhodujúce, ale poradie po vzniku a registrácii relevantných záložných práv. Vo vzťahu k preskúmanému rozhodnutiu sťažovateľka opakovala, že registrované záložné právo ostatných vlastníkov muselo najneskôr v roku 2011 zaniknúť a vykonávalo sa záložné právo iné, v katastri neregistrované, pričom neexistujúce právo nemôže mať materiálne žiadne poradie. Namietala voči tvrdeniu žalovaného o akcesorite záložného práva k zmluve o výkone správy. Trvala na tom, že

poradie registrácie je dôležité pre poradie uspokojenia, a rozsiahlo polemizovala s odôvodnením preskúmaného rozhodnutia a vyjadrením žalovaného k žalobe.

29. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že tvrdenie sťažovateľky o potrebe dvoch samostatných záznamových konaní je nepochopením ustanovení Katastrálneho zákona o záznamovom konaní. Záznam je len evidenčný úkon, ktorý nemá vplyv na vznik, zmenu alebo zánik práv k nehnuteľnostiam. Povinnou náležitosťou záznamového konania je existencia verejnej (alebo inej) listiny, ktorou tu bola notárska zápisnica. Podľa žalovaného platí zásada, že verejné listiny sa zapisujú ako celok v jednom záznamovom konaní, a práva (vrátane práv čo sú v nich výslovne uvedené, ako aj tých čo z ich obsahu vyplývajú na základe zákona) sa zapisujú naraz.

30. Doslovný výklad § 15 zákona č. 182/1993 Z. z. o vlastníctve bytov a nebytových priestorov (ďalej len „zákon o vlastníctve bytov“) pred novelou z roku 2019 považuje žalovaný za nesprávny a vzhľadom na túto novelu aj prekonaný. Napriek nejednoznačnej aplikačnej praxi v minulosti formalistický výklad stojaci na akcesorite podľa neho celkom popiera zmysel a účel zákonného záložného práva. Mal za to, že záložné právo sa neviaže na vznik pohľadávky, ale je viazané na byt či nebytový priestor a vzniká ex lege s nadobudnutím vlastníckeho práva k bytu alebo nebytovému priestoru. Poukazoval aj na dôvodové správy k novelám zákona o vlastníctve bytov. Tvrdil, že záložné právo ostatných vlastníkov bolo zapísané ako prvé v poradí a jeho zápis nebol sťažovateľkou spochybňovaný, sťažovateľka bola uzročená s tým, že jej patrí záložné právo druhé v poradí. Sťažovateľka podľa žalovaného bola aj uzročená s tým, že sa zákonné záložné právo realizuje, pričom priebeh a platnosť dražby nenapadla.

31. Žalovaný ďalej tvrdil, že sa musel riadiť poradím zapísaným na liste vlastníctva a na základe notárskej zápisnice, ktorá vychádzala z údajov katastra, bol povinný zapísať vlastnícke právo vydražiteľky. Zároveň mal podľa § 151ma ods. 3 Občianskeho zákonníka vymazať ostatné záložné práva. Preto ak prvostupňový orgán ponechal údaj o záložnom práve sťažovateľky, vznikla mu povinnosť nesprávne údaje opraviť podľa § 59 Katastrálneho zákona.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právne závery kasačného súdu

36. Kasačný súd rovnako ako krajský súd poznamenáva, že úlohou orgánov verejnej správy ani správneho súdu nebolo v tejto veci záväzne rozhodnúť spor o existenciu záložného práva sťažovateľky, čo patrí ako spor o existenciu práva do právomoci civilného súdu. Zároveň kasačný súd uznáva, že otázka, kto zo zúčastnených subjektov by bol v takomto prípadnom spore žalobcom a kto žalovaným, je do značnej miery determinované práve výsledkom administratívneho konania, o ktoré išlo v súdnej veci.

37. V administratívnom konaní, ktorého cieľom bolo zistenie, či je potrebné v zmysle návrhu vydražiteľky vykonať opravu chyby v katastrálnom operáte, bolo v okolnostiach veci úlohou orgánov katastra posúdiť, či je na liste vlastníctva evidovaný stav v rozpore s verejnými listinami a inými listinami, v zmysle § 59 ods. 1 Katastrálneho zákona v znení účinnom do 30.09.2018.

38. Zmyslom katastra nehnuteľností je čo najpresnejšie evidovať existujúce vecno-právne a iné súvisiace vzťahy k nehnuteľnostiam. Orgány štátnej správy na úseku katastra nie sú oprávnené riešiť spory medzi účastníkmi týchto (najčastejšie občianskoprávných) vzťahov.

39. Kasačný súd poznamenáva, že k zvýšeniu právnej istoty a predchádzaniu takýmto sporom by nepochybne prispelo, keby boli záložné práva do katastra zapisované s podrobnejším popisom, než predpokladá § 8 ods. 1 písm. b) bod 2 Katastrálneho zákona, teda nielen „záložné práva (označenie záložného veriteľa)“, pričom zákon tu vylučuje uvedenie výšky zabezpečenej pohľadávky. V praxi sa tak (mimo zbierky listín) spravidla bližšie neidentifikuje ani právny titul vzniku záložného práva ani pohľadávka, od ktorej existencie je závislá existencia záložného práva ako vecného práva. V súdnej veci činila sťažovateľka spornou práve identitu zabezpečenej pohľadávky a tým aj identitu (a z nej plynúce poradie) záložného práva ostatných vlastníkov, ktoré vznikalo podľa vtedy účinného znenia zákona o vlastníctve bytov zo zákona na zabezpečenie jednotlivých pohľadávok.

K právomoci správneho orgánu a k hlavnej meritórnej otázke

50. Ďalej sťažovateľka nesúhlasila so závermi správneho súdu, že otázku poradia záložného práva mohla sťažovateľka včas aktívne riešiť určovacou žalobou podľa § 137 písm. c) Civilného sporového poriadku, pričom tvrdila jednak to, že určovacia žaloba o poradie záložného práva je procesne neprípustná, ako i to, že je práve úlohou orgánu správy katastra, aby ho udržiaval a aktualizoval. Kasačný súd súhlasí so správnym súdom, že záväzne rozhodnúť o poradí záložných práv ako aj o ich samotnej existencii patrí práve civilnému súdu. Ak sťažovateľka nepodkladá svoje tvrdenie o neprípustnosti určovacej žaloby príslušným zamietajúcim rozsudkom alebo iným relevantným súdnym rozhodnutím, ide len o jej úvahy. Vo všeobecnosti je treba súhlasiť s krajským súdom, že ide o otázku, ktorá patrí do právomoci civilného súdu. Orgány verejnej správy na úseku katastra nehnuteľností okrem iného zosúladujú údaje katastra so skutočnosťami vyplývajúcimi z verejných listín a iných listín, pričom vo veci bolo sporné práve to, ktoré údaje majú považovať za záväzné pri svojom postupe, a do akej hĺbky má siahať zisťovanie skutkového stavu a jeho hodnotenie. Je zrejmé, že úlohou takéhoto správneho orgánu nie je riešenie hmotnoprávných sporov o vecné právo medzi účastníkmi administratívneho konania.

51. Kasačný súd konštatuje, že argumentácia sťažovateľky k ústrednej meritórnej právnej otázke, z akých zistení orgán katastra v konaní o oprave chyby môže a musí vychádzať, bola pomerne obsiahla. V podstate sa však koncentrovala okolo tvrdenia, že bolo potrebné zistiť skutočné poradie zapísaných záložných práv, ktoré v dôsledku závislosti (akcesority) záložného práva na pohľadávke závisí (aj) od okamihu vzniku zabezpečenej pohľadávky. Naopak žalovaný, vydražiteľka i správny súd v podstate vychádzali z toho, že neprináleží správnemu orgánu, aby riešil otázku okamihu vzniku zabezpečenej pohľadávky, ale v tejto časti jeho úlohu pri úkonoch súvisiacich s evidenciou výsledku dobrovoľnej dražby v podstate redukujú len na to, aby overil, či vyplýva zo samotného zápisu záložného práva v katastri nehnuteľností, že navrhovateľ dražby je prednostným veriteľom v zmysle § 151ma ods. 3 Občianskeho zákonníka.

52. Kataster nehnuteľností je koncipovaný tak, že sa pri úprave údajov evidovaných v katastrálnom operáte vychádza spravidla z už existujúcich zápisov v ňom, a aj listiny, ktoré sú podkladom pre záznam, musia vychádzať z údajov katastra (§ 36a Katastrálneho zákona). Tento princíp úzko súvisí s legálnou zásadou hodnovernosti a záväznosti údajov katastra (najmä § 70 Katastrálneho zákona). Aj podľa kasačného súdu tak pri chýbajúcej právomoci orgánu katastra riešiť súkromnoprávne spory a všeobecnej požiadavke na čo možno najvyššiu aktuálnosť údajov katastra je namieste, aby správny orgán pri zápise práv vyplývajúcich z vykonanej dobrovoľnej dražby vychádzal z prezumpcie správnosti zápisu poradia záložných práv v katastri.

53. Je potrebné zohľadniť aj to, že zákonodarca neustanovil osobitný potvrdzovací postup pre prechod vlastníckeho práva príklepom licitátora na dražbu, a aj právna prax dlhodobo akceptuje, že sa takýto prechod vlastníctva zapisuje do katastra nehnuteľností na základe § 34 ods. 1 Katastrálneho zákona záznamom, na základe predloženej notárskej zápisnice osvedčujúcej dražbu a potvrdenia o zaplatení ceny dosiahnutej vydražením vydražiteľom. Prípadná neplatnosť dražby musí byť potom vyslovená súdom v zmysle § 21 ods. 2 zákona č. 527/2002 Z. z. o dobrovoľných dražbách, teda patrí do právomoci civilného súdu. Zároveň je potrebné, aby sa v katastri nehnuteľností prejavili ďalšie účinky takéhoto prechodu vlastníckeho práva po výkone záložného práva prednostného veriteľa, teda zánik záložného práva ostatných záložných veriteľov podľa § 151ma ods. 3 Občianskeho zákonníka. Aj bežný hospodársky účel dražby nehnuteľnosti a očakávania vydražiteľa pri dražbe na návrh záložného veriteľa registrovaného ako prvého v poradí (§ 151k, § 151ma ods. 3 Občianskeho zákonníka) predpokladajú, že vec prechádza na vydražiteľa bez zaťaženia ďalšími záložnými právami, čo má prirodzený priaznivý vplyv na výšku dražobného výťažku. Pri tomto právnom stave a korešpondujúcej právnej praxi je potom namieste, keď orgán katastra po zistení, že mu bola predložená notárska zápisnica o vykonaní dobrovoľnej dražby nehnuteľnosti na návrh veriteľa, ktorý je zapísaný v katastri nehnuteľností ako záložný veriteľ prvý v poradí, spolu so zodpovedajúcim dokladom o zaplatení, vychádza z týchto listín a zo záväzného údajov katastra o poradí záložných práv. Je zrejmé, že sťažovateľka má pravdu, keď tvrdí, že notár nie je oprávnený osvedčiť samotný zánik záložného práva, ale notárska zápisnica o priebehu dražby osvedčuje výkon záložného práva, s ktorým je za určitých okolností spojený zánik ostatných záložných práv, a bolo z nej zrejmé, kto bol navrhovateľom dražby. Notárska zápisnica v tomto prípade neobsahovala ani údaj o tom, kedy mala vzniknúť zabezpečená pohľadávka, orgán katastra však musel vychádzať z údajov katastra, z ktorých vyplýva poradie záložných veriteľov. Predstava sťažovateľky, že je potrebné skúmať aj identitu a existenciu zabezpečenej pohľadávky, a podľa toho posudzovať aj existenciu a poradie registrovaných záložných práv, presahuje kompetenciu orgánu verejnej správy na úseku katastra, ako aj rozsah údajov o záložnom práve do katastra zapísaných. K tomuto záveru kasačného súdu prispieva aj fakt, že právna úprava zákonného záložného práva ostatných vlastníkov podľa § 15 ods. 1 zákona o bytoch prechádza postupnými zmenami, a aj v obdobiach rozhodujúcich pre súdenú vec bola aplikačná prax spojená s viacerými spornými otázkami, ktorých riešenie je treba očakávať od civilných súdov, nie od orgánov katastra.

54. Preto aj podľa kasačného súdu je pri takejto neurčitosti zápisu záložného práva v katastri a pri pnutí medzi záujmami viacerých osôb potrebné, aby správny orgán vychádzal striktnie z údajov katastra, ktoré sa považujú za hodnoverné a záväzné. Prípadné následné spory, napríklad o neplatnosť dražby, zánik či zachovanie záložného práva, ako aj zodpovednosť záložného veriteľa ako navrhovateľa dražby za škodu v zmysle § 33 zákona o dražbách či v dôsledku porušenia povinností záložného veriteľa v zmysle Občianskeho zákonníka, patria do právomoci civilného súdu.

56. Kasačný súd poznamenáva, že výmaz záložného práva sťažovateľky z katastra nie je príčinou zániku tohto práva (ktoré v skutočnosti môže naďalej existovať tak, ako tvrdí sťažovateľka), ale je dôsledkom toho, že došlo k vykonaniu dobrovoľnej dražby na návrh veriteľa, ktorý bol v katastri evidovaný ako prvý v poradí. V tomto zmysle je treba konštatovať, že takýto výmaz je najmä evidenčný úkon, ktorý spravidla bude odrážať skutočný stav, ale v závislosti od okolností veci je možný aj opak. Preto neostáva iné, ako odkázať osobu, ktorá tvrdí opak (v tomto prípade sťažovateľku), na civilný súd disponujúci právomocou v súkromnoprávných veciach. Pritom kasačný súd nespochybňuje, že už samotná existencia alebo neexistencia zápisu o záložnom práve môže mať významné dôsledky na neskoršie právne postavenie dotknutých osôb.

Kľúčové slová: sociálne zabezpečenie; starobný dôchodok; doba poistenia; zamestnanie I. pracovnej kategórie (kat. I.AA); prevedenie na inú prácu; evidenčný list sociálneho zabezpečenia

Prejudikatúra: 9 So 199/2014; 9 So 126/2016; 9 Sk 51/2019; 7 Sk 45/2019; 10 So 1/2021

Vzťah k právnej úprave: § 14 ods. 2 písm. a) zák. č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení; vyhláška č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení; § 5, § 6, § 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. o zaradovaní zamestnaní do I. a II. pracovnej kategórie na účely dôchodkového zabezpečenia

Právna veta

- I. Ak bol občan priamo zo zamestnania uvedeného v § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení (teda zo zamestnania I. pracovnej kategórie v baníctve so stálym pracoviskom pod zemou v hlbinných baniach, označovaného ako kategória I.AA), prevedený na inú prácu z dôvodov, kvôli ktorým ho organizácia mohla previesť aj bez jeho súhlasu, a počas trvania doby tohto prevedenia získal nárok na čiastočný invalidný dôchodok, započíta sa mu doba tohto prevedenia na základe § 5 ods. 1 písm. d), § 6 ods. 1 a § 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. o zaradovaní zamestnaní do I. a II. pracovnej kategórie na účely dôchodkového zabezpečenia ako doba zamestnania tej istej pracovnej kategórie (I.AA) bez toho, aby sa do tohto zamestnania musel vrátiť. Na tohto občana sa nevzťahuje ani ustanovenie § 14 ods. 5 zákona č. 100/1988 Zb., ktoré započítanie tejto doby viazalo na jej trvanie k 31. decembru 1999.**
- II. Zo zákona č. 100/1988 Zb., vyhlášky č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení, ale ani z ustanovení zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení, ktoré upravujú konanie Sociálnej poisťovne v dávkových veciach, nevyplýva, že by jej organizačná zložka bola viazaná obsahom evidenčných listov sociálneho zabezpečenia pri posudzovaní otázky, či sa doba určitého zamestnania má posúdiť ako doba zamestnania určitej kategórie z dôvodov uvedených v § 5, 6 a 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Sk 11/2021 z 30. marca 2022: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovanej vyplýva, že žalobca bol od 1. septembra 1975 do 30. júna 1978 v učebnom pomere v Odbornom učilišti pri Bani Cígeľ v Prievidzi, kde sa pripravoval na povolanie banského zámočníka. V evidenčnom liste sociálneho zabezpečenia bol tento učebný pomer evidovaný ako zamestnanie I. kategórie. Od 1. júla 1978 sa stal pracovníkom K., kde okrem obdobia od 3. októbra

1979 do 31. marca 1981, kedy vykonal základnú vojenskú službu, postupne pracoval ako údržbár - zámočník, banský zámočník, baník, elektromontér a nakoniec ako baník-zámočník. Tieto zamestnania boli na evidenčných listoch sociálneho zabezpečenia vedené ako zamestnania kategórie I.AA. Pri tejto práci utrpel 17. júla 1991 pracovný úraz, pri ktorom prišiel o niekoľko prstov na nohe. Preto bol od 18. júla 1991 až do 29. februára 1992 práceneschopný a poberal nemocenské. Od 1. marca 1992 žalobca pokračoval v práci v K. ako prevádzkový zámočník na povrchu, čo bolo na evidenčnom liste evidované ako zamestnanie III., resp. II. kategórie.

2. Žalobca si 25. júna 1992 uplatnil nárok na invalidný dôchodok. Na tento účel posudková komisia sociálneho zabezpečenia pri Okresnej správe sociálneho zabezpečenia v Prievidzi 20. júla 1992 preskúmala jeho zdravotný stav a dospel k záveru, že žalobca nie je invalidný podľa § 29 ods. 2 písm. c) zákona č. 100/1988 Zb. o sociálnom zabezpečení v znení účinnom v tom čase, ale že je od 1. marca 1992 čiastočne invalidný podľa § 37 ods. 2 písm. b) cit. zák. Zároveň posudková komisia odporučila žalobcovi prácu bez fyzickej námahy a nie v chladnom prostredí, napríklad prácu pomocného robotníka alebo skladníka na povrchu. Na základe tohto posudku Slovenská správa sociálneho zabezpečenia rozhodnutím z 24. augusta 1992 priznala žalobcovi od 1. marca 1992 úrazový čiastočný invalidný dôchodok 1.971 býv. Kčs. Pri jeho výpočte vychádzala z toho, že žalobca odpracoval 12 rokov a 66 dní v tzv. zvlášť zvýhodnenej I. kategórii (t. j. kategórii I.AA).

3. Žalobca skončil svoj pracovný pomer v K. 30. apríla 1996 a od 2. mája 1996 do 31. decembra 2002 bol v pracovnom pomere k U. v zamestnaní, ktoré bolo zaradené do III. kategórie. Rozhodnutím žalovanej z 30. júla 1996 mu bol čiastočný invalidný dôchodok odňatý, pretože jeho zárobok prekročil ustanovenú hranicu. Ďalším rozhodnutím z 13. októbra 1998 mu bol znova priznaný čiastočný invalidný dôchodok s účinnosťou od 1. júna 1998. Ako poberteľ tohto dôchodku bol

- od 1. januára 2003 do 31. decembra 2006 zamestnancom obecnej príspevkovej organizácie E.,
- od 1. januára 2007 do 31. decembra 2009 a znova od 1. júla do 31. augusta 2010 zamestnancom spoločnosti E.,
- od 1. marca do 30. novembra 2011 a od 1. mája do 30. septembra 2012 znova zamestnancom U. a
- od 1. júla do 31. decembra 2013 znova zamestnancom príspevkovej organizácie E.

4. Žalobca 4. júla 2019 podal žalovanej žiadosť o výplatu starobného dôchodku, ktorú žalovaná zamietla rozhodnutím z 21. augusta 2019. Vyšla z názoru, že žalobca nedosiahol dôchodkový vek, ktorý je podľa § 65 ods. 1 a 2 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov základnou podmienkou nároku na starobný dôchodok. Zdôraznila, že žalobcov dôchodkový vek nebolo možné určiť podľa § 21 ods. 1 zákona č. 100/1988 Zb., pretože v zamestnaní podľa § 14 ods. 2 písm. a) alebo b) cit. zák. odpracoval len 12 rokov a 66 dní namiesto vyžadovaných 15 rokov a v zamestnaniach I. kategórie celkovo odpracoval len 16 rokov a 186 dní namiesto vyžadovaných 20 rokov. Rovnako žalovaná nemohla určiť dôchodkový vek podľa § 174 ods. 1 zákona č. 100/1988 Zb., pretože zamestnanie žalobcu netrvalo k 31. decembru 1999. Podľa žalovanej tak žalobca dôchodkový vek dovŕši až 5. októbra 2023.

5. Žalobca v odvolaní proti tomuto rozhodnutiu, ako aj v doplnení odvolania zdôrazňoval, že od 1. marca 1992 bol prevedený na inú prácu v dôsledku pracovného úradu. Preto sa mala táto doba zamestnania podľa § 5 ods. 1 písm. d) a § 6 ods. 1 nariadenia vlády ČSSR č. 117/1988 Zb. o zaradovaní zamestnancov do I. a II. pracovnej kategórie na účely dôchodkového zabezpečenia posúdiť ako zamestnanie kategórie I.AA [t. j. podľa § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb.]. Keďže mu bol

priznaný čiastočný invalidný dôchodok, podľa § 7 cit. nariadenia sa na takéto započítanie nevyžadoval ani návrat do zamestnania zodpovedajúcej kategórie. Okrem toho je doba poberania takéhoto dôchodku náhradnou dobou podľa § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. Generálny riaditeľ žalovanej tu napadnutým rozhodnutím z 28. februára 2020 odvolanie žalobcu zamietol. Na odôvodnenie uviedol, že § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. za náhradnú dobu považuje len dobu poberania invalidného, nie aj čiastočného invalidného dôchodku. Nesúhlasil ani s hodnotením obdobia od 1. marca 1992 do 30. apríla 1996 ako zamestnania kategórie I.AA, pretože podľa evidenčného listu sociálneho zabezpečenia žalobca v takejto kategórii naposledy pracoval k 29. februáru 1992. Doby uvedené v § 5 ods. 1 a § 6 ods. 1 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. bolo podľa § 14 ods. 5 zákona č. 100/1988 Zb. možné započítať, len ak tieto doby trvali k 31. decembru 1999; u žalobcu však doba prevedenia na inú prácu skončila 30. apríla 1996.

6. Správnu žalobu žalobcu proti tomuto rozhodnutiu správny súd zamietol tu napadnutým rozsudkom č. k. 18 Sa 11/2020-63. Stotožnil sa s názorom žalovanej, že ako náhradná doba podľa § 9 ods. 1 písm. h) zákona č. 100/1988 Zb. sa dala hodnotiť len doba poberania plného, nie čiastočného invalidného dôchodku. Správny súd súhlasil so žalobcom, že jeho prevedenie na inú prácu od 1. marca 1992 bolo dôsledkom pracovného úrazu, takže mohlo byť dobou podľa § 5 ods. 1 písm. d) a § 6 ods. 1 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. Zdôraznil však, že takúto dobu by podľa § 14 ods. 5 zákona č. 100/1988 Zb. bolo možné započítať ako zamestnanie kategórie I.AA, len ak by trvala k 31. decembru 1999. Tento záver podľa správneho súdu potvrdzuje aj rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Sk 16/2019, z ktorého obsahlo citoval. V dôsledku toho považoval za správny záver žalovanej, že žalobca neodpracoval 15 rokov v zamestnaní I.AA kategórie ani 20 rokov v zamestnaniach I. kategórie, preto mu nemohol vzniknúť nárok na skorší dôchodkový vek podľa § 21 zákona č. 100/1988 Zb.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

7. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zmeny napadnutého rozsudku tak, že sa zruší rozhodnutie žalovanej a vec sa jej vráti na ďalšie konanie. Na úvod zdôraznil, že od 1. júla 1978 pracoval ako baník v K. do 29. februára 1992, kedy bol kvôli pracovnému úrazu prevezený na inú prácu až do 30. apríla 1996. Celkovo odpracoval v tomto zamestnaní 17 rokov a 266 dní. Na základe § 5 ods. 1 písm. d) v spojení s § 6 ods. 1 a § 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. malo byť celé toto obdobie započítané ako obdobie kategórie I.AA, bez ohľadu na to, ako bolo zaradené zamestnanie, ktoré skutočne vykonával. Zatriedenie tohto zamestnania na evidenčnej karte je len evidenčným úkonom zamestnávateľa. Potom pracoval pre U. až do 31. decembra 2002. Preto považoval za splnenú aj podmienku § 14 ods. 5 zákona č. 100/1988 Zb., na ktorú odkazoval správny súd v napadnutom rozsudku. Práca, na ktorú bol žalobca prevezený, totiž neznamenala prácu pre toho istého zamestnávateľa. Vytkol však správneho súdu, že § 14 ods. 5 a § 174 ods. 2 cit. zák. nesprávne vyložil, pretože mal brať do úvahy históriu týchto zmien v čase. Na žalobcu nemožno aplikovať zákony, ktoré nadobudli účinnosť až potom, čo splnil podmienky ustanovené skoršími predpismi. Dátum 31. december 1999 v citovaných ustanoveniach sa týka len tých, ktorí nezískali potrebný počet rokov zamestnania pred týmto dátumom. Ak by sa podmienka trvania zamestnania alebo náhradnej doby k tomuto dátumu mala aplikovať aj na tých, čo už potrebné podmienky splnili, znamenalo by to v skutočnosti zhoršenie ich právnej pozície. Podľa § 175g cit. zák. sa o nároku žalobcu malo rozhodnúť podľa predpisov účinných v čase, kedy žalobca získal 15 rokov zamestnania v kategórii I.AA, teda v znení účinnom do 31. decembra 1995. Splnením tejto podmienky žalobca mohol žiadať odchod do dôchodku v skoršom veku.

8. Žalovaná navrhla kasačnú sťažnosť zamietnuť, pretože napadnutý rozsudok považovala za správny.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie veci kasačným súdom

10. Žalobca v prerokúvanej veci žiadal žalovanú o výplatu starobného dôchodku, pretože zastával názor, že naň splnil podmienky. Podľa § 65 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. v znení účinnom ku dňu uplatnenia nároku žalobcu (4. júla 2019) mal poistenec nárok na starobný dôchodok, ak bol dôchodkovo poistený najmenej 15 rokov a dovŕšil dôchodkový vek (odsek 1). Žalovaná v preskúvanom rozhodnutí sama uzavrela, že žalovaný bol (so zohľadnením dôb zamestnania a náhradných dôb podľa predpisov účinných do 31. decembra 2003, porov. § 255 cit. zák.) dôchodkovo poistený minimálne 16 rokov a 186 dní, teda viac než ustanovených 15 rokov. Spornou zostala otázka, či žalobca dosiahol dôchodkový vek. Dôchodkový vek poistenca podľa § 65 ods. 2 zákona č. 461/2003 Z. z. v cit. znení je 62 rokov veku poistenca, ak tento zákon v odsekoch 4 až 8 (osobitný dôchodkový vek mužov v rokoch 2004 a 2005 a osobitný dôchodkový vek žien), § 65a (osobitný dôchodkový vek od roku 2024) a 274 neustanovuje inak. Žalobca - muž v čase uplatnenia nároku na starobný dôchodok nedosiahol vek 62 rokov, ale len 59 rokov, nedosiahol teda dôchodkový vek. Žalovaná však na základe jeho námietok skúmala, či jeho dôchodkový vek nemá byť iný na základe § 274.

11. Podľa § 274 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. sa zachovávajú nároky vyplývajúce zo zaradenia zamestnaní do I. a II. pracovnej kategórie. Pracovné kategórie boli pôvodne upravené v § 14 zákona č. 100/1988 Zb. v znení účinnom do 31. decembra 1999. Podľa odseku 1 boli zamestnania na účely dôchodkového zabezpečenia zaradené do 31. decembra 1999 podľa druhu vykonávaných prác do troch pracovných kategórií. Zamestnania I. a II. pracovnej kategórie boli uvedené v rezortných zoznamoch zamestnaní zaradených do I. a II. pracovnej kategórie vydaných pred 1. júnom 1992; do III. pracovnej kategórie patrili zamestnania, ktoré neboli zaradené do I. alebo II. pracovnej kategórie. Podľa odseku 2 boli do I. pracovnej kategórie zaradené zamestnania, v ktorých sa vykonávali sústavne a v priebehu kalendárneho mesiaca prevažne rizikové práce, pri ktorých dochádza k častým a trvalým poruchám zdravia pracujúcich pôsobením škodlivých fyzikálnych a chemických vplyvov; podľa písmena a) išlo predovšetkým o zamestnania v baníctve so stálym pracoviskom pod zemou v hlbinných baniach. Na podobných princípoch bolo zaradenie zamestnaní upravené v § 12 ods. 1 písm. a) prvom bode zákona č. 121/1975 Zb. o sociálnom zabezpečení účinného do 30. septembra 1988. Podľa § 170 zákona č. 100/1988 Zb. sa však zaradenie zamestnania vykonávaného pred 1. októbrom 1988 do I. alebo II. pracovnej kategórie určovalo po 30. septembri 1988 podľa tohto zákona, ak je to pre občana výhodnejšie a nevznikol mu nárok na dôchodok pred 1. októbrom 1988; pokiaľ však bolo zaradenie zamestnania vykonávaného pred 1. októbrom 1988 výhodnejšie podľa predpisov platných počas výkonu zamestnania, určuje sa do 30. septembra 1988 zaradenie podľa týchto predpisov. V dôsledku toho tak zaradenie zamestnaní do pracovných kategórií pred účinnosťou zákona č. 100/1988 Zb. môže mať význam len vtedy, ak je výhodnejšie než zaradenie podľa tohto zákona.

12. Podľa § 21 zákona č. 100/1988 Zb. platilo, že občan má nárok na starobný dôchodok, ak bol zamestnaný najmenej 25 rokov a dosiahol vek aspoň a) 55 rokov, ak bol zamestnaný najmenej 15 rokov v zamestnaní uvedenom v § 14 ods. 2 písm. a) alebo najmenej 10 rokov v takom zamestnaní v uránových baniach; b) 55 rokov, ak bol zamestnaný najmenej 15 rokov v zamestnaní uvedenom v § 14 ods. 2 písm. b), ak bol z tohto zamestnania prevedený alebo uvoľnený z dôvodov uvedených v § 12 ods. 3 písm. d) a e); c) 55 rokov, ak bol zamestnaný najmenej 20 rokov v zamestnaní uvedenom v § 14 ods. 2 písm. b)

až h); d) 58 rokov, ak bol zamestnaný najmenej 20 rokov v zamestnaní uvedenom v § 14 ods. 2 písm. i) až l); alebo e) 60 rokov. Z citovaného ustanovenia je tak zrejmé, že základnou podmienkou pre vznik nároku na starobný dôchodok podľa zákona č. 100/1988 Zb. bola doba zamestnania aspoň 25 rokov, ktorá platila všeobecne a bez ohľadu na pracovnú kategóriu takého zamestnania. Druhou podmienkou bolo dosiahnutie určitého (dôchodkového) veku, ktorý sa líšil v závislosti od toho, či bol občan počas určitej doby zamestnaný v zamestnaniach I. kategórie alebo len v zamestnaniach II. a III. kategórie. Práve skorší dôchodkový vek, po dosiahnutí ktorého vznikol nárok na starobný dôchodok, treba považovať za nárok vyplývajúci zo zaradenia zamestnania do určitej pracovnej kategórie v zmysle § 274 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. (porov. napr. rozsudok tunajšieho súdu sp. zn. 10 So 1/2021). Pokiaľ teda občan bol zamestnaný v zamestnaní I. kategórie po dobu uvedenú v § 21 zákona č. 100/1988 Zb., zostáva mu aj po 31. decembri 2003 (t. j. po nadobudnutí účinnosti zákona č. 461/2003 Z. z.) zachovaný znížený dôchodkový vek tak, ako ho upravoval § 21 zákona č. 100/1988 Zb. (konštantná judikatúra najvyššieho súdu, za všetky napr. rozsudok sp. zn. 7 Sk 45/2019).

13. Medzi žalobcom a žalovanou nie je sporné, že medzi 1. júlom 1978 a 29. februárom 1992 žalobca odpracoval 12 rokov a 66 dní v zamestnaní podľa § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. Sporným bolo a zostalo, za akú pracovnú kategóriu sa má považovať zamestnanie, do ktorého bol žalobca od 1. marca 1992 po dohode s organizáciou (zamestnávateľom) prevedený. Podľa § 18 ods. 2 zákona č. 100/1988 Zb. v znení účinnom do 31. mája 1992 sa ako doba zamestnania I. (II.) pracovnej kategórie započítavali aj a) náhradné doby (§ 9) s výnimkou doby nezamestnanosti a b) doby ustanovené nariadením vlády Československej socialistickej republiky. Na vykonanie tohto ustanovenia vydala vláda ČSSR citované nariadenie č. 117/1988 Zb., ktoré ustanovovalo ďalšie doby (okrem zamestnania a náhradných dôb), ktoré sa mohli započítavať do I. a II. pracovnej kategórie. Podľa § 5 ods. 1 písm. d) cit. nariadenia sa ako doba zamestnania I. (resp. II.) pracovnej kategórie započítavali, ak boli obklopené touto dobou, tiež doba prevedenia pracovníka na inú prácu, na ktorú je organizácia oprávnená aj bez jeho súhlasu. Táto doba sa podľa § 6 ods. 1 cit. nar. započítavala dokonca aj ako doba zamestnania I. pracovnej kategórie v baníctve so stálym pracoviskom pod zemou v hlbinných baniach [teda ako zamestnanie podľa § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb.], ak bola obklopená dobou tohto zamestnania. Podľa § 7 cit. nar. potom platilo, že návrat do zamestnania príslušnej pracovnej kategórie po skončení doby uvedenej v § 5 ods. 1 alebo v § 6 ods. 1 sa pre započítanie týchto dôb ako dôb zamestnania príslušnej kategórie nevyžaduje, ak pracujúcemu za trvania uvedených dôb vznikol nárok na (okrem iného) čiastočný invalidný dôchodok.

14. Zo znenia citovaných ustanovení tak vyplýva, že doby uvedené v § 5 ods. 1 cit. nariadenia sa započítavali dvojakým právnym režimom - štandardným a výnimočným. Štandardne platilo, že v okamihu, kedy doba uvedená v § 5 ods. 1 začala plynúť, nebol spôsob jej započítania vždy zrejmý. Jej započítanie totiž bolo v zmysle § 5 ods. 1 resp. § 6 ods. 1 závislé od odkladacej podmienky - či sa pracovník vráti do zamestnania rovnakej kategórie alebo nie. Pokiaľ sa doň pracovník vrátil, bola naplnená podmienka podľa citovaných ustanovení, že uvedené doby sú „obklopené“ dobami zamestnania príslušnej kategórie, teda toto zamestnanie im tak predchádzalo, ako aj na ne nadväzuje. Pokiaľ sa doň nevrátil, nebola táto podmienka naplnená a túto dobu nebolo možné započítavať ako dobu zamestnania tej kategórie, ktoré jej predchádzalo. Vo výnimočnom režime, ktorý upravoval § 7 nariadenia č. 117/1998 Zb., nebolo započítanie doby závislé od uvedenej odkladacej podmienky. Len čo totiž pracovník počas tejto doby získal nárok na jeden z tam uvedených dôchodkov, nemusel sa vrátiť do zamestnania rovnakej kategórie, a doba uvedená v § 5 ods. 1, resp. § 6 ods. 1 cit. nar. sa mu započítavala ako doba zamestnania, ktoré tejto dobe predchádzalo. Citované nariadenie vlády č. 117/1988 Zb., ako aj právny základ jeho vydania (§ 18 zákona č. 100/1988 Zb.) boli síce zrušené zákonom č. 235/1992 Zb. a ich platnosť nebola výslovne obnovená ani predĺžená neskorším posúvaním

dátumu zrušenia pracovných kategórií. Judikatúra však už dospela k záveru, že citované ustanovenia sa musia aplikovať až dovtedy, kým v právnom poriadku existovali pracovné kategórie (porov. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 9 So 196/2016).

15. Správny súd ani žalovaná si dostatočne neobjasnili tieto vzťahy medzi jednotlivými ustanoveniami § 5, 6 a 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb., a preto nesprávne vyložili § 14 ods. 5 zákona č. 100/1988 Zb. Podľa tohto ustanovenia totiž platilo, že pre zápočet náhradných dôb a dôb uvedených v § 5 ods. 1 a § 6 ods. 1 cit. nar. sa nevyžaduje návrat do zamestnania I. a II. pracovnej kategórie, pokiaľ tieto doby k 31. decembru 1999 trvajú. Účelom citovanej normy je celkom zjavne riešiť problém spojený s vyššie popísaným štandardným právnym režimom započítavania uvedených dôb. Podľa § 15 zákona č. 100/1988 Zb. v znení účinnom od 1. januára 2000 sa totiž všetky zamestnania považovali za zamestnania III. kategórie. Osoba, ktorá zo zamestnania I. alebo II. kategórie prešla do doby uvedenej v § 5 ods. 1 resp. § 6 ods. 1 cit. nar. a bola v nej k 31. decembru 1999, by sa tak po tomto dátume mohla vrátiť len do zamestnania III. kategórie. Tým by ale nespĺnila odkladaciu podmienku návratu do zamestnania I. alebo II. kategórie, ktorá podmieňovala započítanie týchto dôb do týchto kategórií. Túto nevýhodu zákonodarca vyriešil tým, že podmienku návratu odpustil aj týmto osobám.

16. Ustanovenie § 14 ods. 5 zákona č. 100/1988 Zb. tak vytváralo nový osobitný režim pre skupinu osôb, ktoré inak podliehali štandardnému režimu, a to tým, že im umožňuje započítať tieto doby ako doby zamestnaní I. resp. II. kategórie aj bez toho, aby sa do rovnakého zamestnania museli vrátiť. Ide o jeden z konkrétnych prejavov snahy zákonodarcu, aby sa kvôli zrušeniu I. a II. kategórie bezdôvodne nezhoršili právne pozície, ktoré boli pôvodne spojené s týmito kategóriami. Z uvedeného je však zároveň zrejmé, že § 14 ods. 5 cit. zák. sa nemôže vzťahovať na občanov, ktorí už podľa predpisov účinných do 31. decembra 1999 nemuseli splniť odkladaciu podmienku návratu do zamestnania rovnakej kategórie. Takýmito občanmi boli práve aj osoby uvedené v § 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb., teda občania, ktorým počas doby uvedenej v § 5 ods. 1 alebo § 6 ods. 1 cit. nar. vznikol nárok na jeden z tam uvedených dôchodkov. Ako už bolo vysvetlené, takémuto občanovi sa uvedené doby už v čase do 31. decembra 1999 bez ďalšieho započítavali ako doby zamestnania I. alebo II. pracovnej kategórie. Odkaz správneho súdu na rozsudok sp. zn. 7 Sk 16/2019 nebol vôbec priliehavý, pretože sa týkal ustanovenia § 174 zákona č. 100/1988 Zb. Toto ustanovenie však upravuje výnimku práve pre osoby, ktoré do 31. decembra 1999 nezískali potrebné počty rokov zamestnaní vo zvýhodnených pracovných kategóriách, a nemožno z neho vyvodzovať pravidlá pre započítavanie dôb podľa § 5 ods. 1 a § 6 ods. 1 v spojení s § 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb.

17. Ak teda občan, ktorý do doby uvedenej v § 5 ods. 1 písm. d) citovaného nariadenia prešiel priamo zo zamestnania uvedeného v § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. (teda zo zamestnania I. pracovnej kategórie v baníctve so stálym pracoviskom pod zemou v hlbinných baniach, označovaného ako kategória I.AA), počas trvania tejto doby získal nárok na (okrem iného) čiastočný invalidný dôchodok, započíta sa mu táto doba na základe § 6 ods. 1 a § 7 cit. nar. ako doba toho istého zamestnania, teda zamestnania podľa § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. Citovaný § 5 ods. 1 písm. d) pri definícii tejto doby odkazuje na § 37 Zákonníka práce (č. 65/1965 Zb.). Podľa odseku 1 písm. a) cit. paragrafu v znení účinnom do 28. mája 1992 je organizácia povinná previesť pracovníka na inú prácu okrem iného aj vtedy, ak a) ak pracovník stratil vzhľadom na svoj zdravotný stav podľa lekárskeho posudku alebo rozhodnutia orgánu štátnej zdravotníckej správy alebo sociálneho zabezpečenia dlhodobú spôsobilosť vykonávať ďalej doterajšiu prácu. Podľa odseku 3 cit. paragrafu platí, že ak nemožno dosiahnuť účel prevedenia podľa predchádzajúcich odsekov prevedením pracovníka v rámci pracovnej zmluvy, môže ho organizácia previesť v týchto prípadoch i na prácu iného druhu, než bol dojednaný v pracovnej zmluve, a to aj keby s tým pracovník nesúhlasil. Pritom zo znenia § 5 ods. 1

písm. d) nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. vyplýva, že podmienkou zápočtu doby prevedenia nie je to, aby sa prevedenie skutočne udialo bez súhlasu pracovníka, ale aby sa udialo z dôvodov, kedy by tak organizácia mohla urobiť. Preto započítaniu doby podľa citovaného ustanovenia neprekáža, ak k prevedeniu došlo na základe dohody s pracovníkom, resp. s jeho súhlasom.

18. Obsahom administratívneho spisu, z ktorého žalovaný vychádzala, je už označený posudok posudkovej komisie sociálneho zabezpečenia pri Okresnej správe sociálneho zabezpečenia v Prievidzi z 20. júla 1992. Z neho možno vyvodiť, že žalobca v dôsledku pracovného úrazu, ktorý sa stal už 17. júla 1991, t. j. rok predtým, nesmel ďalej vykonávať prácu v podzemí, ale len prácu na povrchu. Podobne z evidenčného listu sociálneho zabezpečenia vyplýva, že od 1. marca 1992 sa zmenilo označenie práce žalobcu, ako aj pracovná kategória. Žalovaná tieto skutočnosti síce vzala do úvahy, avšak zdôraznila, že vychádzala z takto zaznačenej zmeny, resp. z toho, že na evidenčnom liste bola I.AA pracovná kategória zaznačená k 29. februáru 1992. Ani tento jej postup nezodpovedal zákonu.

19. V prerokúvanej veci totiž žalovaná konala o žiadosti žalobcu o vyplácanie starobného dôchodku, ktorý je dávkou sociálneho poistenia [§ 13 ods. 2 písm. a) druhý bod v spojení s § 2 písm. b) zákona č. 461/2003 Z. z.]. Konanie o dávke je podľa § 172 ods. 3 písm. a) a ods. 4 cit. zák. dávkovým konaním, v ktorom žalovaná postupuje podľa § 172 až 218aa cit. zák. Podľa § 184 ods. 5 cit. zák. je fyzická osoba, ktorá si uplatnila nárok, povinná preukázať skutočnosti rozhodujúce na nárok na dávku a nárok na jej výplatu spôsobom určeným Sociálnou poisťovňou. Zároveň však podľa § 195 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. organizačná zložka Sociálnej poisťovne pred vydaním rozhodnutia postupuje tak, aby presne a úplne zistila skutkový stav veci. Podľa odseku 2 sú podkladmi rozhodnutia najmä návrhy a vyjadrenia účastníkov, dôkazy, čestné vyhlásenia, ako aj skutočnosti všeobecne známe alebo známe organizačnej zložke z úradnej činnosti. Podľa § 196 ods. 1 cit. zák. môže byť dôkazom všetko, čo môže prispieť k zisteniu a objasneniu skutkového stavu. Podľa odseku 7 organizačná zložka hodnotí dôkazy podľa svojej úvahy, a to každý dôkaz osobitne a všetky dôkazy vo vzájomnej súvislosti. Podľa § 198 ods. 1 platí, že ak sa v konaní vyskytne otázka, o ktorej už právoplatne rozhodol iný príslušný orgán, je organizačná zložka týmto rozhodnutím viazaná; inak si môže o takejto otázke urobiť úsudok alebo dá podnet príslušnému orgánu.

20. Z citovaných ustanovení, ktoré upravovali konanie žalovanej aj v tu prerokúvanej veci, celkom zreteľne vyplýva, že organizačná zložka môže pri zisťovaní skutkového stavu postupovať podľa svojej úvahy tak, aby dosiahla cieľ vyjadrený v § 195 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. Okrem výnimky ustanovenej v § 198 ods. 1 cit. zák. zo žiadneho z citovaných ustanovení nevyplýva, že by bola organizačná zložka viazaná obsahom evidenčných listov sociálneho zabezpečenia podľa predošlých právnych predpisov. Zákon č. 461/2003 Z. z. sám zmieňuje tieto evidenčné listy len v § 290 v súvislosti s povinnosťou zamestnávateľov, aby ich predložili žalovanej, a v § 293d ods. 3. Ani jedno z týchto ustanovení nenormuje, že by údaje v týchto listoch boli pre žalovanú bezvýhradne záväzné. Podobne zákon č. 100/1988 Zb. upravoval v § 108 len povinnosť organizácií viesť potrebné záznamy o skutočnostiach rozhodných pre nároky na dávky, ich výšku a výplatu a predkladať ich príslušným orgánom sociálneho zabezpečenia. Konanie sa podľa § 126 tohto zákona zásadne spravovalo zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správnym poriadkom), ktorý takisto neupravoval viazanosť orgánov sociálneho zabezpečenia obsahom týchto záznamov.

21. Podľa § 150 ods. 2 vyhlášky Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 149/1988 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení, na ktorý odkazovala aj žalovaná v napadnutom rozhodnutí, sa u občanov, ktorí vykonávajú zamestnanie zaradené do I. alebo II. pracovnej kategórie, do evidenčného listu zapisujú aj a) doba zamestnania započítateľná v I. a II. pracovnej kategórii, a b)

poradové číslo druhu činnosti podľa rezortného zoznamu, pričom sa osobitne vyznačí výkon zamestnania podľa § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. Ani z uvedeného ustanovenia, ale ani z § 149 až 151 cit. vyhlášky, ktoré upravujú pravidlá vedenia týchto evidenčných listov, však nevyplýva, že by vtedajšie orgány sociálneho zabezpečenia alebo žalovaná boli viazaní obsahom zápisom v nich. Z citovaného ustanovenia navyše možno vyvodiť, že do evidenčného listu sa zapisovali faktografické údaje o zamestnaní, ktoré občan vykonával. Ustanovenia § 5 ods. 1, § 6 ods. 1 a § 7 už citovaného nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. však upravovali podmienky, za ktorých sa tam uvedené doby sa mali započítavať do inej pracovnej kategórie, než do ktorej by inak patrili s ohľadom na vykonávanú prácu. Záver o tom, či určitá doba spĺňala podmienky na to, aby bola podľa citovaných ustanovení započítaná ako doba zamestnania I. alebo II. kategórie, tak nie je len faktickým (skutkovým) záverom, ale je právnym záverom, ktorý vyplýva z aplikácie citovaných ustanovení nariadenia vlády č. 117/1988 Zb.

22. Žalovaná tak v dávkovom konaní podľa zákona č. 461/2003 Z. z. nie je viazaná obsahom evidenčných listov sociálneho zabezpečenia a nemusí ich obsah bez ďalšieho považovať za pravdivý. Tieto listy môžu predstavovať 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.). Pochopiteľne, ak je ich obsah jednoznačný, nerozporný a ak v konaní nevyjdú najavo skutočnosti, ktoré by ich ho spochybňovali, potom žalovanej nemožno vyčítať, že ich obsah bude považovať za zistený skutkový stav (porov. v tomto smere stálu judikatúru, napr. rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 9 So 199/2014 alebo 9 Sk 51/2019). Zistený skutkový stav však žalovaná musí právne zhodnotiť vždy sama. Ako už bolo uvedené, posúdenie, či určitá doba uvedená v § 5 ods. 1 a § 6 ods. 1 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. sa má započítavať ako doba zamestnania I. či II. kategórie, nie je skutkovým, ale právnym záverom. Tento záver musí žalovaná urobiť sama, potom čo zhodnotila, či zo skutkového stavu vyplývajú také skutočnosti, ktoré sú podľa citovaných ustanovení podmienkou započítania tam uvedených dôb.

23. Na základe uvedeného možno uzavrieť, že žalovaná mohla z evidenčného listu sociálneho zabezpečenia založeného v jej administratívnom spise zistiť skutočnosť, že žalobca do 29. februára 1992 vykonával zamestnania, ktoré boli podľa § 1 ods. 2 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. zaradené do kategórie I.AA. Zároveň mohla zistiť, že od 1. marca 1992 začal pre toho istého zamestnávateľa vykonávať zamestnanie zámočníka (na povrchu), ktoré bolo podľa príslušného zoznamu zaradené do III., resp. II. kategórie. Tieto údaje však žalovaná mala konfrontovať s ostatnými skutočnosťami, ktoré vyplývajú z administratívneho spisu - že žalobca 17. júla 1991 utrpel pracovný úraz, že do 29. februára 1992 bol práceneschopný a poberal nemocenské, že bol posudkom z 20. júla 1992 uznaný za čiastočne invalidného s možnosťou vykonávania zamestnania na povrchu. Žalovaná však tieto skutočnosti nezohľadnila a vyšla len z toho, že je pre ňu rozhodný zápis na evidenčnom liste sociálneho zabezpečenia o dobe, kedy sa skončil výkon zamestnania kategórie I.AA.

24. Nad rámec sťažnostných bodov (§ 453 ods. 2 v spojení s § 203 ods. 2 SSP) kasačný súd dopĺňa, že žalovaná dôsledne neposúdila ani započítanie obdobia učebného pomeru. Žalovaná totiž v napadnutom rozhodnutí ako zamestnania kategórie I.AA započítala len časť dôb od 1. júla 1978 do 29. februára 1992. Podľa obsahu evidenčných listov založených v administratívnom spise však žalobca už od 1. septembra 1975 bol v učebnom pomere, v ktorom sa učil za banského zámočníka. V čase tohto učebného pomeru bol účinný už citovaný zákon č. 121/1975 Zb., resp. do 31. decembra 1975 ešte zákon č. 101/1964 Zb. o sociálnom zabezpečení, ktorý však v tejto súvislosti nie je podstatný. Podľa § 9 ods. 2 písm. a) a § 10 ods. 2 písm. a) zákona č. 121/1975 Zb. sa zamestnaním zásadne rozumel tak pracovný, ako aj učebný pomer učňov v zmysle zákona č. 89/1958 Zb. o výchove dorastu na povolanie v učebnom pomere (učňovský zákon) v znení neskorších predpisov. Učebný pomer sa podľa § 217 Zákonníka práce

(č. 65/1965 Zb. v znení účinnom do 31. decembra 1988) zakladal učebnou zmluvou (§ 220 cit. ZP) ako osobitný druh pracovnoprávneho vzťahu (§ 231 ZP). Podrobnosti o započítavaní doby učebného pomeru do zamestnaní jednotlivých kategórií upravoval § 12 ods. 1 vyhlášky Federálneho ministerstva práce a sociálnych vecí č. 128/1975 Zb., ktorou sa vykonáva zákon o sociálnom zabezpečení, v znení účinnom do 31. decembra 1979, podľa ktorého sa doba učebného pomeru učňa vychovávaného pre zamestnanie I. pracovnej kategórie posudzuje ako doba zamestnania tejto pracovnej kategórie, ak sa v rámci učebného plánu pravidelne uskutočňuje odborný výcvik učňa na pracoviskách alebo v prevádzkach, kde sa vykonáva zamestnanie I. pracovnej kategórie.

25. Citované ustanovenie tejto vyhlášky zohľadňovalo vtedy účinné znenie § 12 ods. 1 zákona č. 121/1975 Zb. a nariadenie vlády ČSSR č. 136/1975 Zb. o zaraďovaní zamestnaní do I. a II. pracovnej kategórie na účely dôchodkového zabezpečenia v znení účinnom do 29. februára 1980. Toto nariadenie ešte osobitne neupravovalo vymedzenie zamestnaní tzv. kategórie I.AA, teda zamestnaní v baníctve s pravidelným pracoviskom v podzemí v hlbinných baniach. Túto osobitnú (preferovanú) pracovnú kategóriu samostatne upravoval až citovaný § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb. a naň nadväzujúci § 1 ods. 2 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb., podľa ktorého boli týmito zamestnaniami zamestnania uvedené v prílohe č. 2. Podľa druhého bodu prílohy č. 2 medzi ne patrilo aj zamestnanie banského zámočníka a podľa šiesteho bodu aj „zamestnanie“ žiaka stredného odborného učilišťa banického. Podľa § 3 ods. 1 cit. nar. sa štúdium žiaka stredného odborného učilišťa pripravovaného pre takéto zamestnanie (v baníctve so stálym pracoviskom pod zemou v hlbinných baniach) započítava ako doba zamestnania tejto pracovnej kategórie od začiatku školského roka, v ktorom sa žiak podľa učebného plánu pravidelne pripravuje na budúce povolanie na pracoviskách v podzemí.

26. Hoci citované ustanovenie vyslovene hovorí o „žiakoch“ stredného odborného učilišťa, išlo o dôsledok zmien, ktoré priniesol zákon č. 29/1984 Zb. o sústave základných a stredných škôl (školský zákon) s účinnosťou od 1. septembra 1984. Tento zákon nahradil dovtedajší zákon č. 89/1958 Zb. a namiesto pojmu „učeň“ a „učebný pomer“ zaviedol pojem žiaka stredného odborného učilišťa; ich pracovnoprávne pomery sa podľa § 66 a 67 zákona č. 29/1984 Zb. mali spravovať niektorými predpismi, ktorými sa predtým spravovali pomery učňov. V dôsledku toho tak právne pomery žiaka stredného odborného učilišťa v zásade (okrem učebnej zmluvy) zodpovedali právnym pomerom učňa podľa predpisov účinných do 31. augusta 1984. Podľa už cit. § 170 zákona č. 100/1988 Zb. sa do určitej kategórie zaraďovalo aj zamestnanie vykonávané do 31. septembra 1988, ak to je pre občana výhodnejšie. Podľa kasačného súdu tak treba podľa pravidiel, ktoré v zmysle § 1 ods. 2 v spojení s prílohou č. 2 a § 3 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. platia pre zaradenie žiaka stredného učilišťa do pracovnej kategórie, posúdiť aj zaradenie učebného pomeru učňa vykonávané do 31. augusta 1984, ak je to pre občana výhodnejšie.

27. Aj keby teda nebolo možné učebný pomer, v ktorom bol učeň vychovávaný pre zamestnanie v baníctve so stálym pracoviskom pod zemou v hlbinných baniach, posúdiť ako takéto preferované zamestnanie podľa § 12 ods. 1 vyhlášky č. 128/1975 Zb., je potrebné ho takto posudzovať na základe § 1 ods. 2 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. v spojení s § 14 ods. 2 písm. a) a § 170 zákona č. 100/1988 Zb. od 1. októbra 1988. Ustanovenie § 3 ods. 1 druhej vety cit. nariadenia potom určuje okamih, od kedy ho takto treba posudzovať. Ak sa teda žalobca v učebnom pomere pripravoval na zamestnanie banského zámočníka, ktoré samo osebe bolo zaradené v kategórii podľa § 14 ods. 2 písm. a) zákona č. 100/1988 Zb., možno predpokladať, že aj jeho odborný výcvik prebiehal na takomto pracovisku. Žalovaná tak podľa už cit. § 195 ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. mala v tomto smere zistiť skutočný stav vecí, najmä zadovážiť si (§ 196 ods. 4 cit. zák.) učebný plán alebo určiť žalobcovi spôsob (§ 184 ods. 5 cit. zák.), akým má priebeh učebného pomeru preukázať. Až po ustálení, či a odkedy sa odborný výcvik žalobcu

pravidelne uskutočňoval na pracoviskách v podzemí, mohla žalovaná ustáliť, ako započítať dobu jeho učebného pomeru.

Záver

28. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že preskúvané rozhodnutie nie je správne. Žalovaná v dôsledku nesprávneho výkladu § 14 ods. 5 zákona č. 100/1988 Zb. a § 5 ods. 1 v spojení s § 6 ods. 1 a § 7 nariadenia vlády č. 117/1988 Zb. nesprávne právne posúdila, ako sa má žalobcovi započítať doba zamestnania od 1. marca 1992 do 30. apríla 1996. Okrem toho je preskúvané rozhodnutie založené na skutkovom závere o charaktere tohto zamestnania, ktorý vychádza len z evidenčného listu sociálneho zabezpečenia, no je v rozpore so zvyšným obsahom administratívneho spisu. Konečne žalovaná nedostatočne zistila skutkový stav, ktorý je potrebný na riadne posúdenie započítania doby učebného pomeru žalobcu. Uvedené dôvody podľa § 191 ods. 1 písm. c), e) a f) SSP opodstatňovali zrušenie preskúvaného rozhodnutia.

29. 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. Orgány verejnej správy sú v ďalšom konaní viazané právnymi názormi vysloveným v tomto rozsudku (§ 191 ods. 6 a § 469 SSP).

Kľúčové slová: sociálne poistenie; výkon rozhodnutia odpísaním z účtu; notárska úschova a účet notára

Vzt'ah k právnej úprave: § 225 ods. 1 písm. c), § 225j, § 225k ods. 3, § 225e ods. 1 písm. d) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení; § 65 ods. 6 zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti; § 709 Občianskeho zákonníka; § 5 písm. a) zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách; bod 47 Prílohy č. 2 uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z.

Právna veta

- I. Peňažné prostriedky, ktoré tvoria predmet notárskej úschovy a sú uložené na účet notára, podľa § 225k ods. 1 písm. c) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v spojení s § 65 ods. 6 Notárskeho poriadku nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok prikázaním pohľadávky z účtu podľa § 225j zákona č. 461/2003 Z. z.**
- II. Ak banka napriek tomu, že má k dispozícii vyhlásenie klienta, že peňažné prostriedky na účte nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok (§ 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z.), odpíše z tohto účtu peňažné prostriedky a poukáže ich Sociálnej poisťovni, je vymáhaná pohľadávka Sociálnej poisťovne uspokojená, len čo sa tieto peňažné prostriedky pripíšu na jej účet Sociálnej poisťovne, a to do výšky pripísanej sumy; nie je podstatné, že takýto postup banky môže byť porušením jej povinností voči klientovi (majiteľovi účtu).**
- III. Sociálna poisťovňa v takom prípade musí v rozsahu uspokojenia zastaviť vymáhanie pohľadávok podľa § 225e ods. 1 písm. d) zákona č. 461/2003 Z. z. bez toho, aby skúmala, či banka odpísaním peňažných prostriedkov konala v rozpore s uvedenými ustanoveniami.**

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Sžsk 129/2020 z 23. februára 2022: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. (...) žalobkyňa je samostatne zárobkovo činnou osobou - notárkou. Pri výkon svojej notárskej činnosti 5. septembra 2019 uzavrela so Všeobecnou úverovou bankou, a.s., zmluvu o bežnom účte a poskytovaní produktov a služieb „VÚB Biznis účet - notárska úschova“. V písm. b) záverečných ustanovení tejto zmluvy bolo obsiahnuté vyhlásenie žalobkyne, že „finančné prostriedky na tomto účte tvoria v zmysle Notárskeho poriadku notársku úschovu“. Listom z 20. septembra 2019 žalobkyňa oznámila Všeobecnej úverovej banke, a.s., že peňažné prostriedky na tomto účte, ako aj na jednom ďalšom účte nie sú jej „vlastníctvom“ a spravuje ich v rámci výkonu verejnej moci, resp. súdnej moci.

2. Pobočka Sociálnej poisťovne v Trenčíne rozhodnutím z 13. septembra 2019 predpísala žalobkyni poistné na sociálne poistenie v sume 5.085,07 €. Žalovaná rozhodnutím z 27. novembra 2019

zamietla jej odvolanie, čím sa obe rozhodnutia 28. novembra 2019 stali právoplatné a vykonateľné. Žalobkyňa však túto pohľadávku uspokojila len čiastočne, preto pobočka Sociálnej poisťovne v Trenčíne 20. januára 2020 rozhodla o začatí vymáhania zvyšnej sumy 5.000 €. Žalobkyňu upovedomením z 28. januára 2020 č. 0092690802020 upovedomila, že sa začalo vymáhanie tejto sumy okrem iného aj prikázaním pohľadávky z účtu vedeného v banke, a vyzvala ju, aby do ôsmich dní túto sumu zaplatila. Po zistení, že žalobkyňa je majiteľkou aj uvedeného bežného účtu vo VÚB, a.s., na ktorom bol zostatok viac než 5.000 €, pobočka v Trenčíne 20. februára 2020 vydala exekučný príkaz, ktorým VÚB, a. s., prikázala, aby z účtu žalobkyne odpísala vymáhanú pohľadávku a poukázala ju na účet žalovanej v Štátnej pokladnici.

3. VÚB, a.s., na základe exekučného príkazu odpísala 5.000 € z účtu žalobkyne, ktorý pre ňu viedla na základe zmluvy z 5. septembra 2019, takže 21. februára 2020 bola táto suma pripísaná na účet žalovanej. Nato pobočka rozhodnutím z 26. februára 2020 č. 0092690802020 rozhodla o zastavení konania vo veci vymáhania pohľadávok podľa § 225e ods. 1 písm. d) zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, pretože pohľadávka bola 21. februára 2020 uspokojená. Žalobkyňa v odvolaní proti tomuto rozhodnutiu namietla, že odpísané finančné prostriedky neboli jej vlastníctvom a že Všeobecnej úverovej banke, a.s., oznámila, že ich len spravuje. Žalovaná preskúmaným rozhodnutím toto odvolanie zamietla. Zdôraznila, že pobočka neurčila účet, z ktorého majú byť prostriedky odpísané, a nemá ani možnosť skúmať, na aký účel je takýto účet zriadený. Žalobkyňa mala postupovať podľa § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. a preukázať VÚB, a.s., že prostriedky na účte nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok.

4. Správny súd tu napadnutým rozsudkom rozhodnutie žalovanej zrušil podľa § 191 ods. 1 písm. g) SSP. Zdôraznil, že len čo žalobkyňa oznámila Všeobecnej úverovej banke, a.s., že prostriedky na účet nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok, nesmela ich banka z tohto účtu odpísať. Ak tak urobila, porušila povinnosť podľa § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. Podľa správneho súdu mala aj žalovaná zohľadniť tieto skutočnosti. Keď žalobkyňa v odvolaní namietla, že finančné prostriedky nie sú v jej vlastníctve, mala žalovaná dopytom zistiť, že žalobkyňa to VÚB, a.s., oznámila. Pokiaľ tak žalovaná neurobila, dopustila sa závažného pochybenia a jej rozhodnutie je nezákonné.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalovaná domáha zrušenia napadnutého rozsudku a vrátenia veci na ďalšie konanie. Zopakovala svoj názor, že nemôže skúmať, z akého účtu jej boli poukázané finančné prostriedky, ani nemôže v tomto smere dopytovať žalobkyňu alebo banku. Naopak, banka musí skúmať, či sú splnené podmienky § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., a povinný jej musí oznámiť, že pohľadávka z účtu nepodlieha výkonu rozhodnutia. Žalovaná podľa § 225e ods. 1 písm. d) cit. zák. nemohla konať inak než konanie zastaviť, potom čo bola jej pohľadávka uspokojená. O správnosti výkladu žalovanej svedčí podľa nej aj to, že návrh § 225k ods. 3 cit. zák. pôvodne predpokladal, že o tom, či pohľadávka podlieha výkonu rozhodnutia, mali rozhodovať organizačné zložky Sociálnej poisťovne. V legislatívnom procese však bola táto povinnosť presunutá na banky.

6. Žalobkyňa sa k riadne doručenej kasačnej sťažnosti nevyjadrila.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie veci kasačným súdom

9. Správny súd (a podobne aj žalobkyňa) predovšetkým nesprávne vychádzajú z otázky „vlastníctva“ peňažných prostriedkov na účte. Predmetom vlastníctva podľa § 123 Občianskeho zákonníka môže byť len vec, za ktorú doktrína dlhodobo celkom nesporne považuje len hmotný predmet, prípadne prírodnú silu (porov. za všetky napríklad Eliáš, K. a kol. 2008. Občiansky zákonník : veľký komentár, 1. svazek. Praha : Linde 2008, s. 518; Fekete, I. 2011. Občiansky zákonník 1 : veľký komentár. 1. vydanie. Bratislava : Eurokódex 2011, s. 606). Peniaze teda môžu byť predmetom vlastníctva len v podobe konkrétnych bankoviek alebo mincí. Bežný účet v banke však vzniká na základe zmluvy medzi bankou a majiteľom účtu a netvoria ho fyzicky oddelené peniaze (bankovky a mince). Naopak, podstatou účtu je, že vkladom peňažných prostriedkov naň vznikne pohľadávka majiteľa účtu voči banke, aby mu z účtu určitú sumu v bankovkách a minciach vyplatila (§ 709 Obchodného zákonníka); kým sa tak však stane, je bežný účet len pohľadávkou na ich výplatu voči banke. Vlastníkom peňazí, ktorými sa vytvára pohľadávka z účtu, sa vkladom stáva banka. Tento záver potvrdzuje aj ustanovenie § 5 písm. a) zákona č. 483/2001 Z. z. o bankách v znení neskorších predpisov, podľa ktorého sú vkladom zverené peňažné prostriedky alebo iné návratné peňažné prostriedky od verejnosti, ktoré predstavujú záväzok voči vkladateľovi na ich výplatu (v podobnom zmysle porov. uznesenia Najvyššieho súdu Českej republiky sp.zn. 3Tdo/582/2006, 29 Cdo 2155/2008 alebo 4 Tdo 812/2013). Práve z tohto dôvodu sa bežný účet v exekúcii alebo výkone rozhodnutia nepostihuje ako hnutelná vec alebo iná majetková hodnota, ale konzekventne ako pohľadávka z neho [§ 93 ods. 1 písm. a) Exekučného poriadku, § 78 ods. 4 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, § 107 ods. 1 písm. a) Daňového poriadku].

10. Podľa cit. § 709 Obchodného zákonníka, ale aj § 5 písm. a) zákona č. 483/2001 Z.z. je veriteľom pohľadávky z bežného účtu zásadne majiteľ účtu. Nie je teda podstatné, či boli peňažné prostriedky, ktoré boli na účet vložené, alebo v prospech koho majú byť tieto peňažné prostriedky následne použité. V záväzkovom vzťahu medzi majiteľom účtu a bankou je veriteľom zásadne majiteľ účtu, ktorý je ako veriteľ oprávnený žiadať banku o výplatu prostriedkov z účtu. Preto aj § 225j ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. ustanovuje, že vymáhaniu pohľadávok prikázaním pohľadávky podliehajú peňažné prostriedky na účte klienta banky, ktorý je účastníkom konania. Podľa § 225b cit. zák. sa za „účastníka konania“ vo veciach vymáhania pohľadávok považuje ten, komu bola exekučným titulom uložená povinnosť plniť, teda v zásade povinný. Z citovaných ustanovení tak vyplýva, že vymáhať pohľadávku možno len prikázaním pohľadávky z účtu v banke, ktorého majiteľom je povinný, teda ten, komu exekučný titul ukladá povinnosť plniť. V tu prerokúvanej veci pobočka Sociálnej poisťovne vymáhala pohľadávku, ktorú mala na základe právoplatného rozhodnutia z 13. septembra 2019 splniť žalobkyňa. Podľa skutkového stavu zisteného v administratívnom konaní, ktorý správny súd nijako nespochybnil, bola majiteľkou bežného účtu vo VÚB, a.s., zriadeného zmluvou z 5. septembra 2019 takisto žalobkyňa, teda povinná. Podľa citovaného § 225j ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. tak boli splnené podmienky na to, aby sa vymáhanie vykonalo prikázaním pohľadávky z tohto účtu povinnej.

11. Na postavení žalobkyne ako veriteľky pohľadávky voči banke na výplatu peňažných prostriedkov z bežného účtu nič nemení okolnosť, odkiaľ pochádzali peňažné prostriedky, ktoré boli na tento bežný účet vložené alebo poukázané. Rozsah, v akom pohľadávka veriteľa z účtu nepodlieha vymáhaniu pohľadávok, je ustanovený v § 225k ods. 1 zákona č. 461/2003 Z. z. Podľa tohto ustanovenia vymáhaniu nepodliehajú peňažné prostriedky, a) ktoré sú ustanovené v § 225h ods. 3 (t. j. prostriedky pochádzajúce z určitých špecifických zdrojov, najmä rôznych sociálnych dávok, peňažných príspevkov a podobne), b) ktoré sú určené na výplatu miezd zamestnancov povinného (v určitom rozsahu), c) ktoré sú vylúčené z exekúcie podľa osobitných predpisov (napr. § 8 ods. 10 zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov, § 92 ods. 11 zákona č. 448/2008 Z. z. o sociálnych službách v znení neskorších predpisov), d) ktoré tvoria účelovú finančnú rezervu podľa § 14

zákona č. 514/2008 Z. z. o nakladaní s odpadom z ťažobného priemyslu v znení neskorších predpisov a e) z ktorých boli vykonané zrážky podľa § 225h alebo § 225m zákona č. 461/2003 Z. z. pred ich pripísaním na účet (cieľom je zabrániť dvojnásobnému postihnutiu toho istého nároku). Z citovaného ustanovenia teda nijako nevyplýva záver, z ktorého vychádzal správny súd, že pohľadávka z bežného účtu žalobkyne nemala byť postihnutá, pretože peňažné prostriedky, ktoré boli na účet vložené, pred ich vkladom nepatrili žalobkyni ako majiteľke účtu. Táto okolnosť totiž podľa uvedeného ustanovenia sama osebe nie je dôvodom, aby takýto účet nebol postihnutý.

12. Zároveň však z názvu bežného účtu žalobkyne, ako aj z písm. b) záverečných ustanovení zmluvy o bežnom účte z 5. septembra 2019 celkom zreteľne vyplývalo, že prostriedky na tomto účte tvoria predmet notárskej úschovy. Podľa § 65 ods. 1 písm. c) zákona č. 323/1992 Zb. o notároch a notárskej činnosti (Notársky poriadok) notár na žiadosť zložiteľa prijme do úschovy okrem iného peniaze. Podľa § 65 ods. 6 Not. por. notár nie je oprávnený z predmetu úschovy uspokojiť nároky tretích osôb vyplývajúce z osobitných predpisov, napríklad z Exekučného poriadku. Napriek krkolomnej formulácii tohto ustanovenia možno aj s ohľadom na dôvodovú správu k zákonu č. 267/2015 Z. z., ktorým bolo toto ustanovenie do Notárskeho poriadku vložené (Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 1558), dospieť k záveru, že toto ustanovenie vylučuje peniaze, ktoré sú predmetom notárskej úschovy, z exekúcie, a to bez ohľadu na podobu, ktorú úschova má. Keďže podľa § 68 ods. 1 písm. g) Not. por. musia byť peniaze, ktoré sa skladajú do úschovy, poukázané vždy na účet notára v banke, musí sa § 65 ods. 6 Not. por. nevyhnutne vykladať tak, že exekúcii nepodlieha ani pohľadávka z účtu notára, ktorá vznikla vkladom alebo poukázaním peňazí, ktoré sú predmetom úschovy.

13. Podľa už citovaného § 225k ods. 1 písm. c) zákona č. 461/2003 Z. z. potom peňažné prostriedky, ktoré sú vylúčené z exekúcie, nepodliehajú ani vymáhaniu pohľadávok podľa zákona č. 461/2003 Z. z. Citované ustanovenie totiž hovorí všeobecne o pohľadávkach, ktoré sú z exekúcie vylúčené podľa „osobitných predpisov“. Poznámka pod čiarou síce neodkazuje na § 65 ods. 6 Not. por., táto poznámka však sama osebe nie je súčasťou právneho predpisu a má len informatívnu hodnotu (porov. bod 47 Legislatívnotechnických pokynov - prílohy č. 2 Legislatívnych pravidiel Národnej rady Slovenskej republiky č. 19/1997 Z. z.). Aj ustanovenie § 65 ods. 6 Not. por. je na účely § 225k ods. 1 písm. c) zákona č. 461/2003 Z. z. osobitným predpisom, ktorý vylučuje určité predmety z exekúcie. Na základe toho tak peňažné prostriedky, ktoré tvoria predmet notárskej úschovy a sú uložené na účet notára, nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok prikázaním pohľadávky z účtu podľa § 225j citovaného zákona.

14. Správny súd tak v prerokúvanej veci síce bez náležitej právnej analýzy, ale vo výsledku správne uzavrel, že pohľadávka žalobkyne z bežného účtu - notárska úschova vo VÚB, a.s., ktorý zriadila zmluvou z 5. septembra 2019, nepodliehala vymáhaniu pohľadávok. Postup, akým sa táto skutočnosť zisťuje, však upravuje § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. Podľa neho platí, že ak účastník konania, ktorý je klientom banky, predloží banke písomné vyhlásenie o tom, že na jeho účte sú aj peňažné prostriedky, ktoré nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok prikázaním pohľadávky, a súčasne uvedie výšku týchto peňažných prostriedkov, banka nesmie odpísať z účtu klienta tieto peňažné prostriedky od predloženia tohto písomného vyhlásenia. Z uvedeného ustanovenia možno predovšetkým vyvodiť, že je adresované banke, ktoré vedie dotknutý účet, pretože jej zakazuje určité peňažné prostriedky odpísať. Predpokladom toho, aby voči banke takýto zákaz pôsobil, je, aby jej majiteľ účtu predložil určené vyhlásenie, ktoré bude v písomnej forme (porov. § 40 Občianskeho zákonníka) a bude obsahovať určité náležitosti (dôvod, kvôli ktorému prostriedku nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok, a ich výšku).

15. Podľa § 225j ods. 12 zákona č. 461/2003 Z. z. je banka po doručení exekučného príkazu na vymáhanie pohľadávok prikázaním pohľadávky povinná odpísať peňažné prostriedky z účtu klienta (povinného) a poukázať ich na účet príslušnej organizačnej zložky Sociálnej poisťovne. Ak banka túto povinnosť nespĺní, podľa § 225j ods. 13 cit. zák. jej organizačná zložka môže uložiť pokutu podľa § 239. Z citovaných ustanovení tak vyplýva, že doručením exekučného príkazu vzniká žalovanej voči banke nárok na to, aby z účtu klienta (povinného) odpísala peňažné prostriedky v zmysle doručného exekučného príkazu a poukázala jej ich. Ak sú však splnené podmienky § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., vznikne klientovi (povinnému) nárok na to, aby banka tieto prostriedky neodpísala a nepoukázala ich žalovanej. Zároveň však z citovaných ustanovení vyplýva, že tieto dva nároky (práva) voči banke vznikajú samostatne a ich účinky nie sú navzájom závislé.

16. Kasačný súd sa tak stotožňuje s názorom žalovanej, že povinnosť skúmať, či sú splnené podmienky § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. a či účastník konania má voči banke právo na to, aby z jeho účtu neodpísala peňažné prostriedky a nepoukázala ich banke, zaťažuje banku, ktorej účastník konania predložil príslušné písomné vyhlásenie. Keďže toto právo je podľa citovaného ustanovenia viazané na určité predpoklady, nie je vylúčené, že banka pri svojom skúmaní dospeje k názoru, že tam ustanovené podmienky nie sú splnené, hoci má k dispozícii vyhlásenie podľa cit. § 225k ods. 3. Banka totiž môže dospieť k záveru, že toto vyhlásenie neobsahuje náležitosti, ktoré toto ustanovenie predpisuje, alebo že peňažné prostriedky nespádajú pod žiadnu z kategórií v § 225k ods. 1 cit. zák. V takom prípade bude banka napriek existencii takého vyhlásenia postupovať podľa § 225j ods. 12 cit. zák., peňažné prostriedky odpíše a poukáže ich žalovanej. Žalovaná, ktorej sú takto odpísané peňažné prostriedky poukázané, však nie je oprávnená posudzovať, či banka správne dospela k záveru, že nie sú naplnené podmienky § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., a či banka skutočne mohla tieto prostriedky odpísať a poukázať ich jej. Už len pre poriadok sa dodáva, že ak sa banka rozhodne peňažné prostriedky neodpísať a nepoukázať ich žalovanej, môže žalovaná tento jej postup preskúmať tým, že bude konať o uložení pokuty podľa už cit. § 225j ods. 13 citovaného zákona; v opačnom prípade tak však žalovaná robiť nemôže.

17. Tomuto záveru nasvedčuje aj posun, ku ktorému došlo pri schvaľovaní zákona č. 2/2017 Z. z., ktorým sa do zákona č. 461/2003 Z. z. doplnilo aj ustanovenie § 225k. Pôvodne navrhované znenie § 225k ods. 3 (Národná rada Slovenskej republiky, VII. volebné obdobie, tlač 248) predpokladalo, že písomné vyhlásenie bude účastník konania predkladať organizačnej zložke žalovanej, ktorá mala mať možnosť preveriť pravdivosť tohto vyhlásenia a podľa výsledkov tohto zisťovania mala banke oznámiť sumu, ktorá nepodliehala vymáhaniu pohľadávok. Súčasné znenie § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. bolo výsledkom pozmeňujúceho návrhu Výboru NR SR pre sociálne veci, ktorý navrhol, aby sa to, že peňažné prostriedky nepodliehajú vymáhaniu pohľadávok, preukazovalo priamo banke bez možnosti zásahu zo strany žalovanej. Tým sa mala navrhovaná úprava zosúladiť s Exekučným poriadkom, ako aj s Daňovým poriadkom. Aj uvedená história legislatívnych prác svedčí o tom, že zákonodarca vedome preniesol zodpovednosť za správne posúdenie, či určité prostriedky podliehajú vymáhaniu alebo nie, zo žalovanej na banku.

18. Ak sa teda banka napriek tomu, že má k dispozícii vyhlásenie klienta podľa § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z., rozhodne odpísať peňažné prostriedky z jeho účtu a poukázať ich žalovanej, sú takto poukázané prostriedky riadne pripísané na účet žalovanej vedený v Štátnej pokladnici. Vzhľadom medzi bankou, ktorá vedie účet povinného, a Štátnou pokladnicou, ktorá vedie účet žalovanej, je v tomto smere abstraktný. To znamená, že účinky poukázania peňažných prostriedkov bankou Štátnej pokladnici nie sú závislé od toho, či banka tieto peňažné prostriedky odpísala z účtu svojho klienta oprávnené alebo nie. Ak banka nesprávnou aplikáciou § 225k ods. 3 zákona č. 461/2003 Z. z. odpíše z účtu povinného

peňažné prostriedky, ktoré nemali podliehať vymáhaniu pohľadávky, môže ísť z jej strany o neautorizovanú alebo chybnú platobnú operáciu (§ 3 ods. 1 a 2 a § 9 zákona č. 492/2009 Z. z. o platobných službách v znení neskorších predpisov), prípadne aj porušenie iných povinností zo záväzkového vzťahu medzi ňou a klientom (majiteľom účtu). Zodpovednosť za toto porušenie si tak klient (majiteľ účtu) má uplatňovať voči banke. Tým však nie sú dotknuté účinky vykonaného poukázania a pripísania peňažných prostriedkov na účet žalovanej.

19. Okamihom, kedy sa na účet žalovanej pripíšu peňažné prostriedky, ktoré banka na tento účel odpísala z účtu účastníka konania (povinného) a poukázala podľa § 225j ods. 12 zákona č. 461/2003 Z. z., je do výšky pripísanej sumy uspokojená pohľadávka žalovanej, ktorá sa vymáhala. Ak však bola vymáhaná pohľadávka uspokojená, podľa § 225e ods. 1 písm. d) cit. zák. musí žalovaná konanie vo veci jej vymáhania zastaviť. Citované ustanovenie je kogentné, žalovaná teda nemôže voľne uvažovať, za akých podmienok konanie zastaví a kedy tak neurobí.

Záver

20. Zo všetkých uvedených dôvodov tak nie je správny záver správneho súdu, že žalovaná bola pri rozhodovaní o zastavení konania podľa § 225e ods. 1 písm. d) zákona č. 461/2003 Z. z. povinná zisťovať, či peňažné prostriedky, ktoré Všeobecná úverová banka, a. s., odpísala z bežného účtu žalobkyne a poukázala ich žalovanej, mali alebo nemali podliehať vymáhaniu pohľadávok podľa § 225 ods. 1 a 3 cit. zák. Preto správny súd vec nesprávne právne posúdil, ak považoval nezisťovanie týchto okolností za dôvod zrušenia preskúmaného rozhodnutia podľa § 191 ods. 1 písm. g) SSP. Kasačná sťažnosť je tak v zmysle uplatneného sťažnostného bodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP dôvodná, v dôsledku čoho kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil správne mu súdu na ďalšie konanie.

Kľúčové slová: vojak; služobný pomer; prepustenie zo služobného pomeru; služobné hodnotenie; správna úvaha

Prejudikatúra: 10 Sžk 34/2017; 1 Sžfk 106/2017; 10 Sžrk 20/2018

Vzťah k právnej úprave: § 54 ods. 1, § 83 ods. 5 písm. b) zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov

Právna veta

Pri rozhodovaní, či podľa § 83 ods. 5 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov prepustí profesionálneho vojaka, služobný orgán vykonáva zákonom povolenú správnu úvahu. Táto správna úvaha je obmedzená zákazom diskriminácie (§ 4 zákona č. 281/2015 Z. z.).

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžk 8/2020 z 30. novembra 2021: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Michal Matulník, PhD., a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že žalobca bol od 14. októbra 2005 v služobnom pomere profesionálneho vojaka. Naposledy bol v dočasnej štátnej službe na dobu do 12. novembra 2021 s hodnotou rotný vo funkcii starší hudobník - sólista orchestra Vojenskej hudby Ozbrojených síl Slovenskej republiky, ktorá podlieha Veliteľstvu posádky Bratislava.

2. V služobnom hodnotení za rok 2016, ktoré 20. januára 2017 vypracoval vedúci nástrojovej skupiny D. dosiahol žalobca len uspokojivé výsledky. Súčasťou hodnotenia bol návrh hodnotiaceho, aby bol žalobca ponechaný v doterajšej funkcii a pracoval na svojom zlepšení. V ďalšom služobnom hodnotení za rok 2017, ktoré vypracoval rovnaký hodnotiteľ 10. januára 2018, dosiahol žalobca znova len uspokojivé výsledky. Súčasťou tohto hodnotenia bol návrh, aby bol žalobca vyslaný do odborného kurzu, ak má záujem o ďalšiu službu, alebo aby bol prepustený. Napriek odvolaniu žalobcu veliteľ posádky Bratislava svojím rozhodnutím z 13. februára 2018 toto služobné hodnotenie potvrdil. Žalobca proti tomuto rozhodnutiu správnu žalobu nepodal.

3. Na základe návrhu veliteľa posádky Bratislava zo 6. marca 2018 riaditeľ Personálneho úradu Ozbrojených síl Slovenskej republiky vydal 13. apríla 2018 personálny rozkaz č. 2324, ktorým žalobcu podľa § 83 ods. 5 písm. b) zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov prepustil zo služobného pomeru k 23. aprílu 2018. Na odôvodnenie poukázal v zásade len na to, že citované ustanovenie dovoľuje prepustiť profesionálneho vojaka, ak dva po sebe nasledujúce roky dosiahol uspokojivé výsledky, čo je aj prípad žalobcu. Nevyhovelo návrhu žalobcu na výsluch svedkov, pretože

skutkový podklad bol dostatočne preukázaný listinnými dôkazmi. Napriek odvolaniu žalobcu žalovaný svojím rozhodnutím z 23. júna 2018 č. KaGŠ-76-10/2018-PravO tento personálny rozkaz potvrdil. Doplnil, že služobné hodnotenia sú platné, jedno z nich bolo potvrdené aj odvolacím orgánom a prvostupňový orgán nemohol ich obsah nanovo posudzovať.

4. Žalobcovu správnu žalobu proti tomuto rozhodnutiu zamietol správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 30 S 112/2018-159. Nestotožnil sa s námietkou žalovaného, že ak žalobca neoznačil žalovaného ako „náčelník Generálneho štátu Ozbrojených síl Slovenskej republiky“, žaluje subjekt, ktorý nemá pasívnu legitimáciu. K veci samej správny súd zdôraznil, že § 83 ods. 5 písm. b) zákona č. 281/2015 Z. z. neustanovuje pre prepustenie žiadne iné podmienky než to, že profesionálny vojak dosiahol v dvoch po sebe nasledujúcich rokoch uspokojivé hodnotenie. Pretože musí ísť o hodnotenie za dva roky, nesúhlasil správny súd ani s námietkou, že žalobca na možnosť prepustenia nebol upozornený v prvom služobnom hodnotení. V danom čase totiž služobný úrad nemohol predvídať výsledok nasledujúceho služobného hodnotenia. Správny súd nevyhovел ani návrhu žalobcu na výsluch svedka - D., pretože sa nepovažoval za skutkový súd a žalobca neuviedol, k čomu by mal svedok vypovedať. Pred vydaním personálneho rozkazu sa služobný úrad riadne oboznámil s hodnoteniami žalobcu a ďalšími prílohami návrhu na prepustenie, ktoré aj riadne vyhodnotil.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

5. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobca domáha zmeny tohto rozsudku tak, že sa zruší napadnuté rozhodnutie aj personálny rozkaz z 13. apríla 2018 a vec sa vráti žalovanému na ďalšie konanie. V jej úvode opätovne zhrnul priebeh administratívneho konania a obsah správnej žaloby a napadnutého rozsudku. Tento rozsudok považoval za nesprávny z týchto dôvodov (sťažnostné body): 1. Hodnotenie z roku 2017 neuvádza ako možné personálne opatrenie prepustenie zo služobného pomeru, preto bolo prepustenie pre žalobcu nepredvídateľné. 2. V hodnotení z roku 2017 je ako dátum ustanovenia do funkcie uvedený 1. december 2016, čo by znamenalo, že toto hodnotenie je reálne spracované za obdobie jedného mesiaca (do 31. decembra 2016). Okrem toho ustanovenie do funkcie znamená, že žalobca k tomuto dňu zjavne splňal kvalifikačné a iné predpoklady. Dátum uvedený v tomto hodnotení je v rozpore s dátumom ustanovenia do funkcie uvedeným v nasledujúcom hodnotení (z roku 2018). 3. Z dostupnej praxe nie je známy iný prípad, kedy by bol profesionálny vojak prepustený kvôli tomu, že v služobnom hodnotení dosahoval uspokojivé výsledky. Uplatnenie tohto postupu voči žalobcovi je diskrimináciou. Správny súd v tejto súvislosti nedostatočne posúdil obsah hodnotenia z roku 2017, ktoré toto zneužitie dokazuje. U žalobcu v skutočnosti neboli naplnené dôvody prepustenia podľa § 83 ods. 5 písm. b) zákona č. 281/2015 Z. z.

6. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť. Dôvody v nej uvádzané považoval len za opakovanie dôvodov zo správnej žaloby, s ktorými sa správny súd riadne vyrovnal. Tvrdené nejasnosti v dátume ustanovenia do funkcie sú podľa žalovaného novou skutočnosťou, ktorú podľa § 441 SSP nemožno v kasačnej sťažnosti uplatniť. Počas konania nebolo sporné, že žalobca bol do funkcie ustanovený 1. júla 2009. Podľa žalovaného kasačná sťažnosť v rozpore s § 440 ods. 2 SSP riadne nevymedzuje, v čom považuje právne posúdenie správnym súdom za nesprávne. Ako však uviedol aj správny súd, ustanovenie § 83 ods. 5 zákona č. 281/2015 Z. z. dáva služobnému úradu len fakultatívnu možnosť, nie povinnosť prepustiť profesionálneho vojaka, ak dosiahol len uspokojivé hodnotenie. Túto možnosť správne orgány v prerokúvanej veci využili.

Z odôvodnenia rozhodnutia

8. Už v úvode treba súhlasiť s názorom žalovaného, že žalobca nemôže v kasačnom konaní uplatňovať námietku nesprávneho, resp. vnútorne rozporného obsahu hodnotenia z roku 2017. Nejde však ani tak o to, že by išlo o novú skutočnosť alebo dôkaz, ktoré podľa § 441 SSP nemožno v kasačnej sťažnosti uplatňovať. Podľa § 439 ods. 2 písm. b) SSP totiž kasačná sťažnosť nie je prípustná, ak sa opiera o dôvody, ktoré sťažovateľ neuplatnil v konaní pred krajským súdom, v ktorom bolo vydané napadnuté rozhodnutie, hoci tak urobiť mohol. Hoci citované ustanovenie výslovne hovorí o neprípustnosti kasačnej sťažnosti, treba ho aplikovať aj na použitie jednotlivých sťažnostných bodov. Toto ustanovenie je totiž vyjadrením subsidiarity a prieskumnej povahy kasačného konania. Úlohou kasačného súdu má byť preskúmanie, ako správny súd posúdil tie námietky, ktoré mu boli predložené. Bolo by teda v rozpore s citovaným ustanovením, ak by sa mal kasačný súd ako prvý v poradí zaoberať dôvodmi, ktorými sa nemohol zaoberať správny súd, pretože ich účastník neuplatnil (porov. napr. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 10 Sžrk 20/2018 a jeho uznesenia sp.zn. 10 Sžk 34/2017 alebo 1 Sžfk 106/2017).

9. Žalobca v prerokúvanej veci v správnej žalobe vôbec netvrdil, že by služobné hodnotenie z roku 2017 bolo spracované len za jeden kalendárny mesiac (december 2016). Podobne žalobca túto skutočnosť nenamietol ani v odvolaní proti personálnemu rozkazu. Tak žalovaný, ako aj riaditeľ personálneho úradu vo svojich rozhodnutiach jasne vychádzali z toho, že tak služobné hodnotenie z roku 2017, ako aj služobné hodnotenie z roku 2018 sa týkajú celých predchádzajúcich kalendárnych rokov. Keďže žalobca ako profesionálny vojak musel vedieť, kedy bol ustanovený do funkcie, celkom zjavne mohol už v odvolaní proti personálnemu rozkazu a najneskôr v správnej žalobe namietnuť, že služobné hodnotenie z roku 2017 je spracované len za obdobie jedného mesiaca roku 2016. Ak tak neurobil (podľa kasačného súdu celkom zjavne preto, že jeho služobný pomer trval po celý rok a dátum 1. december 2016 je zjavná chyba v písaní), nemožno podľa cit. § 439 ods. 2 písm. b) SSP na túto námietku v kasačnom konaní prihliadať.

10. Už správny súd sa v napadnutom rozsudku jasne a zrozumiteľne vyrovnal s námietkou žalobcu, že v služobnom hodnotení z roku 2017 nebol upozornený na možnosť prepustenia zo služobného pomeru. Podľa § 83 ods. 5 písm. b) zákona č. 281/2015 Z. z. totiž platí, že štátnu službu profesionálneho vojaka možno skončiť prepustením, ak v priebehu dvoch po sebe nasledujúcich rokov v služobnom hodnotení dosahoval uspokojivé výsledky. Z tohto ustanovenia je zrejmé, že právo služobného úradu uvažovať nad prepustením vojaka vzniká až potom, čo bolo ukončené služobné hodnotenie za druhý rok a v ňom (rovnako ako v predošlom roku) dosiahol profesionálny vojak uspokojivé výsledky. Takéto právo nemôže vzniknúť už po prvom roku s uspokojivým hodnotením, v dôsledku čoho služobný úrad nemôže po prvom roku uvažovať nad možnosťou prepustenia profesionálneho vojaka. Preto takéto opatrenie ani nemohlo byť navrhované v služobnom hodnotení z roku 2017.

11. Na druhej strane však citované ustanovenie, ani iné ustanovenie zákona č. 281/2015 Z. z. nevyžaduje, aby bol profesionálny vojak na možnosť prepustenia zo služobného pomeru po prvom uspokojivom hodnotení upozornený. Ustanovenie § 91 ods. 7 v spojení s ods. 1 písm. c) cit. zák. vyžaduje len, aby bol profesionálny vojak vopred oboznámený s dôvodmi na vydanie personálneho rozkazu o prepustení. Dôvodom vydania personálneho rozkazu však podľa cit. § 83 ods. 5 písm. b) zákona č. 281/2015 Z. z. je až druhé služobné hodnotenie s uspokojivými výsledkami. Už len na dôvažok sa žiada dodať, že podľa výslovného znenia § 54 ods. 1 cit. zák. je služobné hodnotenie základným podkladom na rozhodovanie služobného úradu vo veciach služobného pomeru, postupu v služobnej

kariére v príslušnom hodnostnom zbore a plánovania kariérneho rozvoja profesionálneho vojaka. Žalobca ako profesionálny vojak si mal a musel byť vedomý tohto významu služobného hodnotenia pre jeho ďalšiu služobnú kariéru a služobný pomer.

12. Podľa už citovaného ustanovenia § 83 ods. 5 zákona č. 281/2015 Z. z. je služobnému úradu umožnené v určitých prípadoch prepustiť profesionálneho vojaka, t.j. skončiť jeho služobný pomer, ak nastanú zákonné podmienky. Zákon neobmedzuje služobný úrad v tom, že by v tomto prípade musel služobný pomer skončiť, alebo naopak, že by ho za určitých podmienok skončiť nesmel. Zo znenia zákonnej normy je celkom zrejmé, že ak aj sú príslušné podmienky splnené, je rozhodnutie, či služobný pomer skončiť alebo nie, výlučne na uvážení príslušného služobného úradu (podobne o „fakultatívnom“ skončení hovorí aj dôvodová správa k tomuto ustanoveniu, Národná rada Slovenskej republiky, VI. volebné obdobie, tlač 1049). Pretože služobný orgán v danom prípade podľa § 219 ods. 3 v spojení s § 91 ods. 1 písm. c) cit. zák. koná ako správny orgán podľa (určitých ustanovení) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, pri rozhodovaní, či profesionálneho vojaka prepustí podľa § 83 ods. 5 cit. zák. alebo nie, vykonáva zákonom povolenú správnu úvahu. Podľa § 27 ods. 2 SSP však pri rozhodnutí, ktoré orgán verejnej správy vydal na základe zákonom povolenej, správny súd preskúmava iba to, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom.

13. Samotné ustanovenie § 83 ods. 5 zákona č. 281/2015 Z. z. neustanovuje žiadne hľadiská, ktorými by sa mal služobný úrad spravovať pri rozhodovaní o prepustení profesionálneho vojaka. Už zo všeobecného ustanovenia § 4 ods. 1 cit. zák. však vyplýva, že služobný úrad je povinný s profesionálnym vojakom zaobchádzať s súladom so zásadou rovnakého zaobchádzania podľa zákona č. 365/2004 Z. z. o rovnakom zaobchádzaní v niektorých oblastiach a o ochrane pred diskrimináciou, ak ide okrem iného aj o skončenie štátnej služby. Podobne sa podľa § 4 ods. 2 cit. zák. zakazuje diskriminácia profesionálneho vojaka z tam uvedených dôvodov. Uvedené pravidlá treba považovať za „hľadiská ustanovené zákonom“ v zmysle § 27 ods. 2 SSP a úlohou správneho súdu je preskúmať, či rozhodnutie o prepustení nebolo vydané v rozpore s citovanými ustanoveniami. Formy diskriminácie upravuje § 2a zákona č. 365/2004 Z. z., podľa ktorého priama diskriminácia je konanie alebo opomenutie, pri ktorom sa s osobou zaobchádza menej priaznivo, ako sa zaobchádza, zaobchádzalo alebo by sa mohlo zaobchádzať s inou osobou v porovnateľnej situácii (odsek 2). Nepriama diskriminácia je navonok neutrálny predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax, ktoré znevýhodňujú alebo by mohli znevýhodňovať osobu v porovnaní s inou osobou; nepriama diskriminácia nie je, ak takéto predpis, rozhodnutie, pokyn alebo prax sú objektívne odôvodnené sledovaním oprávneného záujmu a sú primerané a nevyhnutné na dosiahnutie takého záujmu (odsek 3). Ďalšou formou diskriminácie je neoprávnený postih podľa § 2a ods. 8 cit. zák., ktorý však má význam len vtedy, ak k nemu došlo kvôli domáhaniu sa ochrany pred diskrimináciou, účasti na takomto konaní alebo sťažnosti na diskriminácie.

14. Z citovaných ustanovení je zrejmé, že o priamej alebo nepriamej diskriminácii možno hovoriť vtedy, ak existuje rozdiel v (potenciálnom) zaobchádzaní s dvoma odlišnými osobami. Nemôže ísť teda o diskrimináciu, ak neexistuje iná osoba v porovnateľnom postavení ako osoba, ktorá bola údajne diskriminovaná, s ktorou sa alebo by sa zaobchádzalo odlišne. Z rovnakého predpokladu vychádza aj čl. 2 smernice Rady 2000/78/ES z 27. novembra 2000, ktorá ustanovuje všeobecný rámec pre rovnaké zaobchádzanie v zamestnaní a povolani, na ktorej implementáciu slúži § 4 zákona č. 281/2015 Z. z. a zákon č. 365/2004 Z. z. (k všeobecným východiskám porov. napr. rozsudok Súdneho dvora z 22. januára 2019, C-193/2017, Cresco Investigation, ods. 37, 38, 41 až 43). Podľa § 11 ods. 2 zákona č. 365/2004 Z. z. potom v tomto smere rozdeľuje dôkazné bremeno medzi žalobcu (osobu dotknutú diskrimináciou) a žalovaného (osobu, o ktorej sa tvrdí, že diskriminovala): žalovaný je povinný preukázať, že neporušil

zásadu rovnakého zaobchádzania, ak žalobca oznámi súdu skutočnosti, z ktorých možno dôvodne usudzovať, že k porušeniu zásady rovnakého zaobchádzania došlo.

15. V prerokúvanej veci nie je potrebné podrobne riešiť otázku, či sa citované ustanovenie (v rozpore s jeho jasným znením) vzťahuje aj na konania, ktoré vedie služobný úrad a v ktorých sa namieta tvrdená diskriminácia. Žalobca totiž ani v správnej žalobe, ani v kasačnej sťažnosti neuviedol žiadne konkrétne skutočnosti, z ktorých by bolo možné usudzovať, že sa s ním zaobchádzalo odlišne než s inou osobou. Inak povedané, žalobca neuviedol žiadne konkrétne skutočnosti, z ktorých by bolo možné usudzovať, že existuje iný profesionálny vojak v porovnateľnej funkcii, ktorý nebol prepustený zo služobného pomeru, hoci takisto ako žalobca dva po sebe nasledujúce roky dosiahol uspokojivé hodnotenie. Ak by žalobca takéto konkrétne skutočnosti uviedol, mohol sa nimi zaoberať aj správny súd, aj kasačný súd. Žalobca však len všeobecne tvrdil, že v praxi služobného úradu ešte neprišlo k prepusteniu z podobných dôvodov. To však samo osebe nie je žiadnou konkrétnou skutočnosťou, ktorá by svedčila o diskriminácii; k takej situácii totiž nemuselo prísť napríklad aj preto, že služobný úrad ešte nemusel riešiť prípad profesionálneho vojaka, ktorý by opakovane dosiahol len uspokojivé výsledky.

16. To isté platí aj pre odkazy žalobcu na precedenčnú zásahu podľa § 3 ods. 5 Správneho poriadku. Precedenčná zásada je totiž v podstate len obráteným vyjadrením zákazu odlišného zaobchádzania s účastníkmi [porov. napr. Potásch, P., Hašanová, J. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 1. vydanie. Praha : C. H. Beck 2012, s. 18 a 19]. Nijako neodôvodnené rozdiely v podobných veciach totiž spravidla vedú k neodôvodnene rozdielnemu rozhodovaniu o právach a povinnostiach rôznych osôb, teda k ich diskriminácii. Žalobca však v prerokúvanej veci neuviedol ani jediný príklad rozhodnutia služobného úradu a žalovaného, ktorým by v podobnom prípade rozhodli odlišne než rozhodli vo vzťahu k žalobcovi.

Záver

17. Na základe uvedených úvah tak kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je v rozsahu uplatnených sťažnostných bodov nedôvodná. Preto ju podľa § 461 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) zamietol.

Kľúčové slová: dodatočné povolenie stavby

Prejudikatúra: R 101/2012; R 111/2013; 5 Sžp 9/2011; 6 Sžp 3/2013; 3 Sžo 3/2014

Vzt'ah k právnej úprave: § 88a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon); § 6 vyhlášky č. 532/2002 Z. z. ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a o všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie; § 127 Občianskeho zákonníka

Právna veta

Ak dôvodom konania o dodatočnom povolení stavby podľa § 88a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) je okolnosť, že stavba bola síce povolená, ale uskutočňuje sa v rozpore so stavebným povolením, stavebný úrad nemôže v tomto konaní voľne prehodnocovať správnosť pôvodného stavebného povolenia. Je však jeho úlohou posúdiť, či odchýlky od stavebného povolenia viedli k takej zmene pomerov, že stavba (vrátane jej častí, ktoré samy osebe sú postavené v súlade so stavebným povolením) odporuje verejným záujmom, ktoré chráni stavebný zákon (§ 88a ods. 4 alebo 5 zákona č. 50/1976 Zb.).

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžk 41/2020 z 23. februára 2022: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Michal Matulník, PhD., a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že ďalší účastník bol (pôvodne spolu s manželkou) vlastníkom pozemkov v k. ú. I. parc. reg. S. K. o celkovej výmere XXX mX. Tieto pozemky tvoria súvislý pás dlhý približne 41 metrov a široký približne 11 až 13 metrov, ktorý prebieha juhozápadne - severovýchodným smerom. V jeho juhozápadnej polovici už pred rokom 2011 stál rodinný dom súp. č. XXX, ktorého vlastníkom bol takisto ďalší účastník (spolu s manželkou) a ktorý bol od severozápadnej hranice pozemku vzdialený približne 0,5 m. Na juhozápadnej strane pozemok susedí s pozemnou komunikáciou, na severovýchodnej a juhovýchodnej strane hraničí s pozemkami vo vlastníctve iných osôb. Severozápadná strana pozemku po celej svojej dĺžke hraničí s pozemkom parc. reg. S. K., ktorého vlastníkom bol do roku 2011 právny predchodca (otec) žalobcu; od tohto roku je v podielovom spoluvlastníctve žalobcu a ďalších dvoch osôb (jeho bratov). Tento pozemok je dlhý približne rovnako ako pozemok ďalšieho účastníka, je však viac než dvojnásobne široký a je zastavaný rôznymi stavbami a prístreškami po celom obvode, okrem juhozápadnej časti, ktorá susedí s pozemnou komunikáciou.

2. Ďalší účastník (pôvodne spolu s manželkou) v roku 2011 požiadali o stavebné povolenie na prístavbu a nadstavbu existujúceho rodinného domu na parc. reg. S.. Obec I. ako stavebný úrad zlúčila

stavebné konanie s konaním o umiestnení stavby a upovedomila o ňom účastníkov, vrátane právneho predchodcu žalobcu ako vlastníka pozemku parc. reg. S.. Nikto z účastníkov nevzniesol námietky proti stavbe, preto stavebný úrad 12. mája 2011 vydal stavebné povolenie č. 285/2011, ktorým povolil ďalšiemu účastníkovi (a jeho manželke) stavbu označenú ako „Stavebné úpravy, prístavba a nadstavba rodinného domu s. č. XXX“. Pôvodný rodinný dom s rozmermi 8,3 x 20,8 m (zastavaná plocha 172,45 m²) sa mal prístavbou zo severovýchodnej strany rozšíriť o prístavbu s rozmermi 6 x 18 m (zastavaná plocha 108 m²). V pôvodnom rodinnom dome mali byť zriadené nebytové priestory (prevádzky), v prístavbe mala byť umiestnená obytná časť. Po prístavbe mala mať stavba celkovo päť obytných miestností s kuchyňou a príslušenstvom s obytňou plochou 117,92 m² a štyri viacúčelové miestnosti s príslušenstvom s úžitkovou plochou 460,34 m², čím sa stavba stala viacúčelovou (polyfunkčnou). Stavebné povolenie ďalej určovalo, že osadenie stavby (vrátane vzdialenosti od pozemku parc. reg. S.) sa nemalo meniť. V stavebnom konaní bola overená aj projektová dokumentácia, ktorá predpokladala, že severozápadný múr prístavby bude pokračovaním múra pôvodného rodinného domu a bude prebiehať približne 0,5 m od hranice pozemku s pozemkom parc. reg. K.. Na tomto múre malo byť umiestnených na úrovni prvého nadzemného podlažia (prízemia) päť okien, z toho štyri pozdĺžne a jedno veľké zvislé, na úrovni druhého nadzemného podlažia (poschodia) takisto päť okien, z toho tri malé pozdĺžne a dve veľké zvislé. Keďže nikto z účastníkov sa proti stavebnému povoleniu neodvolal, stalo sa 8. júna 2011 právoplatným. Rozhodnutím z 10. mája 2016 stavebný úrad zmenil toto stavebné povolenie tak, že stavebníkom sa stal len ďalší účastník (bez manželky) a lehota na dokončenie stavby sa predĺžila do konca roku 2020.

3. Dňa 14. septembra 2017 stavebný úrad ako orgán štátneho stavebného dohľadu za prítomnosti žalobcu a stavebníka obhliadol uskutočňovanú stavbu. Zistil, že stavba je zhotovená do úrovne druhého nadzemného podlažia, ale v severozápadnom múre (vedúcom popri hranici s pozemkom parc. reg. S.) je viac okien než predpokladala overená projektová dokumentácia. Okrem toho zistil, že sa zmenilo dispozičné usporiadanie časti stavby vrátane statickým prvkov. Stavebný úrad prípisom z 20. septembra 2017 oznámil ďalšiemu účastníkovi tieto zistenia, nariadil mu zastaviť stavebné práce a podľa § 88a ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov ho vyzval, aby podal žiadosť o dodatočné stavebné povolenie a aby predložením bližšie určených listín preukázal, že dodatočné povolenie nie je v rozpore s verejnými záujmami.

4. Na základe tejto výzvy podal ďalší účastník 13. novembra 2017 žiadosť o dodatočné povolenie stavby. K žiadosti priložil okrem iného projektovú dokumentáciu skutočného vyhotovenia stavby, ako aj geodetický protokol. V ňom bolo graficky zachytené skutočné umiestnenie stavby a tiež vyslovený záver, že jej osadenie je v súlade s projektovou dokumentáciou. Stavebný úrad prípisom zo 16. novembra 2017 oznámil účastníkovi, že sa začalo konanie o dodatočnom povolení stavby, a vyzval ich, aby svoje námietky uplatnili najneskôr na ústnom pojednávaní 1. decembra 2017. Na ústnom pojednávaní sa zúčastnil okrem iného žalobca, ktorý predložil splnomocnenie od zvyšných dvoch podielových spoluvlastníkov parc. reg. S., aby ich v tomto konaní zastupoval. Tam predniesol, že nesúhlasí s tým, aby do jeho dvora boli okná, a žiadal prehodnotiť aj pôvodne povolené umiestnenie stavby, pretože neboli dodržané odstupy stavieb. Po ústnom pojednávaní ďalší účastník na výzvu stavebného úradu predložil stanoviská odboru starostlivosti o životné prostredie okresného úradu a regionálneho úradu verejného zdravotníctva, ktoré súhlasili so zmenenou stavbou. Po doplnení podkladov stavebný úrad nariadil nové ústne pojednávanie na 2. marca 2018, na ktorom žalobca naďalej trval na námietke nedodržania odstupov stavieb. Odstup 0,35 až 0,53 m podľa neho odporuje § 6 ods. 3 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 532/2002 Z. z., ktorou sa ustanovujú podrobnosti o všeobecných technických požiadavkách na výstavbu a o všeobecných technických požiadavkách na stavby užívané osobami s obmedzenou schopnosťou pohybu a orientácie. Takisto namietol, že ďalší

účastník do jeho dvora vybudoval 17 okien, cez ktoré budú návštevníci stavby narúšať súkromie žalobcu.

5. Obec I. dodatočným stavebným povolením z 9. marca 2018 č. I.-846/2017 dodatočne povolila ďalšiemu účastníkovi ako stavebníkovi rozostavanú stavbu „Prestavba a prístavba rodinného domu na rodinný dom s polyfunkciou“. Na rozdiel od stavebného povolenia mal počet komerčných prevádzok v stavbe klesnúť na tri. Osadenie stavby sa považovalo za dané už vybudovanými obvodovými múrmi a deliacimi priečkami. Ďalšiemu účastníkovi bolo uložené, aby okná nebytových miestností na stene, ktorá je pri hranici pozemku žalobcu, boli výklopné a vyplnené nepriehľadným sklom. Zároveň obec zamietla všetky námietky žalobcu. Zdôraznila, že žalobca má na svojom dome okná smerom k pozemku stavebníka, takže by bolo diskriminačné, ak by ich on nemohol mať k žalobcovi. Hoci ten nebol účastníkom stavebného konania v roku 2011, bol ním jeho právny predchodca - otec; žalobca sám bol potom účastníkom konania o zmene stavebného povolenia v roku 2016. Rozostupy medzi oboma stavbami sú v súlade s § 6 ods. 4 vyhlášky č. 532/2002 Z. z., pričom § 6 ods. 3 cit. vyhlášky sa v danej veci nepoužije. Na mieste povoľovanej prístavby v minulosti stáli hospodárske stavby a nespôsobovali žalobcovi žiaden problém s údržbou jeho nehnuteľností. Po zhodnotení všetkých hľadísk uvedených v § 88a ods. 1 v spojení s § 126, § 140a a 140b stavebného zákona obec uzavrela, že verejný záujem nebránil povoleniu už vykonaných prác, vrátane väčšieho počtu okenných otvorov. Navyše, ani územný plán obce z roku 2007 v danej lokalite nebráni výstavbe navrhovaného polyfunkčnej stavby a nevyžaduje brať osobitný ohľad na ochranu súkromia bývajúcich osôb.

6. Odvolanie, ktoré proti dodatočnému stavebnému povoleniu podal žalobca, žalovaný zamietol tu napadnutým rozhodnutím zo 17. septembra 2018 č. OU-ZA-OVBP2-2018/021495/KLI. Námietku nesúladu dodatočne povolenej stavby s územným plánom považoval za oneskorenú, napriek tomu však uzavrel, že funkčné regulatívy daného priestoru takejto stavbe nebránia. Umiestnenie stavby, a tým aj jej odstupy od susediacich stavieb, už boli dané a stavebný úrad nemohol znova rozhodovať o jej umiestnení. Okrem toho žalobca už pri zmene stavebného povolenia v r. 2016 vedel o tom, že sa stavia polyfunkčný objekt, a proti osadeniu stavby nijako nenamietol. Rovnako ako stavebný úrad aj žalovaný zdôraznil, že v minulosti boli na mieste prístavby hospodárske stavby a tie žalobcovi nijako nebránili v údržbe jeho nehnuteľností, ako to predpokladá § 6 ods. 2 vyhlášky č. 532/2002 Z. z. Žiaden predpis taxatívne neobmedzuje počet okien v stenách a stavebný úrad vopred nemôže posúdiť, ako sa budú správať osoby pri užívaní nehnuteľnosti, na ktorej okná sú. Ak by sa správali rušivo, má žalobca k dispozícii žalobu podľa § 127 Občianskeho zákonníka. Obťažovanie pohľadom by sa v mimoriadnych prípadoch dalo považovať za imisiu podľa citovaného ustanovenia, nepostačuje tu však subjektívny pocit žalobcu. Hlavným účelom okien je presvetlenie miestností; v ich povolení nemožno ešte vidieť zásah do súkromia žalobcu, ku ktorému môže dôjsť až pri užívaní povolenej stavby. Práve kvôli ochrane súkromia však stavebný úrad uložil ďalšiemu účastníkovi, aby boli okná nepriehľadné a výklopné.

7. Správny súd tu napadnutým rozsudkom č. k. 30 S 159/2018-203 vyhovel správnej žalobe žalobcu a podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil rozhodnutie žalovaného zo 17. septembra 2018. Vyšiel z názoru, že prístavba je novou stavbou, pri umiestnení ktorej musia byť dodržané rozostupy stavieb podľa § 6 vyhlášky č. 532/2002 Z. z. Stavebný úrad aj žalovaný tak pri dodatočnom povolení stavby museli skúmať ich dodržanie a nestačil odkaz na to, že na jej mieste v minulosti stáli hospodárske stavby. Geodetické zameranie stavby preukázalo, že je od pozemku žalobcu vzdialená 0,35 až 0,56 m, čo je menej než ustanovuje § 6 ods. 3 cit. vyhlášky. Správny súd sa stotožnil s názorom žalobcu, že tieto námietky nemohol uplatňovať skôr, pretože v roku 2011 bol účastníkom konania jeho otec, nie on. Rovnako sa stotožnil s názorom, že žalovaný ani stavebný úrad sa riadne nevyrovnali s námietkou, že zvýšením počtu okien sa zasahuje do súkromia žalobcu. Na druhej strane však správny súd zdôraznil,

že povinnosť dokázať takéto zásahy zaťažovala žalobcu, ten však žiaden taký dôkaz nepredložil ani nenavrhol. Prevažná väčšina okien smerom k žalobcovi má byť menšia a všetky budú nepriehľadné a výklopné, preto samotná citácia § 137 stavebného zákona nepostačuje, aby bol dokázaný zásah do súkromia. Správny súd sa stotožnil so záverom žalovaného, že územný plán obce Lokca nebránil, aby v danej lokalite bola povolená polyfunkčná stavba. Táto lokalita je podľa územného plánu obytným územím s prevahou bývania v rodinných domoch. V týchto územiach je podľa § 12 ods. 9 a 10 vyhlášky Ministerstva životného prostredia SR č. 55/2001 Z. z. o územnoplánovacích podkladoch a územnoplánovacej dokumentácii prípustné umiestniť menšie prevádzky pre obchod a služby. Záverom správny súd zdôraznil, že v konaní podľa § 88a stavebného zákona musí stavebný úrad skúmať aj podmienky relevantné pre vydanie územného rozhodnutia.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

8. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa ďalší účastník domáha zrušenia tohto rozsudku a zastavenia konania. Na úvod podal chronologický prehľad rozhodnutí a úkonov stavebného úradu vo veci, pričom zdôraznil, že predmetom posudzovania v dodatočnom stavebnom povolení z 9. marca 2018 mali byť len skutočnosti, ktoré sa zistili výkonom štátneho stavebného dohľadu 14. septembra 2017. Ďalej sa stotožnil s tým, ako správny súd a orgány verejnej správy posúdili námietku rozporu s územným plánom a prekročenia medzi § 127 OZ povolením dodatočných okien. Záujem žalobcu, aby tieto okná neboli pridané, nie je verejným záujmom v zmysle § 88a ods. 1 stavebného zákona. Ďalší účastník však nesúhlasil s tým, ako správny súd posúdil otázku dodržania odstupu od hranice pozemku. Predovšetkým zdôraznil, že umiestnenie stavby (prístavby) bolo právoplatne vyriešené v stavebnom konaní v roku 2011, ktorého účastníkom bol aj právny predchodca žalobcu. Stavebný dohľad nezistil rozpor skutočného osadenia stavby so stavebným povolením. Stavebný úrad tak v dodatočnom stavebnom konaní nesmel konať o otázke umiestnenia stavby, ale len o odchýlkach, ktoré sa zistili pri stavebnom dohľade. Stavebné povolenie z roku 2011 mohlo byť zmenené len mimoriadnymi opravnými prostriedkami, čo sa nestalo. V tejto súvislosti treba rozumieť aj argumentácii orgánov verejnej správy, že podmienky umiestnenia stavby boli dané v minulosti. Správny súd nesprávne dospel aj k záveru o porušení § 6 ods. 3 vyhlášky č. 532/2002 Z. z., keďže žalovaný dostatočne jasne vysvetlili, prečo v danej veci umiestnenie stavby dovoľuje § 6 ods. 2 cit. vyhlášky. Návrh, aby kasačný súd po zrušení napadnutého rozsudku zastavil konanie, ďalší účastník odôvodnil tým, že akékoľvek ďalšie konanie by len predlžovalo právnu neistotu. V tejto súvislosti zdôraznil, že žalobcovo konanie je prejavom zneužitia práva podľa § 5 ods. 12 SSP, pretože hoci vlastné nehnuteľnosti nerušene užíva, nedovoľuje ďalšiemu účastníkovi užívať tie svoje.

9. Žalovaný sa v celom rozsahu stotožnil s dôvodmi kasačnej sťažnosti.

10. Žalobca navrhol napadnutý rozsudok potvrdiť. Z § 88a ods. 4 stavebného zákona podľa neho vyplýva, že stavebný úrad má rozhodnúť o povolení už vykonaných prác. V danej veci to znamenalo, že stavebný úrad rozhodoval aj o umiestnení postavenej stavby, takže ďalší účastník mohol proti tomuto umiestneniu vznášať námietky. Žalobca v čase vydania pôvodného stavebného povolenia ani nebol účastníkom konania. Správny súd správne vyhodnotil argument orgánov verejnej správy, že umiestnenie stavby je dané z minulosti. Okrem toho žalobca zdôraznil, že tieto orgány nespochybnili ani jeho námietku proti umiestneniu dodatočných okien.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie veci kasačným súdom

12. Podstatou sporu medzi žalobcom na jednej strane a žalovaným na druhej strane je výklad § 88a stavebného zákona. Toto ustanovenie je označené marginálnou rubrikou „Konanie o dodatočnom povolení stavby“, avšak z jeho obsahu vyplýva, že upravuje dve rozdielne situácie. Podľa odseku 1 cit. paragrafu totiž platí, že ak stavebný úrad zistí, že stavba bola postavená bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním, začne z vlastného podnetu konanie a vyzve vlastníka stavby, aby v určenej lehote predložil doklady o tom, že dodatočné povolenie stavby nie je v rozpore s verejnými záujmami. Podľa odseku 4 v rozhodnutí o dodatočnom povolení stavby stavebný úrad dodatočne povolí už vykonané stavebné práce a určí podmienky na dokončenie stavby. Podľa odseku 7 sa na konanie o dodatočnom povolení stavby primerane vzťahujú ustanovenia § 58 až 66 (t. j. ustanovenia o stavebnom konaní).

13. Zo znenia cit. § 88a ods. 1 tak predovšetkým vyplýva, že zákon rozlišuje dve situácie: keď je stavba postavená celkom bez stavebného povolenia a keď je stavba postavená na základe stavebného povolenia, ale v rozpore s ním. Kým v prvej situácii stavebník uskutočňovaním stavby vykonáva len práce, ktoré ešte neboli predmetom žiadneho stavebného konania, v druhej situácii uskutočňovaním stavby (čiastočne) nevykonáva práce, ktoré boli predmetom povoľovania, ale vykonáva také práce, ktoré predmetom povoľovania neboli. Na túto úpravu nadväzuje citované znenie § 88a ods. 4, podľa ktorého má stavebný úrad vykonané práce dodatočne povoliť. Už z formulácie, že má ísť o dodatočné (rozumej: následné, ex post) povolenie, podľa kasačného súdu vyplýva, že predmetom takéhoto povoľovania môžu byť len práce, ktoré ešte povolené neboli. Naopak, práce, ktoré už boli vopred povolené v stavebnom povolení, nemožno povoľovať dodatočne. Pokiaľ však stavebný úrad nemôže nanovo povoľovať tie práce, ktoré už povolil v pôvodnom stavebnom povolení, potom predmetom konania o dodatočnom povolení stavby nemôže byť ani posudzovanie otázky, či tieto práce možno povoliť z hľadísk, ktoré sa mali skúmať pri vydávaní pôvodného stavebného povolenia (porov. § 62 a 66 stavebného zákona).

14. Tento záver podľa kasačného súdu podporuje aj požiadavka právnej istoty založenej právoplatnými rozhodnutiami. Podľa § 52 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), ktorý sa vzťahuje aj na územné a stavebné konania (§ 140 stavebného zákona), je rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať, právoplatné. Uvedený zákon neupravuje osobitne účinky právoplatnosti, ako to robí napríklad § 228 a 230 CSP, podľa kasačného súdu však tieto účinky možno vyvodiť nepriamo najmä z § 30 ods. 1 písm. i) správneho poriadku, ktorý upravuje zastavenie konania pre prekážku rozhodnutej veci, a § 62, ktorý upravuje podmienky obnovy konania. Z § 62 ods. 1 totiž vyplýva, že konanie ukončené právoplatným rozhodnutím možno obnoviť len za určitých presne vymedzených podmienok, pričom obnoviť konanie a nanovo rozhodnúť vo veci možno podľa § 63 a § 64 správneho poriadku len za predpokladu, že sú tieto podmienky splnené. A contrario tak z citovaných ustanovení možno vyvodiť, že právoplatné rozhodnutie (napr. stavebné povolenie) zostáva záväzné a nemožno ho meniť, pokiaľ tieto osobitné podmienky nie sú splnené. Inštitút obnovy konania za prísne stanovených podmienok (a navyše aj s prísne ustanovenými subjektívnymi a objektívnymi lehotami podľa § 63 ods. 3 a 4 správneho poriadku) by nemal svoj zmysel, ak by právoplatné stavebné povolenie nemalo mať záväzné účinky a ak by ho bolo možné v ďalšom konaní voľne prehodnocovať. Okrem toho, už samotný pojem „právoplatnosť“ je pojmom tradične označujúcim konečnosť, nemennosť a záväznosť právnych aktov, a to aj bez toho, aby boli tieto účinky výslovne normované.

15. Okrem toho v prospech tohto záveru svedčí aj dôsledné uplatňovanie koncentračnej zásady v územnom konaní a stavebnom konaní. Podľa § 36 ods. 1 resp. § 61 ods. 1 stavebného zákona totiž stavebný úrad pri oznamovaní začatia územného konania resp. stavebného konania upozorní účastníkov, že svoje námietky môžu uplatniť najneskôršie pri ústnom pojednávaní (resp. v určenej lehote, § 36 ods. 2 a § 62 ods. 2 cit. zák.), inak že sa na ne neprihliadne. Podľa § 42 ods. 5 cit. zák. sa v konaní o odvolaní

proti územnému rozhodnutiu neprihliada na námietky a pripomienky, ktoré neboli uplatnené v prvostupňovom konaní v určenej lehote, hoci uplatnené byť mohli. Podľa judikatúry je účelom koncentrácie stanovenie určitých limitov stavebného konania s cieľom zamedziť neustálemu generovaniu nových námietok, ktoré by v konečnom dôsledku bránili akejkolvek stavebnej činnosti (porov. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžp 6/2012, judikát R 111/2013). Ak je konanie o dodatočnom povolení stavby vyvolané tým, že stavba sa stavia (uskutočňuje) v rozpore s vydaným stavebným povolením, znamená to, že tomuto konaniu predchádzalo stavebné konanie. Námietky, ktoré bránili vydaniu stavebného povolenia, sa tak podľa citovaných ustanovení mali uplatniť už v tomto stavebnom konaní. Bolo by v rozpore s týmto účelom koncentrácie, ak by sa otvorila možnosť uplatňovania týchto námietok v celej šírke, teda aj proti tým častiam stavby (resp. vykonaným prácam), ktoré sú vykonané v zhode s právoplatným stavebným povolením (porov. v podobnom zmysle napr. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 5 Sžp 9/2011).

16. V prerokúvanej veci bolo o umiestnení stavby ďalšieho účastníka rozhodnuté už prvotným stavebným povolením z 12. mája 2011. Už týmto stavebným povolením bolo určené, že osadenie ľavého predného a ľavého zadného rohu stavby na parc. reg. S. (teda severozápadného múra pri hranici s pozemkom žalobcu) sa oproti dovtedajšiemu stavu nemení. Overená projektová dokumentácia obsahuje pôdorysný výkres, podľa ktorého má byť povoľovaná stavba umiestnená tesne na hranici oboch pozemkov. Účastníkom spojeného územného a stavebného konania, v ktorom bolo vydané uvedené stavebné povolenie, bol aj právny predchodca žalobcu, ktorý bol o začatí konania riadne upovedomený, no proti takémuto umiestneniu stavby nijako nenamietal. Podľa § 40 ods. 4 a § 70 stavebného zákona sú pritom územné rozhodnutie, ako aj stavebné povolenie záväzné aj pre právnych nástupcov účastníkov konania. V dôsledku toho nemôže obstať argumentácia správneho súdu, že žalobca nebol účastníkom konania, v ktorom bolo vydané stavebné povolenie z 12. mája 2011. Toto stavebné povolenie je preňho napriek tomu záväzné podľa citovaných ustanovení, a to vrátane dôsledkov toho, že jeho právny predchodca neuplatnil včas námietky, ktoré uplatniť mohol.

17. Konanie o dodatočnom povolení stavby sa začalo na základe zistení pri výkone stavebného dohľadu zo 14. septembra 2017. V ňom sa zistilo, že v rozpore so stavebným povolením sa zmenilo vnútorné usporiadanie stavby a pridali sa ďalšie okná. Naopak, v následnom konaní sa geodetickým meraním ustálilo, že umiestnenie stavby zodpovedá stavebnému povoleniu z 12. mája 2011 a overenej projektovej dokumentácii. Vychádzajúc z cit. § 88a ods. 1 stavebného zákona sa tak v konaní o dodatočnom povolení stavby malo rozhodovať len o povolení tých stavebných prác, ktoré boli vykonané v rozpore so stavebným povolením, teda zmien vnútorného usporiadania stavby a počtu okien. Ako plynie z podaného výkladu, otázku umiestnenia stavby stavebný úrad nesmel opätovne skúmať. Pokiaľ teda stavebný úrad v dodatočnom stavebnom povolení z 9. marca 2018 vyslovil, že osadenie stavby je dané, rozhodol v súlade so zákonom. Rovnako zákonne rozhodol aj žalovaný, ak preskúmaným rozhodnutím neakceptoval túto odvolaciu námietku žalobcu. Neobstojí tak názor správneho súdu, že preskúmané rozhodnutie v tejto časti vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci v zmysle § 191 ods. 1 písm. c) SSP.

18. Z uvedeného možno uzavrieť, že ak dôvodom konania o dodatočnom povolení stavby je okolnosť, že stavba bola síce povolená, ale uskutočňuje sa v rozpore so stavebným povolením, stavebný úrad nemôže v tomto konaní voľne prehodnocovať správnosť pôvodného stavebného povolenia. Uvedený výklad však neznamená, že by sa v konaní o dodatočnom povolení stavby vôbec nebolo možné dotknúť tej časti prác, ktoré boli na stavbe vykonané v súlade so stavebným povolením. Z cit. § 88a ods. 1 stavebného zákona totiž vyplýva, že konanie o dodatočnom povolení stavby ako celok slúži na rozhodnutie o tom, či stavba (tak ako je postavená, resp. ako sa ešte má dokončiť) nie je v rozpore s

verejnými záujmami chránenými uvedeným zákonom. Preto § 88a ods. 5 stavebného zákona ustanovuje, že ak sa v konaní o dodatočnom povolení stavby preukáže rozpor s verejnými záujmami alebo stavebník v určenej lehote nespĺní podmienky rozhodnutia o dodatočnom povolení stavby, stavebný úrad nariadi odstránenie stavby. Podľa judikatúry je účelom konania o dodatočnom povolení stavby následné zhojenie závažnej chyby, ktorou je prvotné vedomé ignorovanie zákona zo stany stavebníka pod podmienkou preukázania skutočnosti, že ďalšia existencia nepovolenej stavby nie je v rozpore s verejnými záujmami (porov. rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8 Sžo 125/2010, judikát R 101/2012; odvtedy stála judikatúra). Preto nie je celkom vylúčené, že aj stavba, ktorá bola pôvodne riadne povolená, sa môže v dôsledku podstatných odchýlok od stavebného povolenia stať stavbou, ktorej zachovanie nebude vo verejnom záujme. Ani v tomto prípade však predmetom posudzovania stavebného úradu nie je to, či bolo pôvodné stavebné povolenie vydané správne alebo nie. Stavebný úrad tu totiž bude posudzovať, či následné odchýlky od stavebného povolenia viedli k takej zmene pomerov, že stavba (vrátane jej prípadných častí, ktoré samy osebe sú postavené v súlade so stavebným povolením) odporuje verejným záujmom, ktoré chráni stavebný zákon. Len v takomto prípade môže stavebný úrad postupom podľa § 88a ods. 4 alebo 5 cit. zák. zasiahnuť aj do tých častí stavby (tých prác), ktoré sú samy osebe vykonané v súlade so stavebným povolením.

19. V záujme úplnosti sa podotýka, že podľa § 88a ods. 7 stavebného zákona sa na konanie o dodatočnom stavebnom povolení vzťahujú len ustanovenia o stavebnom konaní, nie aj ustanovenia o územnom konaní. Judikatúra už v tejto súvislosti vyslovila, že uvedené ustanovenia sa aplikujú len vo vzťahu a v rozsahu, ktoré sa týkajú predmetu konania o dodatočnom povolení stavby (porov. rozsudky najvyššieho súdu sp. zn. 6 Sžp 3/2013 a sp.zn. 3 Sžo 3/2014). Podľa § 39a ods. 1 stavebného zákona sa rozhodnutím o umiestnení stavby určuje stavebný pozemok, umiestňuje sa stavba na ňom, určujú sa podmienky na umiestnenie stavby, určujú sa požiadavky na obsah projektovej dokumentácie a čas platnosti rozhodnutia. Predmetom konania o dodatočnom povolení stavby je však už stavba, ktorá stojí a ktorá už je určitým spôsobom umiestnená (bez územného rozhodnutia). Okolnosti, ktoré sú významné pre umiestnenie stavby [§ 39a ods. 2 cit. zák.], sa tak v tomto konaní zohľadňujú len ako súčasť posudzovania, či stavba je alebo nie je v rozpore s verejnými záujmami v zmysle § 88a ods. 1 cit. zák. Aj v tomto prípade však platia vyššie uvedené závery o limitoch opätovného preskúmavania obsahu skoršieho stavebného rozhodnutia, ak bolo vydané v spojenom územnom konaní a stavebnom konaní (§ 39a ods. 4 stavebného zákona).

Záver

21. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, ak zrušil rozhodnutie žalovaného zo 17. septembra 2018 z tých dôvodov, ktoré uviedol vo svojom rozsudku. Kasačná sťažnosť je tak v zmysle uplatneného sťažnostného bodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP dôvodná, v dôsledku čoho kasačný súd podľa § 462 ods. 1 SSP rozsudkom (§ 457 ods. 1 SSP) napadnutý rozsudok zrušil a vec vrátil správneho súdu na ďalšie konanie. Nebolo možné vyhovieť sťažnostnému návrhu ďalšieho účastníka, aby kasačný súd namiesto vrátenia veci na ďalšie konanie zastavil konanie. Zastavenie konania totiž prichádza do úvahy len v prípadoch uvedených v § 99 SSP a v prerokúvanej veci o žiaden taký prípad nejde. Týmto sťažnostným návrhom však kasačný súd beztak nebol viazaný (§ 453 ods. 3 SSP).

Kľúčové slová: azyl; odmietnutie nástupu na základnú vojenskú službu

Prejudikatúra: 1 Sža 48/2014; 2 Sak 5/2021

Vzťah k právnej úprave: § 2 písm. d) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle; článok 9 ods. 2 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie)

Právna veta

Pokiaľ žiadateľ o azyl zakladá svoju žiadosť o azyl na zlej bezpečnostnej situácii v krajine pôvodu a z toho plynúceho strachu z povolania do armády a počas administratívneho konania netvrdí žiadne okolnosti, z ktorých by bolo možné vyvodiť záver, že

- jeho účasti na vojenskom výcviku, resp. v bojoch mu bráni jeho náboženské presvedčenie, resp. iné dôvody takého odmietnutia spojené s rasou, náboženstvom, národnosťou, politickou príslušnosťou alebo príslušnosťou k určitej sociálnej skupine podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, alebo že
- dôvodom odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu bola skutočnosť, že by sa odmietal zúčastňovať na vojnových zločinoch,

potom prípadný trest, ktorý žiadateľovi o azyl hrozí za nenastúpenie na vojenskú službu v krajine pôvodu, nemožno považovať za diskriminačný alebo neprimeraný, a rozhodnutie žalovaného o neudelení azylu takémuto žiadateľovi sa považuje za súladné so zákonom č. 480/2002 Z. z.

Obavy žiadateľa totiž v takomto prípade nenapĺňajú kritériá prenasledovania podľa § 2 písm. d) zákona č. 480/2002 Z. z., ani nenapĺňajú pojmové znaky činov prenasledovania definovaných v článku 9 ods. 2 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9) (tzv. „kvalifikačná smernica“).

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 8/2022 z 27. júna 2022: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Konanie na správnom orgáne

1. Žalovaný rozhodnutím ČAS: MU-PO-79-28/2021-Ž zo dňa 25.08.2021 v konaní podľa zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o azyle“, resp. „ZoA“) podľa § 13 ods. 1 ZoA neudelil žalobcovi azyl. Súčasne podľa § 13a a § 20 ods. 4 ZoA žalovaný poskytol žalobcovi doplnkovú ochranu na dobu jedného roka odo dňa nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia.

2. V dôvodoch rozhodnutia žalovaný uviedol, že dňa 29.03.2021 bol žalobca na základe Dublinského dohovoru vrátený z Nórska na územie SR. Prvýkrát požiadal o azyl alebo o poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR 03.12.2020. Po podaní vyhlásenia bol zaslaný do Záchytného tábora Humenné, kde s ním boli vykonané prvotné úkony súvisiace so vstupom do azylovej procedúry. Následne bol presunutý do PT Rohovce, ktorý však 11.01.2021 svojvoľne, bez udania dôvodu a upovedomenia personálu, opustil a mimo azylového zariadenia sa zdržiaval viac ako 7 dní. Na základe uvedenej skutočnosti bolo konanie vo veci jeho žiadosti rozhodnutím migračného úradu ČAS: MU-PO326/2020 z 20.01.2021 podľa § 19 ods. 1 písm. f) zákona o azyle zastavené, toto dňa 09.02.2021 nadobudlo právoplatnosť. Po jeho vrátení z Nórska na územie SR začalo v jeho prípade nové konanie, v rámci ktorého bol s ním 20.04.2021 vykonaný vstupný a následne 25.05.2021 aj doplňujúci pohovor, počas ktorých uviedol, že v predchádzajúcom konaní zámerne neuviedol pravdivé informácie o svojej identite a tiež o dôvodoch svojej žiadosti, pretože nemienil zotrvať na území SR z dôvodu, že chcel pokračovať v ceste do Nórska. K dôvodom odchodu z krajiny pôvodu uviedol, že vzhľadom na svoj vek je zo strany režimu žiadanou osobou a obáva sa toho, že v prípade zotrvania v krajine pôvodu by bol povolaný do armády a bol by nútený bojovať, či už na strane vládneho režimu alebo na strane opozície. Spresnil, že počas jeho pobytu v Sýrii síce žiaden povolávací rozkaz nedostal, avšak niekedy v roku 2015 sa mu snažil poštár doručiť úradný list, ktorý neprevzal, pretože sa obával toho, že by to mohol byť povolávací rozkaz. S cieľom vyhnutia sa vojenskej službe odišiel z miesta bydliska na vidiek, do blízkosti tureckých hraníc a následne krajinu pôvodu opustil. K dôvodom svojej žiadosti doplnil, že zo Sýrie odišiel aj kvôli tomu, aby si v Európe našiel prácu, nakoľko chce finančne vypomáhať svojej rodine. Iné dôvody svojej žiadosti neuviedol. Vzhľadom na to, že predložil do konania kópie svojej identifikačnej karty a kópie výpisov z rodinnej matričnej evidencie, žalovaný jeho identitu nespochybnil a na základe jeho výpovede a predložených kópií dokumentov ju ustálil tak, ako je to uvedené vo výrokovej časti rozhodnutia.

3. Žalovaný nepovažoval jeho výpoveď za vierohodnú z dôvodu, že táto nebola súvislá, konzistentná a na viac bola rozporuplná v oboch jeho konaniach. Poukázal na rozpory v jeho vyjadreniach, keď uviedol že pokiaľ v prvom konaní o medzinárodnú ochranu na území SR uviedol dátum narodenia XX.XX.XXXX, v súčasnom konaní dátum narodenia pozmenil na XX.XX.XXXX. Obdobne poskytol žalovanému aj rozdielne údaje v prvom a druhom konaní ohľadom jeho rodinných príslušníkov, cesty z krajiny pôvodu a tiež jeho osobných dokladov totožnosti. Podstatný rozpor nastal v jeho výpovediach aj ohľadom dátumu odchodu z krajiny pôvodu. Pokiaľ v prvom konaní uviedol, že zo Sýrie odišiel v roku 2020, tak v súčasnom konaní uviedol, že to bolo v roku 2017. V súvislosti s jeho odchodom uviedol rozporné informácie aj ohľadom jeho dokladov totožnosti, nakoľko v prvom konaní uviedol, že ich stratil po ceste, a v súčasnom konaní uviedol, že všetky doklady sa nachádzajú u jeho manželky v Sýrii. Diametrálne odlišné sú aj dôvody, kvôli ktorým zo Sýrie odišiel, a kvôli ktorým požiadal na území SR o medzinárodnú ochranu. V prvom konaní ako dôvod odchodu zo Sýrie uviedol, že v rámci ozbrojeného konfliktu v Sýrii sa ocitol v nepriaznivej ekonomickej situácii, pričom túto sa rozhodol vyriešiť snahou o získanie pracovného povolenia v Nemecku. V súčasnom konaní síce potvrdil svoju nepriaznivú ekonomickú situáciu, avšak dôvod svojej žiadosti založil na obave o svoju bezpečnosť kvôli možnému povolaniu do armády. Ide teda o podstatne novú skutočnosť, ktorú v prvom konaní neuviedol, pričom ak by zo Sýrie odišiel skutočne kvôli tomu, aby sa vyhol vojenskej službe, rozhodne

by takúto podstatnú skutočnosť v konaní nemohol opomenúť. Keďže v priebehu súčasného konania došlo k výrazným rozporom výpovede menovaného v porovnaní s predchádzajúcim konaním, bol mu poskytnutý dostatočný priestor na to, aby spomínané rozpory objasnil. Jeho tvrdenie o tom, že v predchádzajúcom konaní nevypovedal zámerne pravdivo, lebo netušil, že prebieha azylové konanie, nemôže byť reálnym zdôvodnením uvádzaných nezrovnalostí. Menovaný bol pri vstupe do azylovej procedúry poučený o tom, že je v konaní povinný vypovedať pravdivo nielen o svojej osobe, ale hlavne o dôvodoch svojej žiadosti. Žalovaný skonštatoval, že najpravdepodobnejšou verziou, prečo v predchádzajúcom konaní nevypovedal pravdivo, sa javí tá skutočnosť, že na území SR nemienil zotrvať, pretože chcel pokračovať v ceste do cieľovej krajiny, teda do Nórska. Tento záver potvrdzuje nielen jeho výpoveď, ale aj samotné konanie, keď o medzinárodnú ochranu na území SR požiadal 03.12.2020 účelovo po tom ako bol zadržaný políciou, pričom v azylových zariadeniach nepočkal ani na výsledok azylového konania a pokračoval vo svojej nelegálnej ceste do Nórska.

4. Žalovaný sa zaoberal preskúmaním, či by v prípade zotrvania v Sýrii alebo v prípade návratu do Sýrie mohol čeliť aktom tak závažného charakteru, že by tieto mohli napĺňať kritériá pre udelenie azylu v zmysle § 8 zákona o azyle. Uviedol, že vo všeobecnosti povolanie do armády nemožno bezprostredne chápať ako prenasledovanie v zmysle § 2 písm. d) zákona o azyle.

5. Podľa žalovaného žalobca v Sýrii nebol členom žiadnej politickej strany a ani nevykonával žiadne politické aktivity, pričom výkon vojenskej služby odmietal výhradne z osobných dôvodov, bez akýchkoľvek politických predsudkov. Vzhľadom na to, že žalovaný v prípade menovaného pripisovanie politického názoru vylúčil a zároveň dospel k záveru, že odmietnutím výkonu vojenskej služby nesplnil kritériá § 8 zákona o azyle, k udeleniu azylu nepristúpil.

6. Vzhľadom na nepriaznivú všeobecnú situáciu v regióne bydliska menovaného a tiež jeho individuálne charakteristiky, žalovaný mu poskytol podľa § 13a ZoA doplnkovú ochranu na území SR. Za účelom posúdenia žiadosti menovaného boli využité informácie z databázy migračného úradu ku krajine pôvodu Sýria č. p.: MU-ODZS-2021/000187-008 z 16.06.2021 a MU-ODZS-2021/000187- 010 z 08.07.2021.

Konanie na krajskom súde

7. Žalobca podal proti rozhodnutiu na Krajský súd v Košiciach správnu žalobu vo veci azylu podľa Štvrtej hlavy Tretej časti zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“), namietajúc nesprávne právne posúdenie veci žalovaným. Podľa žalobcu žalovaný nesprávne interpretoval informácie z príručky EASO k Sýrii zo septembra 2020. Je podľa neho nelogické, aby sa od osôb vyhýbajúcich sa vojenskej službe vyžadovali ďalšie činnosti, nakoľko práve odmietnutie nastúpiť do armády je tým aktom, pre ktorý ich sýrska vláda považuje za politických oponentov. Podľa žalobcu v prípade návratu do krajiny pôvodu mu hrozí prenasledovanie z dôvodu zastávania určitých, je keď sýrskou vládou prisudzovaných politických názorov.

8. Krajský súd v Košiciach (ďalej aj „krajský súd“) rozsudkom č. k. 2Saz/2/2021-38 zo dňa 11.01.2022 správnu žalobu zamietol a sťažovateľovi nepriznal právo na náhradu trov konania.

9. Krajský súd dospel k záveru o tom, že správnu žalobu je potrebné zamietnuť uvádzajúc, že žalobca zakladá svoju žiadosť o udelenie azylu na obave, že o svoju bezpečnosť kvôli možnosti, že bude povolaný do armády, keďže vzhľadom na jeho vek je to pravdepodobné a je z tohto dôvodu žiadanou osobou a bol by nútený bojovať a to či už na strane vládneho režimu alebo na strane opozície. Ako dôkaz

o tejto skutočnosti označil, že v roku 2015 sa mu snažil poštár doručovať úradný list a on sa domnieval, že ide o povolávací rozkaz, avšak tento neprevzal, avšak na druhej strane potvrdil, že mu nikdy nebol žiaden povolávací rozkaz doručený (išlo len o obavu). Preto, ako uviedol, z dôvodu aby sa vyhol vojenskej službe, odišiel na vidiek z miesta bydliska do blízkosti tureckých hraníc, a následne opustil krajinu pôvodu (Sýriu). Žalobca však uviedol aj ďalší dôvod žiadosti o azyl, a to je nájsť si v Európe prácu, aby mohol pomáhať finančne svojej rodine. Žalobca v priebehu pohovoru uviedol, že v krajine pôvodu nebol nikdy trestne stíhaný, nemal ani žiadne problémy s bezpečnostnými či inými zložkami štátu, taktiež nebol členom žiadnej politickej strany, či hnutia, ani nevykonával žiadnu vojenskú službu.

10. Krajský súd poukázal na to, že v prípade žalobcu sa jedná už o jeho druhé azylové konanie. Zhrnul podstatné rozpory vo výpovediach žalobcu a uviedol, že v predchádzajúcom konaní zámerne neuviedol pravdivé informácie o svojej identite (uviedol iný dátum narodenia ako v tomto konaní, rozdielne údaje o jeho rodinných príslušníkoch, cesty z krajiny pôvodu a jeho dokladoch totožnosti) o dôvodoch svojej žiadosti, pretože nemienil zotrvať na území SR z dôvodu, že chcel pokračovať v ceste do Nórska, čo aj urobil. V pôvodnom konaní uviedol iný dôvod jeho odchodu z krajiny pôvodu ako v tomto prípade a to, že v rámci ozbrojeného konfliktu v Sýrii sa ocitol v nepriaznivej ekonomickej situácii a túto sa snažil vyriešiť snahou o získanie pracovného povolenia v Nemecku.

11. Vzhľadom na to, že žalobca ako žiadateľ o azyl uvádzal nepravdivé informácie vrátane rozdielnych dôvodov na poskytnutie azylu, pričom pravdivosť a hodnovernosť jeho tvrdení predstavujú základ, z ktorého je potrebné vychádzať pri rozhodovaní o jeho žiadosti o azyl, tak krajský súd rovnako ako žalovaný jeho výpoveď nepovažoval za vierohodnú a preto videl dôvod na spochybnenie žalobcu pokiaľ ide o jeho dôveryhodnosť.

12. Krajský súd dospel k záveru, že žalovaný sa podrobne zaoberal všetkými skutočnosťami, ktoré uviedol žalobca v rámci konania o jeho žiadosti o udelenie azylu. K žalobnému dôvodu ohľadne nesprávneho právneho posúdenia v zmysle § 191 ods. 1 písm. c) S.s.p. krajský súd konštatoval, že účelom azylu je poskytnúť ochranu tomu, kto je prenasledovaný za uplatňovanie politických práv a slobôd alebo cíti oprávnenú (odôvodnenú) obavu z prenasledovania z dôvodov v zákone vymedzených. Aby mohla byť poskytnutá právna ochrana vo veci azylu, musí byť preukázané že je nositeľom určitého, či už politického, náboženského názoru, pre ktoré je v krajine, ktorej je občanom, reálne prenasledovaný, alebo je prenasledovaný z dôvodov príslušnosti k jasne vymedzenej sociálnej skupine, resp. má dôvodnú obavu, že by k takému prenasledovaniu mohlo v jeho prípade dôjsť. Krajský súd dospel k záveru, že v predmetnej veci k naplneniu vyššie uvedeného nedošlo. Podľa krajského súdu žalovaný rozhodol o žiadosti žalovaného na základe náležite zisteného skutkového stavu, keď žalobca nesplnil podmienky pre udelenie azylu v zmysle § 8 ZoA.

13. Z uvedených dôvodov krajský súd po preskúmaní napadnutého rozhodnutia správnu žalobu vo veci azylu podľa § 219 S.s.p. zamietol, majú za to, že táto vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti nie je dôvodná.

Konanie na kasačnom súde

14. Proti rozsudku krajského súdu sťažovateľ v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť z dôvodu, že krajský súd v konaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

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

- odôvodnenie rozhodnutia krajského súdu je nedostatočné, krajský súd len podrobne opísal doterajší priebeh azylového konania a následne bez hlbšieho zdôvodnenia sa stotožnil s argumentáciou a závermi žalovaného bez toho, aby sa vysporiadal s námietkami a argumentami sťažovateľa,
- nesprávne právne posúdenie veci súdom videl v tom, že krajský súd si osvojil nesprávne závery žalovaného, ktorý nesprávne interpretoval informácie z príručky EASO k Sýrii zo septembra 2020. Zopakoval, že je podľa neho nelogické, aby sa od osôb vyhýbajúcich sa vojenskej službe vyžadovali ďalšie činnosti, nakoľko práve odmietnutie nastúpiť do armády je tým aktom, pre ktorý ich sýrskou vládou považuje za politických oponentov. Podľa sťažovateľa v prípade návratu do krajiny pôvodu mu hrozí prenasledovanie z dôvodu zastávania určitých, aj keď sýrskou vládou prisudzovaných politických názorov,
- nesprávne právne vyhodnotil prípadný trest, ktorý mu hrozí za odmietnutie nástupu na vojenskú službu, keď sa stotožnil so závermi žalovaného, že prípadný trest nebude diskriminačný alebo neprimeraný, krajskému súdu vyčítal, že nijako nezohľadnil jeho individuálnu situáciu a nezaoberal sa dôsledkami jeho nelegálneho odchodu z krajiny pôvodu, nezaoberal sa vojnovými zločinmi páchanými ozbrojenými silami sýrskeho režimu.

16. Záverom navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že napadnuté rozhodnutie zrušuje a vec vracia žalovanému na ďalšie konanie.

17. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 24.03.2021 zotrval na dôvodoch, pre ktoré mu nebol udelený azyl, zopakoval, že sťažovateľ nebol nikdy členom ani podporovateľom žiadnej politickej strany, organizácie alebo hnutia, nebol nikdy trestne stíhaný a v krajine pôvodu nemal žiadne problémy s bezpečnostnými ani inými zložkami štátu. V jeho prípade absentuje objektívny prvok, t. j. zdôvodnenie strachu z prenasledovania tak ako to predpokladá ZoA, resp. Ženevský dohovor z roku 1951.

18. Záverom navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právny názor kasačného súdu

21. Primárnym dôvodom neudelenia azylu sťažovateľovi preskúmaným rozhodnutím bolo nesplnenie relevantných podmienok pre udelenie azylu v zmysle ZoA. S takýmto záverom bolo potrebné súhlasiť. Sťažovateľ požiadal o udelenie azylu z dôvodu, že v Sýrii je aktuálne zlá bezpečnostná situácia, obáva sa toho, že v prípade zotrvania v krajine pôvodu by bol povolaný do armády a bol by nútený bojovať, či už na strane vládneho režimu alebo na strane opozície.

22. Pokiaľ ide všeobecne o brannú povinnosť, Najvyšší správny súd SR zdôrazňuje, že tá je sama osebe úplne legítimnou požiadavkou každého štátu kladenou na jeho občanov (porov. rozsudok Najvyššieho súdu SR z 13.1.2015, sp. zn. 1Sža 48/2014). Jej odmietanie bez ďalšieho nepredstavuje prenasledovanie v zmysle § 8 zákona o azyle (porov. tiež rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky zo 7.8.2012, č. 2 Azs 17/2012-44). Okolnosťami, za ktorých by to tak mohlo byť, sa Najvyšší súd SR zaoberal už opakovane (napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 2Sak/5/2021 zo

dňa 31.1.2022). Z jeho judikatúry vyplýva, že podľa článku 9 ods. 2 písm. e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách, ktoré musia spĺňať štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej príslušnosti, aby mohli požívať medzinárodnú ochranu, o jednotnom statuse pre utečencov alebo osoby, ktoré majú nárok na doplnkovú ochranu, a o obsahu poskytnutej ochrany („kvalifikačná smernica“), môže byť za prenasledovanie okrem iného považované trestné stíhanie alebo trest za odopretie výkonu vojenskej služby počas konfliktu, ak by výkon vojenskej služby zahŕňal zločiny alebo konanie spadajúce medzi dôvody vylúčenia uvedené v článku 12 ods. 2 smernice. Ďalej podľa článku 9 ods. 2 písm. b) ac) kvalifikačné smernice môžu byť za prenasledovanie všeobecne považované aj právne, správne, policajné alebo súdne opatrenia, ktoré sú samy osebe diskriminačné alebo sú vykonávané diskriminačným spôsobom, a tiež neprimerané alebo diskriminačné trestné stíhanie alebo trestanie (vrátane prípadného neprimeraného trestania za odmietnutie) výkonu vojenskej služby z dôvodu svedomia, k týmto otázkam pozri rozsudok Súdneho dvora EÚ z 26.2.2015 vo veci Shepherd, C 472/13, ECLI:EU:C:2015:117).

23. V danom prípade sťažovateľ však v priebehu azylového konania nenamietal žiadne okolnosti, z ktorých by bolo možné vyvodiť záver, že jeho účasť na vojenskom výcviku, resp. v bojoch mu napríklad znemožňuje jeho náboženské presvedčenie, resp iné dôvody takého odmietnutia spojené s rasou, náboženstvom, národnosťou, politickou príslušnosťou alebo príslušnosťou k určitej sociálnej skupine v zmysle ZoA. V dopĺňujúcom pohovore zo dňa 25.5.2021 sťažovateľ uviedol, že z krajiny pôvodu utiekol, pretože sa chcel vyhnúť povinnej vojenskej službe, ktorá môže trvať aj 6-10 rokov a mohlo by sa stať, že by neprežil. Má bratranca, ktorý zomrel ako vojak. Vojenskú knižku nemal, v oblasti kde žil bol považovaný za oponentna režimu. Žalovaný s ohľadom na informácie o krajine pôvodu poukázal na to, že podľa Vojenského trestného zákona Sýrie za vyhýbanie sa vojenskej službe v čase mieru hrozí trest maximálne 6 mesiacov a v čase vojny maximálne 5 rokov odňatia slobody. Pre porovnanie žalovaný uviedol, že slovenský trestný zákon umožňuje za neplnenie odvodovej povinnosti v obdobnej skutkovej podstate uložiť trest odňatia slobody až na 1 rok a za nenastúpenie služby v ozbrojených silách v čase vojnového stavu trest odňatia slobody na 5 až 10 rokov. Na základe uvedeného aj krajský súd konštatoval, že pokiaľ ide o výšku trestu za uvedené trestné činy, je slovenská legislatíva v porovnaní so sýrskou podstatne prísnejšia. Znamená to, že v prípade nenastúpenia menovaného na vojenskú službu nebude možné prípadný trest považovať za diskriminačný alebo neprimeraný. Trest v rozsahu 0 - 5 rokov je trestom primeraným, ktorý môže byť za rovnaké trestné činy udelený aj v iných demokratických krajinách, vrátane krajín Európskej únie. Z uvedeného je zrejmé, že ani výška trestu z dôvodu odmietnutia vojenskej služby v prípade menovaného nenapĺňa kritériá prenasledovania v zmysle § 2 písm. d) zákona o azyly.

24. Z tohto skutkového stavu a záveru o nedôvodnosti obáv vychádzal aj Najvyšší správny súd SR, ktorý navyše konštatuje, že z vykonaného dokazovania ani nevyplýva, že by sťažovateľ povolávací rozkaz dostal. V jeho prípade ide len o domnienku, pretože jeho tvrdenie, že v roku 2015 bol u nich doma poštár, ktorý mu chcel doručiť povolávací rozkaz nebol ničím preukázaný. Sám sťažovateľ vo vstupnom pohovore zo dňa 20.4.2021 pred žalovaným uviedol, že žiaden povolávací rozkaz nedostal.

25. Na základe takto zisteného skutkového stavu Najvyšší správny súd SR konštatuje, že krajský súd riadne preskúmal rozhodnutie žalovaného v rámci sťažovateľom uplatnených žalobných námietok a svoje závery vyčerpávajúcim spôsobom odôvodnil. Z takto zisteného skutkového stavu, a to v rozhodujúcej miere priamo od sťažovateľa, vychádzal správny orgán, ako aj krajský súd, a ich záver o tom, že sťažovateľ nespĺňa podmienky na udelenie azylu tak plne vychádza zo skutkového stavu zisteného v priebehu správneho konania. Najvyšší správny súd SR s týmito závermi súhlasí a odkazuje

na ne. Aj Najvyšší správny súd SR má za preukázané, že sťažovateľove dôvody, pre ktoré žiada o azyl na území SR, nemožno podradiť pod taxatívny výpočet dôvodov uvedených v § 8 ZoA.

26. Najvyšší správny súd SR na tomto mieste považuje za dôležité zdôrazniť, že pri posudzovaní uvedeného dôvodu žiadosti o azyl bolo potrebné vychádzať z príručky Procedúr a kritérií pre priznanie postavenia utečenca vydanéj Úradom vysokého komisára OSN pre utečencov v Ženeve roku 1979. Táto príručka v článku 169 uvádza, že človek vyhýbajúci sa vojenskej službe, môže byť považovaný za utečenca, ak je schopný preukázať, že by mohol byť potrestaný za tento vojenský trestný čin neúmerným trestom kvôli jeho rase, náboženstvu, národnosti, príslušnosti k osobitnej sociálnej skupine alebo pre politické názory. Ako sa uvádza v článku 172 danej príručky, odmietnutie vykonať povinnú vojenskú službu môže byť založené aj na náboženskom presvedčení. V prípade, že žiadateľ je schopný dokázať, že jeho náboženské cítenie je skutočné a úprimné, a že nebolo vládnymi orgánmi vzaté do úvahy, keď od neho bolo požadované, aby splnil svoju vojenskú povinnosť, môže mu byť priznaný status utečenca.

27. V prípade sťažovateľa však vôbec nešlo o argumentáciu založenú na náboženskom cítení alebo inom relevantnom dôvode. Po prvé, nebolo preukázané, že by sťažovateľ vôbec povolávací rozkaz dostal, teda nebolo sa čomu vyhýbať a po druhé, ak by aj k tomu došlo, nemožno hovoriť o tom, že by jeho náboženské cítenie alebo iné dôvody nebolo vzaté vládnymi orgánmi do úvahy, pretože tieto orgány o náboženskom cítení alebo inom relevantnom dôvode brániacemu vykonať vojenskú službu vôbec neinformoval a o umožnení vykonať náhradnú vojenskú službu ich následne ani nepožiadali. Skutočnosť, že o takejto možnosti prípadne ani nevedel, nemožno pripísať na vrub štátnym orgánom. Najvyšší správny súd SR teda zhodne so žalovaným aj krajským súdom dospel k záveru, že sťažovateľ nesplnil zákonné podmienky ustanovenia § 8 ZoA. K tomu treba zdôrazniť, že dôvody návrhu na začatie konania o udelení azylu v priebehu dvoch azylových procedúr sa líšia, dokonca sťažovateľ pôvodne vystupoval pod inou identitou a tieto okolnosti mali nepochybne vplyv aj na posúdenie dôvodnosti jeho žiadosti o azyl, ktorá sa rozhodne nejaví ani Najvyššiemu správne súdu SR ako úprimná a naliehavá.

28. V nadväznosti na vyššie uvedené Najvyšší správny súd SR konštatuje, že súhlasí s právnym posúdením veci tak, ako bolo učené žalovaným a krajským súdom. Rovnako nezistil, že by konanie bolo zaťažené chybou spočívajúcou v tom, že skutková podstata, z ktorej správny orgán v napadnutom rozhodnutí vychádzal, nemala oporu v spisoch alebo je s nimi v rozpore, alebo že pri jej zisťovaní bol porušený zákon v ustanoveniach o konaní pred správnym orgánom takým spôsobom, že to mohlo ovplyvniť zákonnosť, a pre túto dôvodne vytýkanú vadu súd, ktorý vo veci rozhodoval, mal napadnuté rozhodnutie správneho orgánu zrušiť. Najvyšší správny súd SR nezistil ani nepreskúmateľnosť spočívajúcu v nezrozumiteľnosti alebo nedostatku dôvodov rozhodnutia, príp. v inej vade konania pred súdom. V žalobe tak v podstate absentujú akékoľvek konkrétne skutkové tvrdenia o nezákonnostiach a tiež právne výhrady, pretože ustanovené ustanovenia zákona nie sú akokoľvek priradené ku konkrétnym skutkovým tvrdeniam. Za danej situácie nemožno dôjsť k inému názoru, než k tomu, že krajský súd na základe takto formulovaných žalobných bodov preskúmal napadnuté rozhodnutie žalovaného úplne vyčerpávajúcim spôsobom a vecne správne.

29. Kasačný súd na základe vyššie uvedených úvah konštatuje, že krajský súd dospel k správne záveru, keď žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného považoval za súladné so zákonom a správnu žalobu zamietol. Nakoľko samotné preskúmané rozhodnutie v spojení s konaním, ktoré mu predchádzalo, netrpia vadami, ktoré by ho činili nezákonným, kasačný súd v zmysle § 461 S.s.p. kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

Kľúčové slová: azyl, odmietnutie nástupu na základnú vojenskú službu

Prejudikatúra: 1 Sža 48/2014

Vzťah k právnej úprave: čl. 10 ods. 1 písm. c) a e), ods. 2 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie)

Právna veta

- I. Samotné plnenie brannej povinnosti nemožno bez ďalších súvislostí považovať za dôvod na udelenie medzinárodnej ochrany, za predpokladu, že ide o povinnosti v regulárnej armáde demokratického právneho štátu, ktoré je v súlade s vnútroštátnym aj medzinárodným právom, a pokiaľ prípadné odopieranie výkonu takej vojenskej služby z dôvodu svedomia nie je trestané neprimeranými sankciami.
- II. Pokiaľ je však branná povinnosť spojená s účasťou na ozbrojenom konflikte, ktorý je namierený proti určitému etniku, ktorého je žiadateľ o azyl príslušníkom, a pokiaľ žiadateľ o azyl počas administratívneho konania konzistentne tvrdí, že dôvodom odmietnutia nástupu na základnú vojenskú službu je jeho národnosť a ako člen istej národnostnej skupiny by sa musel v rámci výkonu vojenskej služby podieľať na ozbrojených akciách vedených proti jeho etniku, správny orgán musí posúdiť, či v jeho prípade existuje azylovo relevantný dôvod prenasledovania spočívajúci v žiadateľových skutočných či jemu pripisovaných politických názoroch spojených s jeho príslušnosťou k určitému etniku, a to podľa článku 10 ods. 1 písm. c) a e) smernice Európskeho parlamentu a Rady 2011/95/EÚ z 13. decembra 2011 o normách pre oprávnenie štátnych príslušníkov tretej krajiny alebo osôb bez štátneho občianstva mať postavenie medzinárodnej ochrany, o jednotnom postavení utečencov alebo osôb oprávnených na doplnkovú ochranu a o obsahu poskytovanej ochrany (Ú. v. EÚ L 337, 2011, s. 9) (tzv. „kvalifikačnej smernice“) v spojení s článkom 10 ods. 2 smernice 2011/95/EÚ, a to z pohľadu posúdenia možného prenasledovania z azylovo relevantných dôvodov podľa § 8 písm. a) zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý sa musí vykladať v súlade s článkom 9 smernice 2011/95/EÚ.
- III. Správny orgán musí v tejto súvislosti, na základe aktuálnych správ o krajine pôvodu posúdiť a vyhodnotiť, o aký typ vojenskej akcie, s ktorou žiadateľ nechce byť spájaný, ide, najmä, či predmetný typ vojenskej akcie možno považovať podľa kritérií medzinárodného spoločenstva ako súci v rozpore so základnými pravidlami ľudského správania, a v tomto kontexte musí posúdiť, či by potrestanie za vyhýbanie sa nástupu vojenskej služby mohlo byť, vo svetle všetkých požiadaviek definície, samo o sebe považované za prenasledovanie.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sak 5/2021 zo dňa 31. januára 2022: predsedníčka senátu JUDr. Elena Berthotyová, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa), sudcovia JUDr. Marián Trenčan a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Konanie na správnom orgáne

1. Žalovaný rozhodnutím ČAS: MU-PO-358-23/2020-Ž zo dňa 22. júna 2021, (ďalej len „preskúmané rozhodnutie“) podľa § 13 ods. 1 zákona č. 480/2002 Z. z. o azyle a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o azyle“) neudelil sťažovateľovi azyl a podľa § 13a a § 20 ods. 4 zákona o azyle mu neposkytol doplnkovú ochranu. V odôvodnení rozhodnutia uviedol, že žalobca bol dňa 28.12.2020 vrátený na územie Slovenskej republiky zo Spolkovej republiky Nemecko z dôvodu, že na konanie o udelenie medzinárodnej ochrany je príslušná Slovenská republika. V rozhodnutí uzavrel, že žalobca nesplnil zákonom stanovené podmienky pre udelenie azylu, resp. doplnkovej ochrany na území Slovenskej republiky podľa § 8, § 10, § 13a a § 13b zákona o azyle a k objasneniu svojich záverov poukázal na výpoveď žalobcu vo vstupnom pohovore zo dňa 05.02.2021, ktorý svoje azylové dôvody podriadil trom rozhodujúcim skutočnostiam, a to sympatizovaním s opozičnou ľudovodemokratickou stranou (ďalej len „HDP“), hrozbami trestu za nenastúpenie na základnú vojenskú službu z obavy z jeho kurdskej národnosti a to aj v spojení s prekážkami pri získaní práce pre jeho kurdsú národnosť a ateistické presvedčenie.

2. Za účelom posúdenia výpovede žalobcu k jeho kurdskej národnosti a v spojení s problémom zamestnať sa, získal žalovaný z viacerých zdrojov informácie, z ktorých vyplynulo, že Kurdom, ani iným etnickým menšinám, žiadne zákony nebránia získať zamestnanie vo verejnom alebo súkromnom sektore, zúčastňovať sa na verejnom živote, alebo v prístupe k vládnyim zdravotníckym a vzdelávacím službám, rovnako ako ostatným tureckým občanom. Využiť toto v praxi, však značne závisí od individuálnych okolností a geografického umiestnenia, pretože napr. v Západnom Turecku je ľahší prístup k vládnyim službám ako v juhovýchodných oblastiach postihnutých konfliktom. Žalobca mal širokú škálu možností uplatniť sa v praxi, a to, že sa mu nepodarilo získať miesto pedagóga, nemožno považovať za výrazné obmedzenie jeho práv, pretože žiadne zákonné normy svojim občanom nezaručujú právo zamestnať sa v oblasti, v ktorej získali kvalifikáciu a to bezprostredne po skončení školy. Pre uvedené považoval žalovaný jeho diskrimináciu s týmto spojenú z hľadiska poskytnutia azylu za bezprecedentnú a irelevantnú.

3. Za prekážku zotrvania v krajine, nepovažoval ani jeho ateistické presvedčenie, z verejne dostupných zdrojov nie sú známe žiadne informácie o tom, že by ateizmus bol v rozpore s ústavou krajiny a že by ateisti v Turecku boli v ostatnom období terčom krutého alebo neľudského zaobchádzania. Potvrdzuje to aj skutočnosť, že samotný menovaný počas pobytu v krajine pôvodu nečelil zo strany štátnych či neštátnych orgánov alebo iného obyvateľstva krajiny žiadnym praktikám, ktoré by v súvislosti s jeho vierovyznaním obmedzovali jeho slobodu. Preto ani ateizmus, ako ďalší dôvod jeho žiadosti, nepovažoval žalovaný za relevantný pre udelenie azylu.

4. K sympatiám žalobcu k politickej strane HDP, ako dôvodu jeho žiadosti o medzinárodnú ochranu na území Slovenskej republiky, skúmal žalovaný, ako táto skutočnosť vplývala na jeho bezpečnosť, príp. ďalšie zotrvanie v krajine pôvodu. Poukázal na správy Ministerstva vnútra Veľkej Británie (2018), v zmysle ktorej podľa webovej stránky HDP patrí medzi názory a ciele strany, čestná a transparentná politika, chce byť stranou slobody a rovnosti. Jej najvyššou prioritou je dosiahnutie mieru v Turecku, bojuje proti nezamestnanosti a chudobe a verí, že vytvorenie demokratických a autonómnych miestnych samospráv, je prvým krokom smerom k dobre fungujúcej demokracii. Zo správ, z ktorých žalovaný vychádzal a v rozhodnutí ich citoval, podľa neho vyplýva, že poprední predstavitelia HDP mávajú problémy z dôvodu svojej politickej činnosti, čo však nie je prípad žalobcu, ktorý nebol členom

strany HDP a v rámci svojich sympatií k tejto strane nevyvíjal žiadne aktivity, pre ktoré by mal problémy so štátnymi alebo neštátnymi orgánmi. Vo výpovedi sám uviedol, že sympatie k strane HDP neprejavoval aktívne, zúčastňoval sa iba vzdelávacích jazykových kurzov, ktoré táto strana pre Kurdov organizovala. Táto skutočnosť však žiadnym spôsobom neohrozovala jeho bezpečnosť a rozhodne nemala žiaden vplyv na jeho odchod z krajiny pôvodu.

5. Pri prezentovanej obave žalobcu, že v prípade návratu do krajiny pôvodu, by bol nútený podrobiť sa výkonu základnej vojenskej služby, vychádzal žalovaný jednak z materiálov UNHCR týkajúcich sa osôb, vyhýbajúcich sa vojenskej službe a tiež z aktuálnych informácií, týkajúcich sa trestu za vyhýbanie sa vojenskej službe, resp. alternatívnej formy tejto brannej povinnosti.

6. Povolanie do armády, nemožno vo všeobecnosti bezprostredne chápať ako prenasledovanie v zmysle § 2 písm. d/ zákona o azyle, resp. ako perzekúciu podľa Ženevskej konvencie z roku 1951. V zmysle Voľného prekladu UNHCR „Kritéria a postupy pri udeľovaní statusu utečenca podľa Konvencie z roku 1951 a podľa Protokolu z roku 1967 o postavení utečencov," v krajinách, kde je povinná vojenská služba zavedená, je vyhýbanie sa plneniu tejto služby častokrát vystavené trestnému stíhaniu podľa platných zákonov. Navyše, bez ohľadu na povinnú alebo nepovinnú vojenskú službu, dezercia je vždy považovaná za trestný čin. Tresty za tento čin sú v rôznych krajinách rôzne a udelenie trestu sa obvykle nepovažuje za druh perzekúcie. Strach z perzekúcie a potrestania za dezerciu alebo vyhýbanie sa vojenskej službe, ešte samo o sebe nepredstavuje opodstatnené obavy z perzekúcie v zmysle uvedenej definície. Zbeh alebo osoba vyhýbajúca sa vojenskej službe, môže byť považovaná za utečenca, ak vie preukázať neúmerne kruté potrestanie za vojenský prečin z rasových, náboženských, národnostných alebo politických dôvodov. Za utečenca zjavne nemožno považovať toho, koho jediným dôvodom pre zbehnutie alebo vyhnutie sa vojenskej službe je nechť k vojenskému výcviku alebo strach z boja, čo je aj prípad žalobcu, ktorý dôvod svojho odmietnutia nastúpiť do armády nijako vierohodne nepreukázal a nepreukázal ani, že by toto odmietnutie súviselo s jeho politickým, resp. náboženským presvedčením alebo predsudkom.

7. Z aktuálnych informácií vyplýva, že vyhýbanie sa vojenskej službe je v Turecku trestným činom, avšak tento trest nie je tak závažného charakteru, že by naplňal kritériá prenasledovania. Turecký zákon o vojenskej službe rozlišuje tri druhy vyhýbania sa vojenskej službe: vyhýbanie sa registrácii/skríningu (yoklama kacakciligi), neprihlásenie sa na aktuálnu službu (bakaya) a dezerciu (firar). Vyhnutie sa registrácii/skríningu a neprihlásenie sa do služby sa považujú za vyhýbanie sa odvodu a sú trestateľné podľa zákona. V praxi turecké orgány často ukladajú ľahší trest ako ten najprísnejší trest, ktorým je uväznenie.

8. Žalovaný tiež poukázal na to, že Turecko má systém vyplatenia sa z vojenskej služby. Predposledný zákon o systéme vyplatenia sa z vojenskej služby bol ratifikovaný 27.07.2018. Táto schéma umožňovala tureckým štátnym príslušníkom s vysokoškolským vzdelaním, narodeným pred 01.01.1994, zaplatiť poplatok za oslobodenie od vojenskej služby vo výške 15 000 TL alebo cca 2.453 EUR (kurz na začiatku marca 2019). Po uskutočnení platby majú iba 21 dní vojenského výcviku. Turci podliehajúci odvodu, mohli na kvalifikovanie sa do tejto schémy vyplatenia, podať žiadosť až do 03.11.2018. Ak teda žalobca odmietal aktívny výkon brannej povinnosti, zákonné normy krajiny mu umožňovali alternatívnu krátkodobú formu vojenskej služby, bez nasadenia do vojenských operácií. Z uvedených informácií je zrejmé, že vyhýbanie sa vojenskej službe nevedlo nutne k opodstatneným obavám žalobcu z prenasledovania, nakoľko nebolo preukázané, že by toto odmietnutie akýmkoľvek spôsobom súviselo s jeho náboženským alebo politickým presvedčením ani, že by čelil neúmerne vysokému trestu, ktorý by mohol naplňovať kritériá prenasledovania v zmysle § 8 zákona o azyle.

9. K naplneniu podmienok pre poskytnutie doplnkovej ochrany na území SR, žalovaný uviedol, že Turecko oficiálne zrušilo trest smrti už v roku 2007, a je teda vylúčené, aby žalobcovi takáto forma trestu v prípade návratu hrozila. V Turecku proti nemu nikdy nebolo vedené trestné konanie, nebol zatknutý, zadržaný ani väznený, nevykonával žiadnu takú činnosť, pre ktorú by vzbudzoval pozornosť tureckých úradov a mohol za ňu čeliť neľudskému alebo ponižujúcemu zaobchádzaniu a nie je preto predpoklad, že by takýmto praktikám čelil v prípade návratu, nehrozí mu žiaden trest ani za opustenie krajiny, pretože z nej vycestoval legálne na vlastný cestovný pas. Bezpečnostnú situáciu v Turecku síce nemožno hodnotiť ako absolútne stabilnú, pretože ohnisko napätia zo Sýrie čiastočne zasahuje aj do Turecka, napriek tomu nemožno celkovú situáciu v krajine vo všeobecnosti charakterizovať ako medzinárodný alebo vnútroštátny ozbrojený konflikt takého rozmeru, že by pre žalobcu v prípade návratu predstavoval individuálnu hrozbu vážneho bezprávia, teda vážneho a individuálneho ohrozenia života alebo nedotknuteľnosti osoby. Z uvedených dôvodov žalobcovi nebola poskytnutá ani doplnková ochrana.

Konanie na krajskom súde

10. Sťažovateľ podal proti rozhodnutiu na Krajský súd v Bratislave správnu žalobu vo veci azylu podľa Štvrtej hlavy Tretej časti zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S. s. p.“), namietajúc nesprávne posúdenie veci, nedostatočne zistený skutkový stav veci pre posúdenie veci. Sťažovateľ tiež namietal, že skutkový stav, z ktorého žalovaný vychádzal, je v rozpore s administratívnym spisom, nakoľko nemá v ňom oporu.

11. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) napadnutým rozsudkom správnu žalobu zamietol a sťažovateľovi nepriznal právo na náhradu trov konania.

14. K dôvodu hroziacich mu sankcií za nenastúpenie na vojenskú službu, krajský súd uviedol, že žalovaný vychádzal z aktuálnych informácií v tejto oblasti, z ktorých vyplýva, že vyhýbanie sa vojenskej službe je síce v Turecku, ako v krajine s povinnou vojenskou službou, trestným činom, avšak nie tak závažného charakteru, že by napĺňal kritériá prenasledovania, pričom zopakoval argumentáciu žalovaného o existencii zákona o vojenskej službe, ktorý rozlišuje tri druhy vyhýbania sa vojenskej službe ako aj existenciu zákona o systéme vyplatenia sa z vojenskej služby, pričom zdôraznil, že žalobca túto možnosť nevyužil. K tvrdeniu žalobcu, že mal dňa 10.03.2020 a 01.02.2021 obdržať elektronickú správu o povinnom nástupe na základnú vojenskú službu krajský súd uviedol, že v pohovore a ani do podania žaloby vôbec túto skutočnosť nezmienil. Z jej voľného prekladu má vyplývať, že je hľadaný ako osoba na úteku. Žalobca, už počas štúdia dosiahol a prekročil počiatočný vek nástupu na vojenskú službu (vek 20 rokov) a napriek tomu, ako sám uviedol, krajinu pôvodu opustil bez akýchkoľvek problémov, na vlastný cestovný pas, pri vybavovaní ktorého sa tiež nestretol so žiadnymi prekážkami a naviac elektronické povolanie do vojenskej služby nemá oporu ani v polytematickej správe o krajine pôvodu, v ktorej je definovaný postup tureckých orgánov v prípade povolávania do vojenskej služby. Z vysokého počtu osôb vyhýbajúcich sa odvodu a dezertérov sa dá odvodiť, že polícii chýba kapacita na aktívne hľadanie každého jednotlivého dezertéra a osoby vyhýbajúcej sa odvodu. Od roku 2014 je trest za vyhýbanie sa vojenskej službe zmenený na pokutu a nie sú známe ani prípady prísnejšieho trestania osoby vyhýbajúcej sa odvodu z dôvodu rasy, náboženstva, národnosti, príslušnosti k určitej sociálnej skupine alebo politického presvedčenia. Naviac nenastúpenie na výkon vojenskej služby je sankcionovaný aj v iných krajinách Európy, považovaných za bezpečné, s povinnou vojenskou službou.

15. Uvedené rezultuje, že žalobca v krajine pôvodu pred jej opustením nečelil žiadnemu konaniu, ktoré by mu spôsobovalo vážne porušovanie základných ľudských práv alebo súbehu rôznych takých opatrení, ktoré by ho postihovali podobným spôsobom, tzn. nečelil žiadnemu fyzickému ani psychickému násiliu, žiadnym diskriminačným opatreniam, trestu či trestnému konaniu a pod., a neexistujú objektívne dôvody konštatovať, že by mu akékoľvek forma prenasledovania podľa § 2 písm. d/ zákona o azyle v prípade návratu do krajiny pôvodu mohla hroziť, a to či už zo strany štátu alebo neštátnych aktérov, a to ani pre jeho pôsobenie mimo krajiny pôvodu. Žalobcom prezentované dôvody žiadosti o medzinárodnú ochranu nemožno považovať za relevantné na posúdenie ani v zmysle ustanovenia § 8 zákona o azyle, nakoľko nie sú podraditeľné pod pojem prenasledovania ani z jedného z dôvodov uvedených v predmetnom ustanovení. Nijako totiž nekorešpondujú s jeho rasou, národnosťou, náboženstvom, príslušnosťou k určitej sociálnej skupine či politickým názorom a pod.

Konanie na kasačnom súde

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

20. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zo dňa 06.12.2021 navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Konanie pred kasačným súdom

25. Primárnym dôvodom neudelenia azylu sťažovateľovi bolo nesplnenie relevantných podmienok pre udelenie azylu v zmysle zákona o azyle. Sťažovateľ požiadal o udelenie azylu z dôvodu obáv z prenasledovania za sympatizovanie s opozičnou ľudovodemokratickou stranou (ďalej len „HDP“), z dôvodu diskriminačného správania sa voči nemu ako príslušníkovi kurdskej etnickej skupiny a ateistického presvedčenia a z dôvodu hrozby trestu za nenastúpenie na základnú vojenskú službu.

26. Vzhľadom na vyššie uvedené bolo možné sťažovateľom uvedené tvrdenia posúdiť ako obavy z prenasledovania z dôvodov príslušnosti k etnickej skupine, z dôvodu sympatizovania s opozičnými politickými názormi a dôvodu hrozby trestu za odmietnutie výkonu vojenskej služby.

27. Sťažovateľ v tomto prípade namieta zásadné pochybenia krajského súdu (najmä pri posúdení možných dôvodov na udelenie azylu podľa § 8 písm. a) zákona o azyle v súvislosti so sťažovateľovým odmietaním nástupu na výkon základnej vojenskej služby z dôvodov národnostných, prípadne politického presvedčenia sťažovateľa.

28. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky pristúpil k preskúmaniu napadnutého rozsudku krajského súdu v medziach rozsahu kasačnej sťažnosti a uplatnených dôvodov, pričom skúmal, či napadnuté rozhodnutie krajského súdu netrpí vadami, na ktoré by musel prihliadnuť z úradnej povinnosti a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

29. Na úvod Najvyšší správny súd Slovenskej republiky pripomína, že zákon o azyle transponuje, resp. mal už k dátumu rozhodnutia žalovaného transponovať do slovenského právneho poriadku okrem iného smernicu č. 2011/95/EÚ o normách, ktoré musia spĺňať štátni príslušníci tretích krajín alebo osoby bez štátnej právomoci, aby mohli požívať medzinárodnú ochranu, o jednotnom statuse pre utečencov alebo osoby, ktoré majú nárok na doplnkovú ochranu, a o obsahu poskytovanej ochrany (prepracované znenie) (ďalej len „kvalifikačná smernica“), a smernicu 2013/32/EÚ o spoločných konaniach pre priznávanie a odnímanie statusu medzinárodnej ochrany (prepracované znenie), a preto je potrebné pri výklade zákona o azyle rešpektovať zásadu jeho eurokonformného výkladu prípadne použiť v prospech žiadateľa o medzinárodnú ochranu priamo ustanovenia príslušnej smernice tam, kde vnútroštátne transpozície v danom období absentovali, či stále absentujú.

30. Podstatou námietok uplatnených sťažovateľom v kasačnej sťažnosti (aj v žalobe) je jeho nesúhlas so závermi krajského súdu i žalovaného ohľadom toho, že odopretie výkonu vojenskej služby nemôže byť v jeho prípade dôvodom pre udelenie medzinárodnej ochrany. Sťažovateľ v tomto zmysle namieta, že žalovaný a následne ani krajský súd nevzali dostatočne do úvahy, že v jeho prípade môže odmietnutie výkonu vojenskej služby založiť azylovo relevantný dôvod predovšetkým s ohľadom na jeho príslušnosť ku kurdskej etnickej národnosti s tým súvisiace odmietanie zúčastniť sa vojenských represíí voči vlastnému (kurdskému) obyvateľstvu s ohľadom na jeho hlboké spojenie s kurdskou identitou, pričom nútenie k účasti na vojenských operáciách by mu spôsobovalo duševné utrpenie a psychickú traumu, ktorej intenzita by zodpovedala neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu.

31. Na tomto mieste považuje Najvyšší správny súd Slovenskej republiky za dôležité zhrnúť, podľa doterajšej ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, čo sa rozumie odôvodneným strachom z prenasledovania v zmysle zákonnej definície utečenca: žiadateľ musí pre vznik nároku na azyl podľa § 8 písm. a) zákona o azyle kumulatívne splniť nasledujúce prvky definícia utečenca: „(1) Musí sa nachádzať mimo krajiny svojho pôvodu (táto podmienka nie je explicitne v zákone o azyle určená, pretože sa prezumuje z povahy veci); (2) musí mať odôvodnený strach (...); (3) jemu hroziaca ujma musí dosahovať intenzitu prenasledovania (...); (4) ochrana v krajine pôvodu zlyhala (...); (5) musí byť prenasledovaný z azylovo relevantných dôvodov (...); a (6) nesmie sa naňho vzťahovať vylučujúca klauzula.

32. Prvé kritérium je splnené už len prítomnosťou sťažovateľa na území Slovenskej republiky, je však potrebné sa zamerať na kritériá nasledujúce. Posudzovanie odôvodnenosti strachu z prenasledovania je úzko späté s ďalšími kritériami, pretože, ako Najvyšší súd Slovenskej republiky v doterajšej rozhodovacej činnosti už niekoľkokrát judikoval, posúdenie nároku na udelenie azylu podľa § 8 písm. a) zákona o azyle je postavené na potencialite prenasledovania v budúcnosti po prípadnom návrate žiadateľa do krajiny pôvodu, jedná sa teda, podobne ako pri posudzovaní skutočného nebezpečenstva vážnej ujmy na účely doplnkovej ochrany, o prospektívne rozhodovanie.

33. Samotné ustanovenia § 8 písm. a) zákona o azyle pracuje s pojmom strachu (obavy) ako subjektívnym prvkom a odôvodnenosťou strachu z prenasledovania ako objektívnym prvkom, nestanovuje však podmienku faktického prenasledovania v minulosti, hoci takáto skutočnosť je veľmi významnou indíciou primeranej pravdepodobnosti prenasledovania aj v budúcnosti. V každom prípade je však skúmaná možnosť budúceho prenasledovania, pričom je využívaný štandard primeranej pravdepodobnosti, čo znamená, že táto možnosť musí byť reálna, nie iba hypotetická.

34. Z článku 4 ods. 4 kvalifikačnej smernice vyplýva, že pokiaľ vyjde najavo skutočnosť ukazujúca na „predchádzajúce prenasledovanie žiadateľa, ide o závažný ukazovateľ odôvodnenosti obáv žiadateľa z prenasledovania alebo reálneho nebezpečenstva utrpenia vážnej ujmy.“

35. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky súhlasí so žalovaným a krajským súdom, že hoci sťažovateľ, doteraz prenasledovaný nebol a bolo mu umožnené aj vzhľadom na jeho znalosti tureckého jazyka vysokoškolské štúdium, dokonca pricestoval dňa 17.5.2019 legálne na územie Slovenskej republiky na pozývaci list Kalvárskeho fondu a na dobu trvania projektu od 15.4.2019 do 14.4.2020 mu bol udelený pobyt, táto skutočnosť nevyklučuje možnosť, resp. odôvodnený strach sťažovateľa z prenasledovania v budúcnosti, najmä ak sťažovateľ uvádza, že hlavný dôvod jeho prenasledovania, teda odmietnutie nastúpiť základnú vojenskú službu v Turecku, vznikol až po jeho odchode z krajiny pôvodu na Slovensko, kedy sa v súvislosti s nástupom na výkon vojenskej služby dostal do omeškania a v krajine pôvodu je vyhlásený za hľadanú osobu na úteku a musí sa prezentovať cez štátnu e-bránu na najbližšej vojenskej základni.

36. Samotná skutočnosť, že sťažovateľ nepožiadala o udelenie azylu na území Slovenskej republiky bezodkladne po príchode na jeho územie, (pricestoval na územie Slovenska legálne, bol mu udelený pobyt a v rámci pobytu opustil Slovensko a požiadala o azyl v Spolkovej republike Nemecko, odkiaľ bol vrátený), sama o sebe nepostačuje na vylúčenie z možnosti udelenia medzinárodnej ochrany, pretože táto skutočnosť ešte nevyklučuje, že žiadateľ hľadal najskôr ochranu v Slovenskej republike (kde sa legálne zdržiaval, následne požiadala o azyl v Nemecku, odkiaľ bol vrátený), práve preto, že sa nedá vylúčiť, že má odôvodnený strach z prenasledovania v krajine pôvodu z azylovo relevantných dôvodov alebo že by v prípade vrátenia do tejto krajiny čelil skutočnému nebezpečenstvu vážnej ujmy zakladajúcemu nárok na doplnkovú ochranu.

37. Prenasledovanie je definované v § 2 písm. d/ zákona o azyle. Toto ustanovenie musí byť samozrejme vykladané v súlade s článkom 9 kvalifikačnej smernice, ktorý v odseku 1 stanovuje podrobnejšiu definíciu prenasledovania ako konanie, ktoré je svojou povahou alebo opakovaním dostatočne závažné, aby predstavovalo vážne porušenie základných ľudských práv, najmä práv, od ktorých sa podľa článku 15 ods. 2 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nemožno odchyliť, alebo b) súbehom rôznych opatrení vrátane porušovania ľudských práv, ktorý je dostatočne závažný na to, aby postihol jednotlivca spôsobom podobným uvedenému v písmene a).“

38. V článku 9 ods. 2 potom kvalifikačná smernica poskytuje demonštratívny zoznam konaní, ktoré sú za prenasledovanie považované.

39. Vo všeobecnej rovine možno určite uzavrieť, že samotné plnenie brannej povinnosti nemožno bez ďalších súvislostí považovať za dôvod na udelenie medzinárodnej ochrany, pokiaľ sa však jedná o plnenie takej povinnosti v regulárnej armáde demokratického právneho štátu, ktoré je v súlade s vnútroštátnym aj medzinárodným právom, a pokiaľ prípadné odopieranie výkonu takej vojenskej služby z dôvodu svedomia nie je trestané neprimeranými sankciami. Branná povinnosť spojená s účasťou na ozbrojenom konflikte, ako je aj ten, ktorý sa odohráva medzi tureckými ozbrojenými silami a vzbúrenci z radov ozbrojených milícií Strany kurdských pracujúcich (PKK) prípadne aj v rámci tureckých bojových operácií, opäť namierených proti kurdským ozbrojencom najmä v Sýrii naopak je významná z pohľadu možného prenasledovania z azylovo relevantných dôvodov práve v zmysle § 8 písm. a/ zákona o azyle, ktorý sa musí vykladať v súlade s článkom 9 smernice kvalifikačnej smernice.

40. Podľa článku 9 ods. 2 písm. e) kvalifikačnej smernice totiž môže byť za prenasledovanie mimo iné považované „trestné stíhanie alebo trest za odopretie výkonu vojenskej služby za konfliktu, ak by výkon vojenskej služby zahŕňal zločiny alebo konanie patriace medzi dôvody vylúčenia (vylučujúce klauzuly) uvedené v článku 12 ods. 2“ kvalifikačnej smernice. Vylučujúca klauzula podľa článku 12 ods. 2 kvalifikačnej smernice sa vzťahuje na zločin proti mieru, vojnové zločiny alebo zločiny proti ľudskosti, na vážne nepochitické zločiny a na činy, ktoré sú v rozpore so zásadami a cieľmi OSN.

41. Vo vzťahu k tejto otázke možno aj v posudzovanom prípade odkázať na rozsudok Súdneho dvora z 19.11.2020, EZ, C-238/19, ECLI:EU:C:2020:945, keď v súvislosti s vojenskou službou v sýrskej armáde súdny dvor konštatoval: „Svojou treťou otázkou sa vnútroštátny súd v podstate pýta, či sa článok 9 ods. 2 písm. e) smernice 2011/95 musí byť vykladaný v tom zmysle, že pre branec, ktorý odoprie výkon vojenskej služby za konfliktu, ale nepozná svoje budúce služobné zaradenie v rámci armády, by výkon vojenskej služby znamenal spáchanie zločinov alebo konaní uvedených v článku 12 ods. 2 tejto smernice iba z toho dôvodu, že ozbrojené sily krajiny jeho pôvodu k opakovanému a systematickému páchaniu takýchto zločinov a konaní nasadzujú brancov. Iba vnútroštátnym orgánom prináleží, aby pod dohľadom súdu posúdili, či by výkon vojenskej služby žiadateľom, ktorý žiada o priznanie postavenia utečenca na základe článku 9 ods. 2 písm. e) smernice 2011/95, viedol nevyhnutne, alebo prinajmenšom veľmi pravdepodobne, k tomu, že by žiadateľ spáchal zločiny uvedené v článku 12 ods. 2 tej istej smernice (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2015, Shepherd, C-472/13, EÚ:C:2015:117, bod 40) Toto posúdenie skutkového stavu musí byť založené na súbore nepriamych dôkazov, ktoré môžu preukázať s ohľadom na všetky dotknuté okolnosti, najmä okolnosti, ktoré sa týkajú relevantných skutočností týkajúcich sa krajiny pôvodu v okamihu rozhodovania o žiadosti, ako aj konkrétneho postavenia a osobná situácia žiadateľa, že celková situácia robí spáchanie tvrdených trestných činov pravdepodobným (v tomto zmysle pozri rozsudok z 26. februára 2015, Shepherd, C-472/13, EÚ:C:2015:117, bod 46).

42. Súdny dvor okrem toho rozhodol, že situácia, kedy by sa žiadateľ iba nepriamo zúčastnil na páchaní takých zločinov, pretože by najmä nepatrila k bojovým jednotkám, ale bol napríklad pridelený k jednotke logistiky alebo pomoci, nie sú v zásade vylúčené (pozri v tomto zmysle rozsudok z 26. februára 2015, Shepherd, C-472/13, EÚ:C:2015:117, bod 37). V sýrskom kontexte všeobecnej občianskej vojny, ktorý platil v čase rozhodovania o žiadosti dotknutej osoby, a najmä s ohľadom na opakované a systematické páchanie vojnových zločinov sýrskou armádou, vrátane jednotiek zložených z brancov, ktoré je podľa vnútroštátneho súdu do značnej miery zdokumentované, sa pravdepodobnosť, že bez ohľadu na svoje zaradenie v rámci armády bude branec vtiahnutý priamo alebo nepriamo do účasti na páchaní dotknutých zločinov, javí ako veľmi vysoká, čo prislúcha overiť vnútroštátnemu súdu.

43. V dôsledku toho musí byť článok 9 ods. 2 písm. e) smernice 2011/95 vykladaný v tom zmysle, že pre brancu, ktorý odoprie výkon vojenskej služby za konfliktu, ale nepozná svoje budúce služobné zaradenie v rámci armády, v kontexte všeobecnej občianskej vojny, ktorá sa vyznačuje opakovaným a systematickým páchaním zločinov alebo konaní uvedených v článku 12 ods. 2 tej istej smernice armádou, ktorá nasadzuje brancu, by výkon vojenskej služby znamenal priamu alebo nepriamu účasť na páchaní takých zločinov alebo konaní, bez ohľadu na zaradenie v rámci armády.

44. Treba tiež vziať do úvahy bod 171 príručky UNHCR, lebo poskytuje jeden z autoritatívnych výkladov Dohovoru o právnom postavení utečencov (Ženevského dohovoru), ktorou je Slovenská republika viazaná a z ktorej teda vychádza aj zákon o azyle: „Nie každé presvedčenie, nech je akokoľvek rýdze, je dostatočným dôvodom na nárokovanie si právneho postavenia utečenca po dezercii alebo vyhnutie sa nástupu vojenskej služby. Nestačí, že človek má rozpory so svojou vládou, pokiaľ ide o

politické odôvodnenie určitej vojenskej akcie. Avšak tam, kde je typ vojenskej akcie, s ktorou jedinec nechce byť spájaný, odsudzovaný medzinárodným spoločenstvom ako súci v rozpore so základnými pravidlami ľudského správania, mohlo by potrestanie za dezerciu či vyhýbanie sa nástupu vojenskej služby byť, vo svetle všetkých ostatných požiadaviek definície, samo o sebe považované za prenasledovanie.“

45. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zo správneho spisu zistil, že sťažovateľ v pohovore pred žalovaným uviedol, že ako Kurd bol do detstva potláčaný, do svojich 7 rokov nevedel turecky, v škole ich nútili naučiť sa turecky bitkou. S takouto psychikou žil až do svojich 20 rokov do nástupu na Univerzitu. Tu si začal uvedomovať svoju príslušnosť, politickú situáciu a bol ešte viac potláčaný. Tým, že je Kurd, ateista, a nie je moslim, podporoval stranu HDP, bolo naňho nazerané ako na satana. Preňho ako Kurda je vojenská služba nebezpečenstvo, nakoľko v prípade zásahov, Kurdov vždy posielajú v prvej línii. Neskôr uviedol, že pretože nenastúpil na vojenskú službu, hrozí mu postih aj vo forme uväznenia. Tak ako v každej oblasti života, tak aj vo väzení čelia Kurdi diskriminácii. Vážne bezprávie vo forme neľudského a ponižujúceho zaobchádzania mu hrozí aj v prípade, ak by do vojenskej služby nastúpil a bol by nútený zúčastniť sa vojenského zásahu proti etnickým Kurdom žijúcim v Sýrii. Keďže je spojený s kurdskou identitou, tak nútenie k účasti na takýchto vojenských operáciách by mu spôsobovalo duševné utrpenie a psychickú traumu, ktorej intenzita by zodpovedala neľudskému a ponižujúcemu zaobchádzaniu a teda by sa rovnala vážnemu bezpráviu.

46. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky sa domnieva, že v rámci správneho konania sťažovateľ, ktorý nemá právne vzdelanie, sa mohol k dôvodom svojho strachu z prenasledovania len ťažko precíznejšie vyjadriť.

47. Nad rámec uvedeného Najvyššieho správneho súdu upozorňuje na rozsudok veľkej komory EŠLP z 23. marca 2016, F. G. proti Švédsku, sťažnosť č. 43611/11, podľa ktorého príslušné správne orgány aj súdy majú povinnosť sa zaoberať všetkými okolnosťami, ktoré vyjdú v priebehu konanie najavo a ktoré by mohli byť relevantné z hľadiska posúdenia toho, či žiadateľovi nehrozí v krajine pôvodu skutočné nebezpečenstvo zlého zaobchádzania v zmysle článku 3 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, bez ohľadu na to, či žiadateľ také skutočnosti výslovne označí či neoznačí za dôvody udelenia medzinárodnej ochrany.

48. Bolo teda na žalovanom, aby si zabezpečil dostatok informácií o krajine pôvodu na posúdenie otázky, či sťažovateľ mohol mať odôvodnený strach z prenasledovania spočívajúci v tom, že by mu hrozilo trestné stíhanie alebo trest za odopretie výkonu vojenskej služby v tureckej armáde, kedy by výkon tejto služby za konfliktu na juhovýchode krajiny alebo v susedných krajinách mohol zahŕňať účasť na medzinárodných zločinoch alebo rokovaníach v zmysle článku 12 ods. 2 kvalifikačnej smernice, ako sa predpokladá v článku 9 ods. 2 písm. e) kvalifikačnej smernice a tieto informácie riadne vyhodnotil. Žalovaný však túto otázku úplne opomenul.

49. Možno iba pripomenúť, že zo správ o krajine pôvodu vyplýva, že „dochádza k represiam zo strany tureckých ozbrojených zložiek i útokov väčšinového obyvateľstva voči kurdskej menšine a jej majetku; o. i. terčom týchto represii a útokov boli predstavitelia a majetok kurdskej ľudovo demokratickej strany (HDP), ktorú vládnuca Strana spravodlivosti a rozvoja (AKP) a nacionalistické strany obviňujú z toho, že je politickým krídlom PKK.

50. Správy o krajine pôvodu tiež uvádzajú, že turecká vojenská ofenzíva na severovýchode Sýrie mala ničivý účinok na život sýrskych civilistov a že Turecko je zodpovedné za činnosť sýrskych

ozbrojených síl, ktoré podporuje a riadi a že v oblastiach pod kontrolou Turecka boli civilisti Sýrie vystavení hrozným činom proti ľudskosti, kurdske mestá boli bombardované a zničené, kurdske a jezidske ženy boli unesené a vystavené sexuálnemu otroctvu.

51. Možnosť, že by bol sťažovateľ donútený sa v prípade, že by bol v rámci svojej vojenskej služby povolaný do spomínaných oblastí, podieľať sa na medzinárodných zločinoch či inom konaní, ktoré je predmetom vylučovacej klauzuly podľa čl. 12 ods. 2 kvalifikačnej smernice (§ 13 ods. 2 zákona o azyly), teda nemožno na základe získaných informácií o krajine pôvodu vylúčiť.

52. Zároveň je splnená aj podmienka uvedená v oboch citovaných rozsudkoch Súdneho dvora vo veciach Shepherd a EZ, totiž, že v Turecku neexistuje všeobecne dostupná legálna možnosť so základnou vojenskou službou vyhnúť, pretože náhradná civilná služba nebola zavedená. To konštatoval už (hoci pre žiadateľa z radov kurdských odopieračov základnej vojenskej služby v tureckej armáde inak nepriaznivý) rozsudok britskej Snemovne lordov vo veci Sepet a Bulbul [rozsudok Snemovne lordov (House of Lords) z 20. marca 2003 vo veci Sepet (FC) and Another (FC)/Secretary of State for the Home Department, [2003] UKHL 15] a situácia sa odvtedy podľa dostupných informácií o krajine pôvodu nezmenila. To potvrdzuje aj rozsudok ESĽP vo veci Savda proti Turecku, z ktorého vyplynulo, že Turecko neposkytnutím alternatívy k výkonu vojenskej služby za okolností panujúcich v tureckej armáde a tureckej vojenskej justícii porušilo článok 3, článok 9 a článok 6 ods. 1 dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (pozri tiež rozsudok veľkej komory ESĽP zo dňa 7. júla 2011 vo veci Bayatyan proti Arménsku, sťažnosť č. 23459/03).

53. Žalovaný pritom nepreukázal, že by sa na sťažovateľa vzťahovali alebo pre neho boli dostupné možnosti vykúpiť sa z výkonu vojenskej služby alebo inej výnimky z brannej povinnosti, ktoré turecké právne predpisy upravujú. Zároveň je z vyššie spomínaných informácií o krajine pôvodu zrejmé, že turecké trestné právo odopretie či vyhýbanie sa vojenskej službe sankcionuje, otázka primeranosti či neprimeranosti týchto trestných sankcií nie je pre naplnenie skutkovej podstaty prenasledovania podľa článok 9 ods. 2 písm. e) kvalifikačnej smernice relevantná.

54. Za týchto okolností sa mal žalovaný tiež zaoberať otázkou, či by v prípade hrozby prenasledovania v zmysle článku 9 ods. 2 písm. e) kvalifikačnej smernice v podobe trestného stíhania alebo trestanie za odopretie výkonu vojenskej služby, ktorá by zahŕňala priamu alebo nepriamu účasť na medzinárodných zločinoch či iných konaniach spadajúcich pod vylučujúcu klauzulu podľa čl. 12 ods. 2 kvalifikačnej smernice, bola daná súvislosť (kauzálny nexus) v zmysle článku 9 ods. 2 kvalifikačná smernica medzi týmto prenasledovaním a azylovo relevantnými dôvodmi prenasledovania taxatívne uvedenými v článku 2 písm. d) a v článku 10 kvalifikačnej smernice. K tejto otázke Súdny dvor v rozsudku veci EZ konštatoval: „Najprv treba uviesť, že článok 9 ods. 2 písm. e) tejto smernice tým, že upravuje trestné stíhanie alebo tresty za odopretie výkonu vojenskej služby za konfliktu, ak by výkon vojenskej služby zahŕňal zločiny alebo konanie patriace medzi dôvody vylúčenia uvedené v článku 12 ods. 2 smernice 2011/95, definuje určité konanie považované za prenasledovanie podľa ich dôvodu, a že tento dôvod sa líši od dôvodov taxatívne vymenovaných v článku 2 písm. d) a článku 10 tejto smernice, a síce rasy, náboženstva, národnosti, politických názorov alebo príslušnosti k určitej spoločenskej vrstve“.

55. Je pravda, že v mnohých prípadoch je odmietnutie vykonať vojenskú službu vyjadrením politických názorov, ktoré spočívajú v odoprení akéhokoľvek použitia vojenskej sily alebo v odpore proti politike alebo metódam orgánov krajiny pôvodu, náboženského presvedčenia, alebo je odôvodnené

príslušnosťou k určitej spoločenskej vrstve. V týchto prípadoch je prenasledovanie, ku ktorému môže toto odopretie viesť, tiež spojené s rovnakými dôvodmi.

56. Tento záver je potvrdený postupmi posudzovania žiadostí o medzinárodnú ochranu stanovenými smernicou 2011/95. Článok 4 ods. 1 tejto smernice totiž stanovuje, že členské štáty môžu pokladať za povinnosť žiadateľa predložiť čo najskôr všetky náležitosti potrebné na doloženie žiadosti o medzinárodnú ochranu. Vyhlásenie žiadateľa o medzinárodnú ochranu sú však iba východiskovým bodom procesu posudzovania skutočností a okolností vykonávaného príslušnými orgánmi (pozri v tomto zmysle rozsudok z 25. januára 2018, F, C-473/16, EÚ:C:2018:36, bod 28). To isté ustanovenie totiž stanovuje, že povinnosťou členského štátu je posúdiť významné náležitosti žiadosti v spolupráci so žiadateľom o medzinárodnú ochranu.

57. V tomto ohľade je potrebné zdôrazniť, že existuje silná domnienka, že odmietnutie výkonu vojenskej služby za podmienok stanovených v článku 9 ods. 2 písm. e) tejto smernice sa viaže k jednému z piatich dôvodov pripomenutých v článku 10 uvedenej smernice.

58. V kontexte ozbrojeného konfliktu, najmä občianskej vojny, a pri neexistencii zákonnej možnosti vyhnúť sa vojenským povinnostiam, je vysoko pravdepodobné, že odopretie výkonu vojenskej služby budú orgány vykladať ako prejav politického nesúhlasu, bez ohľadu na prípadne zložitejšie osobné dôvody dotknutej osoby. Článok 10 ods. 2 smernice 2011/95 stanovuje, že „pri posudzovaní otázky, či má žiadateľ odôvodnenú obavu z prenasledovania, nie je dôležité, či žiadateľ skutočne má rasové, náboženské, národnostné, sociálne alebo politické charakteristické rysy, ktoré vedú na prenasledovanie, ak pôvodca prenasledovania tieto rysy žiadateľovi pripisuje“.

59. Z vyššie uvedeného vyplýva, že ustanovenia článku 9 ods. 2 písm. e) v spojení s článkom 9 ods. 3 smernice 2011/95 sa musí vykladať v tom zmysle, že existenciu súvislosti medzi dôvodmi uvedenými v článku 2 písm. d), ako aj v článku 10 tejto smernice a trestnými stíhaniami a trestami za odmietnutie výkonu vojenskej služby podľa článku 9 ods. 2 písm. e) uvedenej smernice nemožno považovať za preukázanú iba z toho dôvodu, že tieto trestné stíhanie a tieto tresty súvisia s uvedeným odmietnutím. Je však daná silná domnienka, že odmietnutie výkonu vojenskej služby za podmienok stanovených v článku 9 ods. 2 písm. e) tej istej smernice súvisí s jedným z piatich dôvodov pripomenutých v článku 10 uvedenej smernice. Je úlohou správnych orgánov, aby vzhľadom na všetky dotknuté okolnosti overili pravdepodobnosť tejto súvislosti.

60. Uvedený záver platí aj o žalovanom v teraz posudzovanej veci. Pritom sťažovateľ konzistentne počas konania tvrdil, že sa ako osoba kurdskeho pôvodu nechce v rámci výkonu vojenskej služby podieľať na ozbrojených akciách vedených proti jeho etniku, ponúka sa teda azylovo relevantný dôvod prenasledovania spočívajúci v sťažovateľových skutočných či jemu pripisovaných politických názoroch spojených s jeho príslušnosťou ku kurdskému etniku (porov. článok 10 ods. 1 písm. c) a e) kvalifikačnej smernice).

61. Zo skutočností, ktoré sťažovateľ počas správneho konania uviedol, ďalej vyplynulo, že dôvodom jeho odopretia výkonu vojenskej služby nebola len možná nútená účasť na ozbrojených akciách proti kurdskému obyvateľstvu.

62. Kvalifikačná smernica sa síce takto explicitne k otázke odoprenia výkonu vojenskej služby z dôvodu príslušnosti k národnosti nevyjadruje, podľa článku 9 ods. 2 písm. b) a c) kvalifikačnej smernice však môžu byť za prenasledovanie všeobecne považované aj právne, správne, policajné alebo súdne

opatrenia, ktoré sú samy osebe diskriminačné alebo sú vykonávané diskriminačným spôsobom, a tiež neprimerané alebo diskriminačné trestné stíhanie alebo trestanie, čo môže byť podľa rozsudku Súdneho dvora vo veci Shepherd tiež neprimerané trestanie odopretia výkonu vojenskej služby.

63. Zároveň treba mať na pamäti, že článok 9 ods. 2 písm. b), c) a e) kvalifikačnej smernice patrí iba do demonštratívneho zoznamu príkladov toho, čo môže byť v nadväznosti na všeobecnú definíciu prenasledovania uvedenú článok 9 ods. 1 tej istej smernice za prenasledovanie považované.

64. Žalovaný sa však k otázke sankcií za odopretie výkonu základnej vojenskej služby v tureckej armáde vyjadril iba okrajovo, zľahčujúc prípadné hrozby stíhania sťažovateľa za odmietnutie nástupu na vojenskú službu. Žalovaný pritom dospel na základe vyššie spomínaných informácií o krajine pôvodu, vrátane vymenovania troch druhov vyhýbania sa vojenskej službe k záveru, že v praxi turecké orgány často ukladajú ľahší trest ako ten najprísnejší trest, ktorým je uväznenie.

65. Pritom vôbec nie je zrejmé, na akom základe žalovaný tento svoj skutkový záver postavil. Pritom nevzal do úvahy správy o krajine pôvodu (správa britského ministerstva vnútra, „Turecko: Vojenská služba“ zo septembra 2018) ktoré potvrdzujú, že po výkone uloženého trestu je na tých, ktorí odoprelí výkon vojenskej služby z náboženských dôvodov znovu požadované, aby výkon vojenskej služby podstúpili, a tresty za odopieranie sa tak (obdobne, ako tomu bolo v totalitnom Československu) opakujú. Takú prax je už potrebné za neprimerané trestanie považovať celkom nepochybné, aj keď by bola, ako tvrdí žalovaný, vykonávaná nediskriminačne voči všetkým tureckým občanom.

66. Zo správy britského ministerstva vnútra ďalej vyplýva, že odopierači vojenskej služby sú v tureckom väzení často podrobení zlému zaobchádzaniu, čo je otázka, ktorou sa žalovaný tiež nezaoberal.

67. Žalovanému je možné tiež vytknúť, že k odopretiu vojenskej služby nezabezpečil žiadne relevantné správy o krajine pôvodu, nezabezpečil ani správu britského ministerstva vnútra, „Turecko: Vojenská služba“ zo septembra 2018, prípadne aktuálnejšiu správu, zaoberal sa iba správou ministerstva vnútra Veľkej Británie zameranou na kurdské politické strany z augusta 2018, v ktorej však nie je žiadna zmienka k dôvodom, pre ktoré sťažovateľ žiadal udeliť azyl, a to odmietnutie vojenskej služby v krajine pôvodu z dôvodu príslušnosti ku kurdskej národnosti.

68. Najvyššiemu správnomu súdu Slovenskej republiky teda nezostalo než konštatovať, že úvahy žalovaného, resp. krajského súdu k vyššie analyzovaným sporným otázkam týkajúcim sa možných podmienok na udelenie azylu podľa § 8 písm. a) zákona o azyle sú nedostatočné vzhľadom na nedostatok správ o krajine pôvodu týkajúcich sa vojenskej služby v Turecku a následkov odmietnutia výkonu vojenskej služby.

69. Žalovaný podľa Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky nenaplnil svoju povinnosť (porov. rozloženie dôkazného bremena medzi žiadateľa o medzinárodnú ochranu a správny orgán podľa článku 4 kvalifikačnej smernice a článku 10 ods. 3 písm. b) procedurálnej smernice), nezaobstaral dostatočne aktuálne, presné a adresné informácie o krajine pôvodu, ktoré by sa týkali okrem iného podmienok výkonu základnej vojenskej služby v Turecku (vrátane zapojenia vojakov základných služby do ozbrojených konfliktov a tureckej armády v týchto konfliktoch z hľadiska dodržiavania noriem medzinárodného humanitárneho práva) a sankcií za odopieranie výkonu tejto služby z dôvodu svedomia či etnickej príslušnosti, ale najmä tie, hoci aj stručné informácie o krajine pôvodu, ktoré v správnom spise k posudzovaným otázkam zhromaždil, úplne nedostatočne, nesprávne a neobjektívne vyhodnotil.

70. Krajský súd mal pre tieto v žalobe dôvodne vytýkané vady rozhodnutie žalovaného zrušiť, namiesto toho sa v napadnutom rozsudku sa stotožnil s názormi žalovaného, bez toho, aby sa podstatnými námietkami so znalosťou judikatúry SD EÚ a ESLP k obdobnej právnej problematike zaoberal.

71. Bude úlohou žalovaného v ďalšom konaní zaobstarať si nové, aktuálne informácie o krajine pôvodu adresne zamerané na posudzované otázky (vrátane situácie týkajúcej sa vojenskej služby občanov kurdskej národnosti v Turecku, možných následkov odmietnutia výkonu vojenskej služby, ďalej vyhodnotiť dôkaz predložený sťažovateľom - správa o povinnom nástupe na základnú vojenskú službu zo dňa 10.3.2020 a 1.2.2021, ktorú obdržal sťažovateľ, vykonať doplňujúci pohovor so sťažovateľom zameraný na objasnenie všetkých dôvodov pre ktoré žiada udeliť azyl a všetky takto získané dôkazy znovu podrobne a objektívne, v právnom rámci načrtnutom v tomto rozsudku, vyhodnotiť z hľadiska možného nároku sťažovateľa na udelenie azylu podľa § 8 písm. a) zákona o azyle, ako aj doplnkovej ochrany podľa § 13a zákona o azyle.

Zhrnutie

72. Kasačný súd na základe vyššie uvedených úvah konštatuje, že krajský súd dospel k nesprávnemu záveru, keď žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného považoval za súladné so zákonom a správnu žalobu zamietol. Nakoľko samotné preskúmané rozhodnutie v spojení s konaním, ktoré mu predchádzalo, trpí vadami, ktoré ho činia nezákonným, kasačný súd nezrušil napadnutý rozsudok, ale považoval za potrebné rozhodnúť v zmysle § 462 ods. 2 v spojení s § 457 ods. 1 S.s.p. tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozsudku.

Kľúčové slová: zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva; plynutie lehoty pre posúdenie neúčasti poslanca na zasadnutí zastupiteľstva; uskutočnené zasadnutie zastupiteľstva

Vzťah k právnej úprave: § 25 ods. 2 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení

Právna veta

- I. Zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení nastáva zo zákona uplynutím jednoročnej lehoty počítanej od (prvej) neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v rámci ktorej sa poslanec nezúčastnil žiadneho iného uskutočneného zasadnutia obecného zastupiteľstva.**
- II. Za uskutočnené zasadnutie obecného zastupiteľstva je na účel posudzovania zániku mandátu poslanca potrebné považovať aj také zasadnutie, ktoré nebolo od začiatku alebo následne uznášaniaschopné, pretože jednak by potom nebolo možné vyvodzovať zodpovednosť voči neprítomným poslancom, a súčasne by ani prítomní poslanci, ktorí sa nezúčastnili predchádzajúceho zasadnutia obecného zastupiteľstva, nemohli svojou účasťou pretrhnúť plynutie predmetnej jednoročnej lehoty.**

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Svk 1/2022 zo 14. apríla 2022: predsedníčka senátu JUDr. Jana Hatalová, PhD., sudcovia JUDr. Katarína Cangárová, PhD. LL.M., a JUDr. Marián Fečík (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Konanie pred krajským súdom

1. Žalobkyňa sa žalobou doručenou Krajskému súdu v Nitre (ďalej len „krajský súd“) dňa 24.6.2020 domáhala, aby súd určil, že jej mandát poslankyne obecného zastupiteľstva obce Veľké Zálužie trvá.

2. Žalobu skutkovo odôvodnila tým, že bola vo voľbách v roku 2018 zvolená za poslankyňu obecného zastupiteľstva obce Veľké Zálužie (ďalej len „obecné zastupiteľstvo“) a dňa 10.12.2018 na ustanovujúcom zasadnutí obecného zastupiteľstva zložila sľub poslankyne. Následne sa žalobkyňa zúčastnila rokovania obecného zastupiteľstva dňa 30.4.2019. Po tejto účasti sa žalobkyňa prvý raz nezúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva dňa 28.6.2019 a nezúčastnila sa ani ďalších zasadnutí, čo odôvodnila tým, že starosta žalovaného nerešpektoval rokovací poriadok obecného zastupiteľstva, ktorý bol prijatý uznesením č. 71/2019 v spojení s uznesením č. 51/2019 a zvolával zasadnutia na deviatu hodinu rannú v pracovné dni ako aj z dôvodu úrazu končatiny. Dňa 1.6.2020 zverejnil žalovaný oznámenie o zániku mandátu poslancov a o nastúpení náhradníkov na zaniknutý mandát poslanca obecného zastupiteľstva, v zmysle ktorého mal s účinnosťou od 1.5.2020 žalobkyňa zaniknúť mandát poslankyne obecného zastupiteľstva a to na základe § 25 ods. 2 písm. g) zákona č. 369/1990 Zb. o

obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Keďže žalobkyňa s uvedeným oznámením nesúhlasila a nebola si vedomá, že by jej mandát zanikol, a napriek oznámeniu jej bola doručená pozvánka na zasadnutie obecného zastupiteľstva na deň 2.6.2020, zúčastnila sa tohto rokovania, kde chcela riadne vykonávať mandát poslankyne. Na tomto rokovaní však starosta žalovaného, ktorý viedol rokovanie obecného zastupiteľstva, neumožnil žalobkyni vykonávať práva poslankyne; predovšetkým jej neumožnil prezentovať jej účasť a nezarátal jej účasť do kvóra konaného zasadnutia obecného zastupiteľstva. Ďalej sa starosta žalovaného snažil umožniť potenciálnym náhradníkom na údajne uvoľnený mandát poslanca obecného zastupiteľstva zložiť sľub poslancov v zmysle § 25 ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení. Týmto svojím postupom starosta žalovaného podľa žalobkyne definitívne deklaroval, že jej neumožní vykonávať mandát poslankyne obecného zastupiteľstva. Následne väčšina ostatných prítomných poslancov obecného zastupiteľstva opustila rokovaciu miestnosť, čo znamenalo že obecné zastupiteľstvo prestalo byť uznášaniaschopné a jeho rokovanie skončilo.

3. Právne žalobkyňa svoju žalobu odôvodnila poukázaním na § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení a uviedla, že podľa jej názoru zánik mandátu v tomto prípade nastáva ex lege a to uplynutím zákonom stanovenej lehoty jedného roka, počas ktorej sa poslanec ani raz nezúčastní zasadnutia obecného zastupiteľstva. V danej veci, vychádzajúc z informácií prezentovaných žalovaným, bolo spornou otázkou určenie, odkedy sa má uvedená jednoročná lehota počítať, ergo kedy nastala skutočnosť určujúca začiatok plynutia lehoty jedného roka. Podľa názoru žalovaného to bol deň poslednej účasti žalobkyne na rokovaní obecného zastupiteľstva, t.j. 30.4.2019, avšak podľa žalobkyne bol dňom rozhodujúcim pre začiatok plynutia jednoročnej lehoty deň jej prvej neúčasti na rokovaní obecného zastupiteľstva, t.j. 28.6.2019. Následne mala žalobkyňa k dispozícii lehotu jedného roka, teda do dňa 28.6.2020, aby sa zúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva, a tak prethrla plynutie uvedenej lehoty. Jej účasť na rokovaní obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020 mala teda podľa nej za následok, že jej mandát poslankyne obecného zastupiteľstva nemohol zaniknúť postupom podľa § 25 ods. 2 písm. g) skôr, ako 2.6.2021. Jej poslanecký mandát preto nemohol zaniknúť k 1.5.2020 tak, ako to uvádza žalovaný.

4. Krajský súd následne uznesením č. k. 26S/31/2020-56 z 17.7.2020 a uznesením č. k. 26S/31/2020- 62 z 17.7.2020 vyzval žalovaného ako aj obecné zastupiteľstvo obce Veľké Zálužie na vyjadrenie sa k žalobe ako aj na vyjadrenie sa, či obecným zastupiteľstvom alebo iným orgánom žalovaného bolo vydané uznesenie, osvedčenie alebo iné opatrenie, na základe ktorého si výkon dotknutého mandátu žalobkyne uplatňuje iná osoba.

5. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe uviedol, že zo svojich evidencií (prezenčných listín zo zasadnutí obecného zastupiteľstva) zistil, že žalobkyňa sa nezúčastnila na zasadnutiach obecného zastupiteľstva viac ako rok. Posledná dokumentovateľná účasť žalobkyne na obecnom zastupiteľstve bola na zasadnutí dňa 30.4.2019. Na všetky ďalšie zasadnutia obecného zastupiteľstva, na ktoré bola riadne predvolaná, zaslala písomné ospravedlnenie svojej neúčasti s odôvodnením. Žalovaný uviedol, že podľa jeho názoru dochádza k zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení ex lege. Na zánik mandátu sa vyžaduje preukázanie neúčasti poslanca na zasadnutiach obecného zastupiteľstva a nevyžaduje sa žiadna aktivita orgánov obce smerujúca k zisťovaniu dôvodov jeho neúčasti a to bez ohľadu na to, či jeho neprítomnosť bola ospravedlnená alebo nie. Na rozdiel od žalobkyne bol žalovaný toho názoru, že lehota jedného roka začína plynúť od poslednej reálne preukázateľnej účasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva a od tohto dátumu sa počíta 365 dní. V tejto súvislosti poukázal na § 122 Občianskeho zákonníka a na podporu svojho právneho názoru predložil stanovisko tretej osoby - T.. U.. U. X., F.. K účasti žalobkyne na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020 žalovaný uviedol, že žalobkyňa nemala záujem

zúčastňovať sa ani sa nezúčastňovala rokovaní obecného zastupiteľstva po dobu dlhšiu ako jeden rok počítanú od jej poslednej účasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva a na zasadnutie zvolané na deň 2.6.2020 sa vopred písomne ospravedlnila, pričom po zverejnení oznámenia starostu žalovaného o zániku mandátu na otvorenie zastupiteľstva prišla. Žalobkyňa sa podpísala do prezenčnej listiny (aj to dodatočne dňa 4.6.2020), avšak následne sa obecného zastupiteľstvo nekonalo, keďže poslanci opustili rokovaciu miestnosť a obecné zastupiteľstvo tak nebolo uznášaniaschopné. Takéto konanie žalobkyne považoval žalovaný za účelové a rozporné s dobrými mravmi. Opätovne sa potom nekonalo zasadnutie obecného zastupiteľstva z dôvodu neuznášaniaschopnosti ani dňa 28.6.2020. Podľa žalovaného preto neobstojí ani námietka žalobkyne, že je potrebné počítať lehotu ohľadne zániku mandátu od jej prvej neúčasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 28.6.2019, pretože aj v tomto prípade už jednoročná lehota uplynula. Vo vzťahu k tvrdeniu žalobkyne o nerešpektovaní rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva žalovaný uviedol, že zákon neumožňuje, aby si poslanci určovali čas konania zasadnutí obecného zastupiteľstva. Zároveň dodal, že nový rokovací poriadok schválený obecným zastupiteľstvom mal nadobudnúť účinnosť dňom schválenia a podpisom starostu, k čomu však nedošlo, lebo starosta uplatnil sistačné právo a rokovací poriadok nepodpísal. V tejto súvislosti navrhol, aby súd posúdil jeho platnosť a účinnosť a zároveň predložil predchádzajúci rokovací poriadok, ktorý podľa neho nebol nikdy platne zrušený. Žalovaný zároveň vo svojom vyjadrení uviedol, že hoci oznámil dňa 10.11.2018 nastúpenie náhradníkov za poslancov obecného zastupiteľstva (vrátane žalobkyne) a to F. I. a G.. Q. E., k zloženiu sľubu zo strany týchto náhradníkov ani k vydaniu osvedčenia pre nich o tom, že sa stali poslancami obecného zastupiteľstva nedošlo a v tejto veci nebolo ani prijaté žiadne uznesenie obecného zastupiteľstva

6. Obecné zastupiteľstvo zaslalo krajskému súdu svoje uznesenie z 21.9.2020, v ktorom uviedlo, že neprijalo žiadne také uznesenie, na základe ktorého by si výkon dotknutého mandátu po žalobkyňi mohla uplatňovať iná osoba. Ďalej uviedlo, že na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020 starosta konštatoval, že mandát poslancov (žalobkyne a U. P.) zanikol a po vyjadrení nesúhlasu formou opustenia rokovacej miestnosti poslancami S. S. a U. W. prestalo byť obecné zastupiteľstvo uznášaniaschopné, a teda nemohlo v tejto veci prijať žiadne uznesenie. Najbližšie zasadnutie obecného zastupiteľstva sa uskutočnilo dňa 27.7.2020, kedy starosta nevedol rokovanie obecného zastupiteľstva a nikto z prítomných poslancov nenavrhol prijatie uznesenia, na základe ktorého by si výkon dotknutého mandátu mohla uplatňovať iná osoba, teda ani žiadne takéto uznesenie nebolo prijaté. Záverom obecné zastupiteľstvo uviedlo, že skutkový stav veci sa odohral tak, ako je spísané v žalobe.

7. Žalobkyňa vo svojej replike z 28.10.2020 uviedla, že sa s obsahom vyjadrenia žalovaného k žalobe absolútne nestotožňuje. Žalovaný sa podľa nej opakovane odvoláva na nesprávne právne predpisy a na základe toho vytvára neexistujúce súvislosti. Konkrétne, pri počítaní času a následne pri argumentácií dobrými mravmi argumentuje Občianskym zákonníkom, pričom podľa žalobkyne na uvedené právne vzťahy nemožno aplikovať predpisy súkromného práva, a to ani podporne. V prípade, že nemožno aplikovať osobitný predpis, zákon o obecnom zriadení, je nutné právne vzťahy posudzovať a interpretovať podľa predpisov verejného práva, predovšetkým správneho práva a prípadne princípov, na ktorých je vybudovaný systém územnej samosprávy. Iba v prípade, že takáto interpretácia nie je možná, a vyskytli sa tzv. medzery v práve, je možné pristúpiť k analógiám. Vo verejnom práve je možnosť použitia analógie ojedinelá. Vyskytuje sa len tam, kde ju právo výslovne predpokladá (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 3 Sžf 41/2008). Preto žalobkyňa uviedla, že na právny vzťah medzi ňou a žalovaným, ktorý sa spravuje predovšetkým zákonom o obecnom zriadení a ktorého podstatou je výkon mandátu poslanca obecného zastupiteľstva, nemožno vo všeobecnosti vzťahovať ustanovenia Občianskeho zákonníka, a to ani analogicky. Rovnako neopodstatnené boli preto aj úvahy žalovaného, že konanie žalobkyne bolo v rozpore s dobrými mravmi. K spornej otázke začatia plynutia

jednoročnej lehoty žalobkyňa uviedla, že je nelogické, aby táto začala plynúť od splnenia si povinnosti poslancom zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Podľa žalobkyne preto jednoročná lehota začala plynúť až od porušenia tejto povinnosti. Pokiaľ ide o pretrhnutie plynutia tejto lehoty, žalobkyňa zotrvala na tom, že k tomu došlo dňa 2.6.2020, keď sa zúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva a keď jej zároveň bolo prvýkrát bránené vo výkone mandátu. Na tejto skutočnosti nemení nič konštatovanie žalovaného o tom, či žalobkyňa mala alebo nemala záujem sa zasadnutia zúčastniť, ale iba fakt, že ho zúčastnila. Úvahy žalovaného o tom, že týmto zasadnutím nedošlo k pretrhnutiu plynutia jednoročnej lehoty, nie sú podľa žalobkyne absolútne namieste. V prvom rade samotná zápisnica z jedenásteho zasadnutia obecného zastupiteľstva žalovaného konaného dňa 2.6.2020 o 9.00 hod., ktorú predložil žalovaný, potvrdzuje, že toto zastupiteľstvo bolo otvorené a viedol ho starosta, ktorý zároveň konštatoval zánik mandátu žalobkyne a chcel pristúpiť k zloženiu sľubu náhradníkmi. O tejto skutočnosti prebehla rozsiahla rozprava, počas ktorej vystúpila aj žalobkyňa. Teda rokovanie obecného zastupiteľstva bolo otvorené, vedené starostom a prebiehala rozprava. O účasti žalobkyne svedčí aj jej podpis na prezenčnej listine, na ktorú sa dopísala napriek tomu, že na nej nebolo predtlačené jej meno, ako pri ostatných poslancoch. Žalobkyňa preto mala za nepochybné, že sa rokovania obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020 zúčastnila, a tým došlo k pretrhnutiu plynutia predmetnej zákonnej lehoty. Napokon, o jej účasti svedčí aj videozáznam, na ktorý odkazuje v podanej žalobe. Žalobkyňa tiež uviedla, že následné skončenie zasadnutia obecného zastupiteľstva tým, že sa stalo neuznásateľné, jednak nemá žiaden právny význam na posúdenie pretrhnutia uvedenej lehoty (keďže dovtedy bola žalobkyňa na rokovaní prítomná), a jednak bolo následkom práve konania starostu, ktorý neumožnil žalobkyni vykonávať jej mandát poslankyne obecného zastupiteľstva a chcel pristúpiť ku skladaniu sľubu náhradníkov.

8. Vo vzťahu k otázke platnosti a účinnosti rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva žalobkyňa uviedla, že ho považuje za platný a účinný s poukazom na zásadu *lex posterior derogat legi priori*, aj keď táto otázka nie je dôležitá pre meritórne rozhodnutie vo veci. Záverom žalobkyňa namietla stanovisko T. U. X. ako listinný dôkaz predložený žalovaným.

9. Na repliku žalobkyne reagoval žalovaný duplikou z 3.12.2020, v ktorej k otázke počítania času uviedol, že je potrebné rozlišovať medzi dobou a lehotou, pričom rozdiel je v ich účinkoch, charaktere aj plynutí. Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) podľa neho upravuje len lehoty procesné; hmotnoprávne lehoty upravujú jednotlivé predpisy materiálneho práva tak, ako v tomto prípade zákona o obecnom zriadení. Správny poriadok ani zákon o obecnom zriadení plynutie doby neupravuje vôbec. Žalovaný zotrval na tom, že v tomto prípade možno postupovať iba podľa zákonných ustanovení Občianskeho zákonníka ohľadne plynutia času, doby ako i dobrých mravov, ktoré sú všeobecnými princípmi platiacimi pre celý systém platného práva s výnimkou, ak ich upravuje „*lex specialis*“ inak. V ostatných otázkach zotrval žalovaný na predchádzajúcich vyjadreniach.

10. Po vykonanom pojednávaní krajský súd uznesením č.k. 26S/31/2020-376 z 27.5.2021 (ďalej aj „*preskúmané rozhodnutie*“) určil, že mandát poslankyne obecného zastupiteľstva obce Veľké Zálužie u žalobkyne trvá a priznal žalobkyni plnú náhradu trov konania.

11. Krajský súd preskúmané rozhodnutie odôvodnil predovšetkým tým, že:

- skutkový priebeh nebol medzi žalobkyňou a žalovaným sporný a bol potvrdený aj samotným obecným zastupiteľstvom,
- spornou bola otázka právneho posúdenia začatia plynutia jednoročnej lehoty na účel posúdenia okamihu zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení, teda v prípade, ak sa počas jedného roka nezúčastní

ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Kým žalobkyňa bola toho názoru, že táto lehota začína plynúť od prvej neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, žalovaný mal za to, že táto lehota začína plynúť od poslednej preukázanej účasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva,

- ustanovenie § 25 ods. 1 zákona o obecnom zriadení upravuje základné povinnosti poslancov, pričom jednou z týchto povinností je aj povinnosť zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený. Táto povinnosť súvisí s tým, že osobná účasť poslanca na rokovaní týchto orgánov podmieňuje ich funkčnosť (uznášaniashopnosť) a je predpokladom toho, aby aktívne vykonávali svoju činnosť. Porušenie tejto povinnosti za podmienok ustanovených v § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení má za následok zánik mandátu poslanca ex lege,
- zánik mandátu predstavuje sankciu za predchádzajúce porušenie povinnosti poslanca zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva, v prípade § 25 ods. 1 písm. b) a na neho nadväzujúce ustanovenie § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení ide o klasický príklad perfektnej právnej normy obsahujúcej v prvom ustanovení dispozíciu (povinnosť zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva) a v druhom ustanovení sankciu (zánik mandátu v prípade porušenia povinnosti),
- s odkazom na sankčný charakter zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva bolo na mieste stotožniť sa s argumentáciou žalobkyne, podľa ktorej lehota jedného roka začne plynúť až od prvej neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, t. j. od okamihu, kedy došlo prvýkrát k porušeniu povinnosti, tento záver podporuje argumentum a contrario i to, že sankčná lehota nemôže začať plynúť od okamihu, kedy k porušeniu povinnosti ešte nedošlo,
- vykonaným dokazovaním bolo preukázané, že žalobkyňa sa prvýkrát nezúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva, a tým zároveň porušila povinnosť vyplývajúcu jej z § 25 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení, dňa 28.6.2019. Zároveň bolo preukázané, že žalobkyňa sa po tejto neúčasti prvýkrát zúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020. Z uvedeného teda vyplýva, že medzi prvou neúčastou žalobkyne a následnou ďalšou účasťou na zasadnutí obecného zastupiteľstva neubehlo obdobie dlhšie ako jeden rok (365 dní) predpokladané § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom riadení, čím nebola naplnená hypotéza pre zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva,
- totožný záver bol pritom konštatovaný v rozsudku Krajského súdu v Košiciach sp.zn. 6S/345/2012 z 24.4.2014, ktorým sa súd stotožnil s názorom prokuratúry o začatí plynutia lehoty jedného roka od prvej neúčasti poslanca obecného zastupiteľstva na jeho zasadnutí. Rovnako tomuto záveru korešponduje aj názor prezentovaný v Uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. I. ÚS 495/2014-15 z 10.9.2014,
- sa nestotožnil s argumentom žalovaného spochybňujúcim účasť žalobkyne na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020, ktoré sa následne stalo neuznášaniashopným z dôvodu jeho opustenia poslancami obecného zastupiteľstva vrátane žalobkyne, zo zápisnice z uvedeného zasadnutia totiž jednoznačne vyplýva, že zasadnutie bolo riadne otvorené starostom žalovaného, ktorý skonštatoval, že na zasadnutí je prítomných 7 z 11 zvolených poslancov, a že zasadnutie je uznášaniaschopné. Zasadnutie obecného zastupiteľstva sa dňa 2.6.2020 riadne konalo, bolo uznášaniaschopné a žalobkyňa sa tohto zasadnutia zúčastnila napriek tomu, že nebola zapisovateľkou uvedená v prezenčnej listine k zápisnici z daného zasadnutia,
- zaoberanie sa platnosťou rokovacieho poriadku namietanou žalovaným bolo mimo predmetu konania, žalovaný sa mohol domáhať zrušenia uznesenia, ktorým bol rokovací poriadok prijatý v zmysle § 348 SSP, avšak neučinil tak a tak jeho argumentácia bola v

tomto smere účelová. Vo vzťahu k času zvolávania rokovaní obecných zastupiteľstiev krajský súd apeloval na zvolávateľa rešpektovať, že na týchto rokovaníach sa realizuje základné právo občanov na správu vecí verejných, na ktorých sa majú nielen povinnosť zúčastňovať poslanci obce, ale zároveň majú právo zúčastňovať sa ich aj samotní obyvatelia obce, keďže sú v zásade verejné, a preto by mali byť tieto zasadnutia zvolávané na čas, ktorý umožní čo najširšiu účasť tak poslancov ako aj obyvateľov obce. Pokiaľ zvolávateľ zasadnutí obecného zastupiteľstva postupuje opakovane tak, aby zmaril účasť poslancov na tomto rokovaní (zvlášť ak o dôvodoch ich prípadnej neúčasti má vedomosť), môže mať takéto konanie charakter bránenia vo výkone mandátu poslanca.

Konanie na kasačnom súde

12. Proti uzneseniu krajského súdu č.k. 26S/31/2020-376 z 27.5.2021 podal žalovaný (ďalej len „sťažovateľ“) včas kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), pretože krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že mu nesprávnym procesným postupom znemožnil uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

13. Sťažovateľ uvedené dôvody kasačnej sťažnosti opísal v sťažnostných bodoch, v ktorých predovšetkým namieta, že:

- vyjadrenia v bodoch 32 a 33 odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia sú v rozpore s predloženými dôkazmi, keď účasť žalobkyne na zasadnutí obecného zastupiteľstva krajský súd zúžil na povinnosť prísť na miesto jeho konania, dňa 2.6.2020 sa zasadnutie obecného zastupiteľstva nekonalo, pretože poslanci opustili rokovaciu miestnosť a preto nebolo uznášaniaschopné,
- záver vyjadrený v bode 34 odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia je v rozpore so zákonným oprávnením starostu obce určovať termíny a časy zasadnutí obecného zastupiteľstva podľa § 13 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení, neobstojí preto poučovanie krajského súdu o vhodnom spôsobe zvolávania zasadnutí obecného zastupiteľstva, najmä keď (niektorí) jeho poslanci dlhodobo maria jeho konanie,
- krajský súd nesprávne posúdil začiatok plynutia jednoročnej lehoty, pretože zo strany žalobkyne sa jednalo o zneužitie práva v zmysle § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka a preto sa táto lehota mala počítat' od jej poslednej účasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva.

14. Žalobkyňa vo svojom písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti zotrvala na svojich predchádzajúcich vyjadreniach. Uviedla, že zasadnutie obecného zastupiteľstva sa 2.6.2020 riadne uskutočnilo, pričom samotná skutočnosť, že následne prestalo byť uznášaniaschopným, na tomto závere nič nemení. Obštrukcia je totiž legálny a legitímny nástroj v zastupiteľskom zbore. Argumentácia vzťahujúca sa na rokovací poriadok je bezpredmetná, pretože jeho zákonnosť nebola predmetom rozhodovania. V tejto súvislosti sú irelevantné aj námietky týkajúce sa vhodnosti zvolávania zasadnutí obecného zastupiteľstva. Rovnako irelevantná bola aj argumentácia dobrými mravmi s odkazom na § 3 ods. 1 Občianskeho zákonníka.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právne závery kasačného súdu

17. Predmetom správneho súdneho konania je v danej veci žaloba poslankyne obecného zastupiteľstva domáhajúcej sa určenia, že jej poslanecký mandát trvá. Jedná sa v správnom súdnictve o atypickú žalobu čo do petitu i typu konania. Konanie o preskúmaní zániku mandátu poslanca obecného zastupiteľstva normatívne upravené v § 313 až § 324 SSP má totiž určovací petit a povahu „nachádzacieho“ konania, v rámci ktorého je správny súd súdom skutkovým. Tento typ konania predstavuje v rámci správneho súdnictva novum, ktoré bolo zavedené Správnym súdnym poriadkom predovšetkým z toho dôvodu, aby ochrana subjektívnych práv dotknutých osôb bola odpočiatku procesne zrejmá, prístup k správne súdu mali obe strany sporu a tento bol pre ne priamy a nie prípadne sprostredkovaný prostredníctvom žalobnej legitimácie prokurátora v konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva.

18. V predmetnej veci aktívnu žalobnú legitimáciu využila žalobkyňa ako poslankyňa obecného zastupiteľstva po tom, ako jej začalo byť zo strany sťažovateľa bránené vo výkone poslaneckého mandátu v obecnom zastupiteľstve. Dôvodom vzniku sporu o trvanie mandátu bola neúčasť žalobkyne na zasadnutiach obecného zastupiteľstva. Sporným medzi žalobkyňou a sťažovateľom bolo, či táto neúčasť dosiahla kvalifikovanú podobu, ktorá by mala za následok zánik poslaneckého mandátu žalobkyne podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení.

19. Podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení „Mandát poslanca zaniká, ak počas jedného roka sa nezúčastní ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva.“

20. Vzhľadom na vymedzenie sťažnostných bodov sa v danom prípade fundamentálnymi javia dve komplementárne previazané otázky a to (1) od ktorého momentu začala žalobkyňa plynúť lehota, v rámci ktorej sa nezúčastňovala zasadnutí obecného zastupiteľstva a (2) či sa dňa 2.6.2020 konalo zasadnutie obecného zastupiteľstva, ktorého sa žalobkyňa zúčastnila.

21. Vo vzťahu k prvej otázke sťažovateľ namietal, že lehota neúčasti žalobkyne začala plynúť už od jej poslednej preukázanej účasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva, zatiaľ čo žalobkyňa tvrdila, že rozhodujúcim momentom, od ktorého je potrebné počítať jednoročnú lehotu, bola jej prvá neúčasť na zasadnutí obecného zastupiteľstva.

22. S výkonom mandátu poslanca obecného zastupiteľstva je súčasne spojené právo i povinnosť zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Zatiaľ, čo právo účasti na zasadnutiach obecného zastupiteľstva je u poslanca vyjadrené nepriamo vo vzťahu k návrhovej legitimácii spojenej s danou účasťou v zmysle § 25 ods. 4 písm. a) zákona o obecnom zriadení, povinnosť účasti vymedzil zákonodarcia expressis verbis v § 25 ods. 1 písm. b) daného zákona, podľa ktorého „poslanec je povinný zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva a jeho orgánov, do ktorých bol zvolený.“

23. S povinnosťou účasti poslanca na zasadnutiach obecného zastupiteľstva spojil zákon o obecnom zriadení aj následok týkajúci sa jej porušenia.

24. To znamená, že zánik mandátu poslanca je vo svojej podstate sankciou za porušenie povinnosti poslanca zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Obdobne vníma toto porušenie aj odborná spisba (viď Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 1346 s.). Oproti pôvodnej právnej úprave (účinnnej do 31.3.2010) pritom zákon nerozlišuje medzi (odôvodnenou) ospravedlnenou a neospravedlnenou neúčasťou, počtom neúčastí a riadnym, či mimoriadnym zasadnutím obecného zastupiteľstva.

25. Sankcia zániku mandátu poslanca nastupuje bez ďalšieho ex lege momentom, keď neúčast' na zasadnutiach dosiahne kvalifikovaný moment jedného roka. Časový úsek jedného roka pritom nemá z formálno-právneho hľadiska povahu doby, v rámci ktorej by poslanec vykonával práva a povinnosti viazané na jeho poslanecký mandát, pretože tento je vykonávaný v rámci štvorročného funkčného obdobia (§ 11 ods. 1 zákona o obecnom zriadení). Jedná sa preto o lehotu, ktorej uplynutie bez účasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva má za následok zánik jeho poslaneckého mandátu.

26. Rozhodujúcou okolnosťou pre posúdenie momentu začatia plynutia jednoročnej lehoty je pritom práve sankčná povaha zániku poslaneckého mandátu. Keďže sankcia je následkom protiprávneho konania, logicky musí byť aj zánik mandátu podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení spojený s porušením povinnosti poslanca zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Z tohto dôvodu sa preto jednoročná lehota neúčasti na zasadnutiach obecného zastupiteľstva počíta od neúčasti poslanca na zasadnutí, pretože práve táto neúčast' má povahu porušenia právnej povinnosti danej § 25 ods. 1 písm. b) zákona o obecnom zriadení. Počítanie jednoročnej lehoty od poslednej účasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva by bolo v tomto smere nelogické, pretože v tomto období sa ešte poslanec nedopustil porušenia zákonom ustanovenej povinnosti zúčastňovať sa zasadnutí obecného zastupiteľstva. Zároveň v lehote od poslednej účasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva do zasadnutia obecného zastupiteľstva, na ktorom sa poslanec nezúčastnil, by poslanec logicky ani nemal možnosť objektívne odstrániť hrozbu zániku mandátu poslanca účast'ou na zasadnutí obecného zastupiteľstva.

27. Možno preto skonštatovať, že žalobkyni začala plynúť jednoročná lehota na účel posudzovania prípadného zániku jej poslaneckého mandátu od jej prvej neúčasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva konaného dňa 28.06.2019.

28. Pokiaľ ide o druhú spornú otázku týkajúcu sa posúdenia účasti žalobkyne na zasadnutí obecného zastupiteľstva dňa 2.6.2020, je potrebné posúdiť, či sa toto v daný deň uskutočnilo a či sa ho žalobkyňa riadne zúčastnila. Zo zápisnice zo zasadnutia obecného zastupiteľstva konaného dňa 2.6.2020 jednoznačne vyplýva, že predmetné zasadnutie obecného zastupiteľstva bolo riadne o 9.00 hod. otvorené starostom žalovaného, ktorý skonštatoval, že na zasadnutí je prítomných 7 z 11 zvolených poslancov (počítaných bez žalobkyne), a že zasadnutie je uznášaniaschopné, pričom následne začalo jeho rokovanie. Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že zasadnutie obecného zastupiteľstva sa dňa 2.6.2020 riadne uskutočnilo. Na tomto závere nič nemení ani to, že cca o 9.25 hod. bolo v dôsledku straty uznášaniaschopnosti rokovanie obecného zastupiteľstva skončené, keďže ho opustili viacerí poslanci (vrátane žalobkyne).

29. Za uskutočnené zasadnutia obecného zastupiteľstva totiž nemožno pokladať len také, na ktorých sa zrealizuje ich program alebo aspoň jeho časť. Pre konštatovanie záveru, že sa zasadnutie obecného zastupiteľstva uskutočnilo postačí jeho otvorenie starostom alebo iným zvolávateľom, či oprávnenou osobou (§ 12 ods. 2 a 3 zákona o obecnom zriadení). V zásade sa pritom nemusí jednáť ani o zasadnutie, ktoré bolo uznášaniaschopné, pretože inak by za absenciu uznášaniaschopnosti jednak nebolo možné vyvodzovať zodpovednosť voči neprítomným poslancom v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení a súčasne by ani prítomní poslanci, ktorí sa nezúčastnili predchádzajúceho zasadnutia, nemohli svojou účast'ou pretrhnúť plynutie jednoročnej lehoty danej uvedeným zákonným ustanovením.

30. Vzhľadom na to je preto namieste považovať zasadnutie obecného zastupiteľstva zo dňa 2.6.2020 za riadne uskutočnené. Zároveň je potrebné skonštatovať aj to, že sa ho zúčastnila aj žalobkyňa, keďže jej vystúpenie je priamo obsiahnuté aj zápisnici o jeho rokovaní.

31. Zosumarizujúc vyššie uvedené kasačný súd uvádza, že zánik mandátu poslanca obecného zastupiteľstva podľa § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení nastáva zo zákona uplynutím jednoročnej lehoty počítanej od neúčasti poslanca na zasadnutí obecného zastupiteľstva, v rámci ktorej sa poslanec nezúčastnil žiadneho iného uskutočneného zasadnutia obecného zastupiteľstva, pričom za uskutočnené zasadnutie obecného zastupiteľstva je na účel posudzovania zániku mandátu poslanca potrebné považovať aj také zasadnutie, ktoré nebolo od začiatku alebo následne uznášaniaschopné.

32. Kasačný súd preto došiel k záveru, že žalobkyni nezanikol poslanecký mandát v zmysle § 25 ods. 2 písm. g) zákona o obecnom zriadení, pretože táto sa v rámci jednoročnej lehoty, ktorá začala plynúť od jej neúčasti na zasadnutí obecného zastupiteľstva konanom 28.6.2019, následne dňa 2.6.2020 zúčastnila zasadnutia obecného zastupiteľstva. Inak povedané u žalobkyne nedošlo k naplneniu zákonnej podmienky spojenej so zánikom poslaneckého mandátu spočívajúcej v tom, že sa počas jedného roka sa nezúčastnila ani raz na zasadnutiach obecného zastupiteľstva.

33. Pokiaľ sťažovateľ argumentoval výlučným oprávnením starostu určovať termín a čas zasadnutí obecného zastupiteľstva, tak táto námietka smerovala k časti preskúmaného rozhodnutia (bod 34) majúcej povahu obiter dictum, kde sa krajský súd len snažil apelovať na potrebu kompromisu v tomto smere, pričom vo vzťahu k samotnému rozhodnutiu veci bola táto otázka bez právnej relevancie. Krajský súd v danej časti tiež správne skonštatoval, že posudzovanie zákonnosti rokovacieho poriadku obecného zastupiteľstva nebolo predmetom daného konania. Chybný však bol odkaz krajského súdu adresovaný žalovanému na možnosť domáhať sa zrušenia rokovacieho poriadku žalobou podľa § 348 SSP, pretože aktívna žalobná legitímácia na podanie žaloby na preskúmanie zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva patrí výlučne prokurátorovi (§ 350 SSP). Toto pochybenie ale nemalo žiaden dopad na zákonnosť preskúmaného rozhodnutia.

34. Vzhľadom na to, že sa kasačný súd vo vyššie uvedenom rozsahu stotožnil so závermi krajského súdu obsiahnutými v preskúmanom rozhodnutí a nezistil dôvodnosť uplatnených dôvodov kasačnej sťažnosti, dospel k záveru, že kasačnú sťažnosť sťažovateľa je potrebné podľa § 461 SSP zamietnuť.

Kľúčové slová: duplika

Vzťah k právnej úprave: §105, §106, §440 ods. 1 písm. f) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Nedoručenie dupliky žalovaného žalobcovi zo strany krajského súdu je síce porušením kontradiktórnosti správneho súdneho konania a princípu rovnosti zbraní, avšak či toto porušenie má povahu porušenia práva žalobcu na spravodlivý proces, ako dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. f) Správneho súdneho poriadku, bude závislé od posúdenia obsahu dupliky.

Posúdenie obsahu pritom neznamená posudzovanie správnosti právnych záverov obsiahnutých v duplike, ale toho, či obsah dupliky bol v niečom odlišný od predchádzajúceho vyjadrenia žalovaného a či nebol celkom zjavne bezobsažný, prípadne mohol mať vplyv na rozhodnutie krajského súdu.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Sžk 8/2020 z 27. októbra 2021: predsedníčka senátu JUDr. Jana Hatalová, PhD., sudcovia JUDr. Katarína Cangárová, PhD. LL.M., a JUDr. Marián Fečík (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

Priebeh a výsledok administratívneho konania

1. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že inšpektori práce žalovaného vykonali v období od 22.8.2017 do 30.8.2017 podľa § 7 ods. 3 písm. b), v nadväznosti na § 13 ods. 2 a § 14 ods. 1, 2, 3 zákona č. 125/2006 Z. z. o inšpekcii práce a o zmene a doplnení zákona č. 82/2005 Z. z. o nelegálnej práci a nelegálnom zamestnávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon č. 125/2006 Z.z.") vyšetrovanie príčin vzniku pracovného úrazu S.C u žalobcu (sťažovateľa). O výsledku bol spracovaný protokol č. IPV-32-04-2.2/P-J2-17 z 23.10.2017 (ďalej len "protokol").

2. Protokol bol dňa 7.11.2017 prerokovaný so žalobcom (sťažovateľom) a toho istého dňa ním taktiež podpísaný a prevzatý, pričom žalobca (sťažovateľ) do protokolu písomne uviedol, že so zistenými skutočnosťami nesúhlasí a dôvody uvedie vo svojom vyjadrení, ktoré zašle žalovanému do 15.11.2017. Dané vyjadrenie žalobcu (sťažovateľa) bolo potom žalovanému doručené 20.11.2017. Po tomto vyjadrení žalovaný vyhotovil DODATOK č.: 1 k protokolu číslo: IPV-32-04-2.2/P-J2-17 z 23.10.2017 (ďalej len "dodatok").

3. Protokolom v znení dodatku žalovaný v súvislosti so zistenými nedostatkami nariadil opatrenia podľa § 12 ods. 2 písm. b) zákona č. 125/2006 Z.z., a to poverovať prácou na príklepovom výsekovom stroji model ML-1500 (ďalej aj len "stroj") len jedného zamestnanca s termínom určenia bezodkladne. Zároveň žalovaný uložil žalobcovi (sťažovateľovi) podľa § 14 ods. 2 zákona č. 125/2006 Z.z., povinnosť

prijat' opatrenia na odstránenie zistených porušení predpisov a ich príčin; a doručiť inšpektorátu práce písomnú správu o splnení opatrení na odstránenie zistených porušení predpisov v lehote 3 dní po uplynutí lehoty na ich odstránenie.

Konanie na krajskom súde

9. Včas podanou (všeobecnou) správnu žalobou sa žalobca (sťažovateľ) domáhal zrušenia protokolu v znení dodatku a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.

10. Žalobca (sťažovateľ) v správnej žalobe namietal, že protokol v znení dodatku je v časti D. - Údaje o úraze, v časti E. - Charakteristika deja úrazu, v časti F. - Ďalšie dôležité skutočnosti, v časti G. - Zistené nedostatky a v časti V. - Opatrenia nesprávny a nezákonný, z dôvodov že vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 191 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku (ďalej len "SSP")], je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov [§ 191 ods. 1 písm. d) SSP], zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci [§ 191 ods. 1 písm. e) SSP], skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu [§ 191 ods. 1 písm. f) SSP], došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia vo veci samej [§ 191 ods. 1 písm. g) SSP].

12. Žalovaný sa k podanej správnej žalobe vyjadril listom z 3.4.2019, ktorým navrhol žalobu ako nedôvodnú zamietnuť. (...)

14. Žalobca (sťažovateľ) v replike z 25.6.2018 zotrval na žalobe v celom rozsahu, pričom namietal, že

- a) žalovaný na základe rovnakých podkladov rozdielne popisuje dej úrazu v protokole a dodatku, čo svedčí o nedostatočnom a nesprávnom zistení skutkového stavu týkajúceho sa deja úrazu,
- b) návod na obsluhu, ktorý žalovaný použil pri vyšetrovaní príčin vzniku pracovného úrazu v čase vzniku pracovného úrazu neexistoval. Poprel tvrdenie žalovaného, že na stroji pracovali dve poverené zamestnankyne.
- c) príčinou vzniku úrazu nebolo to, že poškodená stála pri stroji, ale to, že vložila ruku do stroja za chodu, čo spĺňa znaky chodu príčiny úrazu 8 - používanie nebezpečných postupov alebo spôsobov práce, vrátane konania bez oprávnenia, proti príkazu, zákazu a pokynom, zotrvanie v ohrozenom priestore,
- d) tvrdenie žalovaného, že išlo o bežnú prax, že pracou na stroji boli majsterkou poverené obe zamestnankyne, pretože bežnou praxou bolo, že obsluhou stroja bola poverená vždy len jedna zamestnankyňa.

15. Žalobca (sťažovateľ) sa v podaní z 25.6.2018 vyjadril k vyjadreniu ďalšej účastníčky konania z 5.4.2018, v ktorom označil tvrdenia uvádzané ďalšou účastníčkou za preukázateľne nesprávne a nepravdivé.

16. Žalovaný v duplike z 21.3.2019 zotrval na svojom písomnom vyjadrení k žalobe a zároveň dodal, že

- a. inšpektor práce v dodatku k protokolu zaujal stanovisko len k tým skutočnostiam, ktoré súvisia s hlavnou príčinou vzniku pracovného úrazu, nevyjadril sa však ku skutočnostiam, ktoré s objasnením veci prešetrenia pracovného úrazu nie sú relevantné.

- b. žalobcom (sťažovateľom) namietané nevypočutie majsterky by neprispelo k objasneniu veci. Inšpektor práce zvolil potrebné metódy a postupy k objasneniu veci, pričom skutkový stav veci bol dostatočne zistený na základe výpovedí dvoch zamestnankýň, ktoré zhodne potvrdili, že boli obe majsterkou poverené prácou na stroji,
- c. namietaný iný popis deja úrazu v protokole je nesprávny, pretože popis deja úrazu sa nachádza iba v protokole v časti E - charakteristika deja úrazu. V dodatku sa iba obširnejšie vysvetľuje a opisuje, ako k úrazu došlo. Opis úrazového deja je napísaný na základe informácií, ktoré boli podané vo výpovediach oboch zúčastnených zamestnankýň, rozdiel je iba v informácii o veľkosti odstupu a polohe, v ktorej sa stroj tesne pred vznikom úrazu na chvíľu zasekol. Rozdiel medzi protokolom a dodatkom je z tohto dôvodu pre určenie príčiny vzniku úrazu nepodstatný,
- d. ak by na stroji pracovala iba jedna zamestnankyňa, tak ako je to požadované v návode na obsluhu, nebolo by možné, aby v čase, keď bol stroj spustený, druhá zamestnankyňa vložila ruku do stroja, pretože zamestnankyňa, ktorá stroj ovláda vie, že v tej chvíli cyklus nie je dokončený. Z tohto dôvodu nebolo možné uviesť ako štatistickú značku príčiny vzniku úrazu číslo 8 - používanie nebezpečných postupov alebo spôsobov práce, ale bolo potrebné zisťovať hlavnú príčinu vzniku úrazu a tou je nesprávna organizácia práce, pretože prácou na stroji boli poverené obe zamestnankyne, pričom tomu zodpovedá štatistická značka číslo 6,
- e. u žalobcu (sťažovateľa) bola vykonaná inšpekcia práce so zameraním na dodržiavanie právnych a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci pri uvádzaní do prevádzky a používaní určených výrobkov, obzvlášť na prevádzku dvoch vysekávacích a ryhovacích strojov (príklopový lis) typ ML 1400 a typ ML 1040, výrobca: Čínska republika a to v dňoch 6.11.2008 a 17.12.2008, výsledkom ktorej bol protokol č. IPV-21-7-2.2/P-A23-08 z 17.12.2008, prerokovaný dňa 17.12.2008. Zo spisu k uvedenej inšpekcii práce predložil žalovaný Upozornenie spoločnosti KROLL - obalový servis, s.r.o. adresované konateľovi žalobcu (sťažovateľa) z 16.5.2007. V uvedenom upozornení bol autorizovaný žalobca (sťažovateľ) opätovne upozornený na dodržiavanie zásad bezpečnosti pri práci na strojnom zariadení ML 1400 v zmysle úvodného zaškolenia obsluhy stroja a pokynov pre bezpečnosť pri práci s odkazom na návod na používanie, v dôsledku vzniku smrteľného pracovného úrazu v apríli 2008 na strojovom zariadení ML 1400, a to dodržanie najmä obsluhy stroja jedným pracovníkom, zaškoleným a oboznámeným s návodom na obsluhu. Na základe toho mal žalovaný jasne preukázané nedodržiavanie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci žalobcom (sťažovateľom) už v minulosti. Žalobca (sťažovateľ) mal vedomosť o tom, že uvedené príklopové výsekové stroje môže obsluhovať len jeden riadne zaškolený pracovník. Aj keď sa v danom prípade jednalo o príklopové lisy ML-1400 a ML-1040, možno viesť, že príklopový lis ML-1500, na ktorom sa stal pracovný úraz, je ich obdobou. V tejto súvislosti preto ani nevzniká pochybnosť, že by dodávateľ stroja výrazne zasahoval do návodu na obsluhu a vypúšťal, prípadne menil ustanovenia o dodržiavaní bezpečnostných pokynov k obsluhu stroja, konkrétne vo vzťahu k počtu osôb, ktoré môžu naraz obsluhovať stroj,
- f. že vo všetkých troch výpovediach S.C. a B.Z. je zhodne uvedené, že prácou na stroji boli obe tieto zamestnankyne poverené majsterkou G.W. že takáto práca na tomto stroji bola bežná prax. Obe zamestnankyne boli pritom riadne poučené o následkoch nepravdivej výpovede. Na základe toho preto už vypočutie majsterky nebolo potrebné,
- g. inšpektor práce vychádzal z návodu na obsluhu, ktorý bol dodaný dodávateľom stroja MINOR PLUS s.r.o. a doručený žalovanému dňa 24.10.2017 na základe vyžiadania, v ktorom je jednoznačne uvedené, že tento stroj môže obsluhovať vždy len jedna riadne a

preukázateľne poučená osoba. Tvrdenie, že tento návod bol vydaný až po vzniku úrazu je účelové, pokiaľ na stroji neboli vykonané žiadne konštrukčné zmeny, nie je možné meniť návod na obsluhu. Zamestnávateľ je povinný poučiť zamestnancov, ktorých poverí prácou na tomto stroji, s návodom na obsluhu, ktorý dodal výrobca zariadenia. Z návodu na obsluhu, ktorý inšpektorátu práce predložil žalobca (sťažovateľ) nie je zrejmé, kto tento návod vypracoval, a na prvej strane návodu je len rukou dopísané, že sa jedná o návod na model ML-1500. Z tohto dôvodu inšpektor práce žiadal návod na obsluhu od dodávateľa stroja, spoločnosť MINOR PLUS s.r.o., a následne z tohto návodu aj vychádzal,

- h. v čase pracovného úrazu pracovali na stroji dve zamestnankyne, teda žalobca (sťažovateľ) trpel stav nedodržovania bezpečnostných predpisov pri práci, čím porušil povinnosť zamestnávateľa sústavne kontrolovať a vyžadovať dodržiavanie právnych predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, zásad bezpečnej práce, ochrany zdravia pri práci a bezpečného správania na pracovisku a bezpečných pracovných postupov (§ 9 zákona č. 124/2006 Z.z.).
- i. skutočnosť, že v deň vzniku úrazu pracovali na stroji obe zamestnankyne potvrdzuje aj sám žalobca (sťažovateľ) vo svojom vyjadrení k protokolu, ktoré je súčasťou dodatku, konkrétne vo vyjadrení k časti E - Charakteristika deja úrazu: v bode 1/ písm. c) (str. 2), keď uvádza, že *"skutočnosť že počas práce nedochádzalo opakovane k zablokovaniu pohybu stroja potvrdzuje aj to, že ani zamestnankyňa B.Z. ani zamestnankyňa S.C. neoznámili vedúcemu zamestnancovi nedostatky spočívajúce v opakovanom zablokovaní stroja."* Žalobca (sťažovateľ) uvedeným tvrdením v snahe poukázať na porušenie predpisov zamestnankyne jasne potvrdil strpenie výkonu práce na stroji dvoma osobami, čím potvrdil porušenie svojej povinnosti vyplývajúcej mu z predpisov o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci,
- j. neobstojí námietka žalobcu (sťažovateľa), že návod na obsluhu stroja z ktorého vychádzal žalovaný, je v účinnosti až od 1.9.2017. Neexistuje totiž žiaden právny predpis ustanovujúci účinnosť návodu na obsluhu nejakého stroja. Výrobca je s každým novým strojom povinný dodať návod na jeho obsluhu. V návode na obsluhu použitom žalovaným sa pritom neuvádza čas jeho vydania. Daná námietka je preto účelová,
- k. povinnosť poverovať prácou na stroji len jedného zamestnanca vyplýva aj z návodu na obsluhu uvedeného stroja, aj bez nariadenia žalovaným.

17. Rozsudkom č. k. 3S/9/2018-121 z 31.5.2019 krajský súd žalobu zamietol, pričom žalovanému nepriznal náhradu trov a ďalej účastníčke priznal voči žalobcovi náhradu len tých trov, ktoré jej vznikli v súvislosti s plnením povinnosti, ktorú jej uložil krajský súd.

18. Námietku žalobcu (sťažovateľa), že k písomnému vyjadreniu žalobcu nebolo žalovaným podané stanovisko podľa § 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z., krajský súd vyhodnotil ako nedôvodnú. Z obsahu administratívneho spisu vyplýva, že inšpektor práce po posúdení písomného vyjadrenia žalobcu, vyhotovil dodatok k protokolu, v ktorom uviedol toto vyjadrenie a svoje stanovisko k nemu, pričom dodatok je súčasťou protokolu, a teda zodpovedá kritériám uvedeným v § 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z. Z uvedeného dôvodu súd vyhodnotil ako nedôvodnú aj tú námietku žalobcu (sťažovateľa), že dodatok neobsahuje dátum jeho vyhotovenia, resp. je v ňom uvedený nesprávny dátum prerokovania protokolu (miesto 7.11.2017 je uvedené 7.11.2016). Krajský súd navyše poukázal na oprávnenie žalovaného aj bez návrhu opraviť v protokole chyby v písaní, počítaní a iné zrejmé nesprávnosti; a o oprave upovedomiť žalobcu (sťažovateľa).

19. Ako bezpredmetné vyhodnotil krajský súd aj námietky žalobcu (sťažovateľa) týkajúce sa určenia príčin úrazu. Vyhodnotenie týchto námietok bude predmetom nasledujúceho administratívneho konania začatého na podklade protokolu, pričom výsledné rozhodnutie bude samo o sebe spôsobilým predmetom súdneho prieskumu (podporne rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10Sžk/19/2017 z 30.5.2018).

21. Krajský súd mal za to, že v protokole boli zistené zo strany žalobcu (sťažovateľa) porušenia právnych predpisov na zaistenie bezpečnosti pri práci, čo je porušením § 6 ods. 1 písm. d) zákona č. 124/2006 Z.z. Žalobca (sťažovateľ) v rozpore s bodom 5B 3 návodu na obsluhu stroja nezabezpečil organizáciu práce na uvedenom stroji tak, aby nebola ohrozená bezpečnosť a zdravie zamestnancov, nakoľko prácou na ňom poveril dve zamestnankyne.

22. Krajský súd sa stotožnil s názorom žalovaného, že pracovný úraz vznikol z dôvodu nesprávnej organizácie práce, pretože ak by stroj obsluhovala len jedna osoba a v pracovnom priestore stroja počas práce sa nachádzala iba obsluha, k nežiaducej udalosti - k úrazu by pravdepodobne vôbec nebolo došlo. Keďže v čase pracovného úrazu pracovali na stroji preukázateľne dve zamestnankyne, žalobca trpel stav nedodržiavania bezpečnostných predpisov pri práci, čím porušil povinnosť zamestnávateľa sústavne kontrolovať a vyžadovať dodržiavanie právnych predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, zásad bezpečnej práce, ochrany zdravia pri práci a bezpečného správania na pracovisku a bezpečných pracovných postupov podľa § 9 zákona č. 124/2006 Z.z. O tom, že v deň vzniku úrazu pracovali na stroji obe zamestnankyne svedčia nielen ich zhodné výpovede ale potvrdzuje ju aj žalobca vo vyjadrení k protokolu k časti E - Charakteristika deja úrazu. V uvedenom vyjadrení žalobca poukazuje na vyjadrenie majsterky, že v deň úrazu poverila prácou na stroji len jednu zamestnankyňu a druhej prideliť prácu spočívajúcu v čistení výrobkov od odpadu a ukladaní finálneho výrobku na expedičnú paletu, pričom tieto zamestnankyne sa mohli v priebehu pracovnej zmeny pri práci vystriedať na základe dohody a pokynu nadriadenej zamestnankyne - majsterky. Žalobca zároveň vo vyjadrení k protokolu tvrdil, že počas práce nedochádzalo opakovaně k zablokovaniu pohybu stroja, keďže ani jedna z uvedených zamestnankyň neoznámila vedúcemu zamestnancovi nedostatky spočívajúce v opakovanom zablokovaní stroja. Žalobca (sťažovateľ) uvedenými tvrdeniami v snahe poukázať na porušenie predpisov poškodenej vlastne potvrdil strpenie výkonu práce dvoma osobami na dotknutom stroji, čím potvrdil porušenie svojej povinnosti vyplývajúcej mu z predpisov o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci.

23. V súvislosti s návodom na obsluhu krajský súd uviedol, že dodávateľ stroja odovzdal žalobcovi (sťažovateľovi) ako príslušenstvo aj dokumentáciu predmetného stroja, súčasťou ktorej mal byť aj návod na obsluhu. Tvrdenie, že návod, z ktorého vychádzal žalovaný, bol vydaný až po vzniku úrazu je irelevantné, pretože nebolo preukázané, že na stroji došlo ku konštrukčným či iným zmenám. Žalobca (sťažovateľ) bol povinný poučiť zamestnancov, ktorých poverí prácou na tomto stroji s návodom na obsluhu, ktorý dodal dodávateľ zariadenia. Vzhľadom na skutočnosť, že z návodu na obsluhu, ktorý žalovanému predložil žalobca (sťažovateľ) nebolo zrejmé, kto tento návod vypracoval a na prvej strane návodu je rukou dopísané, že sa jedná o návod na model ML-1500, postupoval žalovaný správne, keď si vyžiadal návod na obsluhu od dodávateľa stroja a následne z tohto návodu aj vychádzal. Navyše z návodu na obsluhu doručeného od dodávateľa stroja vyplýva, že sa v ňom nenachádza jeho vydanie. Z týchto dôvodov aj tieto námietky žalobcu (sťažovateľa) krajský súd vyhodnotil ako nedôvodné.

24. K uvedenému krajský súd navyše zdôraznil, že žalobca (sťažovateľ) ako zamestnávateľ objektívne zodpovedá za škodu vzniknutú jeho zamestnancovi v prípade, ak u zamestnanca došlo pri

plnení pracovných úloh alebo v priamej súvislosti s ním k poškodeniu zdravia, teda k pracovnému úrazu. Dokonca zamestnávateľ zodpovedá za škodu, aj keď dodržal povinnosti vyplývajúce z osobitných predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, okrem prípadu, že sa zbaví zodpovednosti. Dôkazná povinnosť však jednoznačne zaťažuje zamestnávateľa, ktorý sa zbaví zodpovednosti (celkom), ak preukáže, že jedinou príčinou škody bola skutočnosť, že škoda bola spôsobená tým, že postihnutý zamestnanec svojím zavinením porušil právne predpisy alebo ostatné predpisy na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, alebo pokyny na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, hoci s nimi bol riadne a preukázateľne oboznámený a ich znalosť a dodržiavanie sa sústavne vyžadovali a kontrolovali; alebo škodu si spôsobil postihnutý zamestnanec pod vplyvom alkoholu, omamných látok alebo psychotropných látok a zamestnávateľ nemohol škodu zabrániť. Zamestnávateľ sa zbaví zodpovednosti sčasti, v prípade, ak preukáže, že postihnutý zamestnanec porušil svojím zavinením právne predpisy alebo ostatné predpisy, alebo pokyny na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, hoci s nimi bol riadne a preukázateľne oboznámený, a že toto porušenie bolo jednou z príčin škody; že jednou z príčin škody bolo, že zamestnanec bol pod vplyvom alkoholu, omamných látok alebo psychotropných látok, resp. že zamestnancovi vznikla škoda preto, že si počínal v rozpore s obvyklým spôsobom správania sa tak, že je zjavné, že hoci neporušil právne predpisy alebo ostatné predpisy, alebo pokyny na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, alebo osobitné predpisy, konal ľahkomyselné a musel si pritom byť vzhľadom na svoju kvalifikáciu a skúsenosti vedomý, že si môže privodiť ujmu na zdraví. Z predloženého administratívneho spisu, však porušenie právnych predpisov, resp. ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, alebo pokynov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci zo strany poškodenej zamestnankyne nebolo preukázané.

25. S poukazom na uvedené, nakoľko žalobca (sťažovateľ) neurčil zamestnankyni podmienky, akým spôsobom má čistenie výrobkov od odpadu a ukladanie finálneho výrobku na expedičnú paletu vykonať, tak aby si pri uvedenej činnosti nenachádzala v priestore určenom na obsluhu stroja a zamestnankyňa vykonávala svoje pracovné činnosti, ktoré boli od nej vyžadované jej nariadeným, nebolo podľa krajského súdu možné dospieť k záveru, že poškodená zamestnankyňa konala svojvoľne a proti predpisom na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci.

Konanie na kasačnom súde

26. Proti rozsudku krajského súdu podal žalobca (sťažovateľ) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP teda, že krajský súd v konaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

27. Porušenie zákona nesprávnym postupom znemožňujúcim účastníkovi konania uskutočniť jeho práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (sťažnostný bod č. 1), žalobca (sťažovateľ) identifikoval v tom, že krajský súd mu nedoručil dupliku žalovaného, hoci táto mala právne relevantný obsah z ktorého pri svojom rozhodovaní vychádzal aj krajský súd. Dôkazom tejto skutočnosti je, že krajský súd v odseku 80 odôvodnenia svojho rozsudku uvádza svoje závery o príčine úrazu opisom tvrdení žalovaného uvedených v duplike a prezentovaných v odseku 50 odôvodnenia. Podľa žalobcu (sťažovateľa) krajský súd tým, že ho neoboznámil s duplikou, znemožnil mu brániť sa s nepravdivými vyjadreniami v nej obsiahnutými. Konkrétne žalobca (sťažovateľ) namietal, že závery žalovaného v protokole a dodatku sú v rozpore so závermi Policajného zboru vyplývajúcimi z uznesenia Obvodného oddelenia PZ Humenné ČVS:ORP-590/HE-HE-2017 z 26.4.2018 o zastavení trestného

stíhania ako i to, že zo zoznamu súvisiacich dokladov k protokolu a dodatku nevyplývalo, že žalovaný vychádzal aj zo svedeckých výpovedí uskutočnených v trestnom konaní. Žalobca (sťažovateľ) ďalej uviedol, že u neho nikdy nedošlo k smrteľnému pracovnému úrazu a upozornenie uvedené v duplike bolo konateľovi sťažovateľa adresované len z preventívnych dôvodov.

28. Nesprávne právne posúdenie zo strany krajského súdu (sťažnostný bod č. 2) žalobca (sťažovateľ) spojil s tým, že

- dodatok nezodpovedá kritériám § 14 ods. 3 zákona č. 125/2006 Z.z.,
- nesprávne bola určená príčina pracovného úrazu,
- nemal vedomosť o obsluhu stroja dvomi pracovníčkami,
- žalovaný vychádzal z návodu, ktorý v čase vzniku pracovného úrazu nebol vydaný,
- nesprávne v protokole uložil opatrenia, hoci k porušeniu povinnosti zamestnávateľa nedošlo.

30. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti vo vzťahu k nedoručeniu dupliky uviedol, že to žalobca (sťažovateľ) mohol namietat' na ústnom pojednávaní na krajskom súde a súčasne poukázal na dôvodovú správu k Správne súdному poriadku. Vo vzťahu k nesprávne právnemu posúdeniu veci krajským súdom zotrval žalovaný na svojich predchádzajúcich vyjadreniach. Na základe uvedeného žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť žalobcu (sťažovateľa) zamietnuť.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právny názor kasačného súdu

33. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal žalobca (sťažovateľ) v lehote včas (§ 443 ods. 1 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, pričom pri svojom rozhodovaní bol vedený nasledujúcimi právnymi úvahami.

34. K sťažnostnému bodu č. 1 je potrebné uviesť, že postup správneho súdu po doručení (správnej) žaloby je upravený predovšetkým v ustanoveniach § 105 a § 106 SSP.

35.1. Podľa § 105 ods. 1 SSP „Ak správny súd nariadi pojednávanie, pripraví ho tak, aby bolo možné rozhodnúť vo veci spravidla na jedinom pojednávaní“.

35.2. Podľa § 105 ods. 2 SSP „Na účel podľa odseku 1 predseda senátu

- a) doručí žalobu s prílohami žalovanému a ďalším účastníkom podľa § 32 ods. 3 a vyzve ich, aby sa k nej v lehote určenej správnym súdom písomne vyjadrili, a zároveň ich poučí, že ak to neurobia, správny súd môže vo veci konať ďalej, a že najneskôr vo vyjadrení môžu požiadať, aby správny súd vo veci nariadil pojednávanie,
- b) doručí žalobu s prílohami osobám zúčastneným na konaní,
- c) vyžiada administratívne spisy od žalovaného orgánu verejnej správy; žalovaný je povinný v lehote určenej správnym súdom predložiť správne súdu svoje administratívne spisy spolu s administratívnymi spismi orgánu verejnej správy prvého stupňa,

- d) zabezpečí, ak správny súd vykonáva dokazovanie, aby bolo možné na pojednávaní vykonať potrebné dôkazy, a ak je to účelné, môže vykonať dôkaz prostredníctvom dožiadaného správneho súdu,
- e) robí iné vhodné opatrenia“.

35.3. Podľa § 106 ods. 1 SSP „Ak správny súd neurobí iné vhodné opatrenia alebo nerozhodne vo veci bez nariadenia pojednávania, zašle bezodkladne žalobcovi vyjadrenie žalovaného a ďalších účastníkov k žalobe. Žalobca sa k nim môže vyjadriť v lehote určenej správnym súdom“.

35.4. Podľa § 106 ods. 2 SSP „K vyjadreniu žalobcu sa môžu účastníci konania vyjadriť v lehote určenej správnym súdom. Na ďalšie vyjadrenia správny súd nemusí prihliadať, o čom účastníkov konania poučí.“

36. Z citovaného § 105 SSP vyplýva, že podanú žalobu správny súd doručuje s prílohami žalovanému a ďalším účastníkom konania a vyzve ich, aby sa k nej v lehote určenej správnym súdom písomne vyjadrili, a zároveň ich poučí, že ak to neurobia, správny súd môže vo veci konať ďalej, a že najneskôr vo vyjadrení môžu požiadať, aby správny súd vo veci nariadil ústne pojednávanie. Hoci by sa z uvádzacej vety § 105 ods. 2 SSP mohlo javiť, že správny súd uvedeným spôsobom postupuje, len ak bude vo veci nariaďovať pojednávanie, opak je pravdou a opísaný postup musí správny súd zachovať v zásade v každom prípade. Normatívne spojenie daného postupu s prejednaním veci na ústnom pojednávaní je len zvýraznením pravidla, z ktorého existujú určené výnimky (§ 107 ods. 2 SSP).

37. Na uvedený režim následne nadväzuje znenie § 106 SSP upravujúce v odseku 1 zasielanie vyjadrenia žalovaného a ďalších účastníkov k podanej žalobe žalobcovi a možnosť podania repliky žalobcu, na ktorú nadväzuje v odseku 2 upravená možnosť dupliky žalovaného a ďalších účastníkov konania.

38. Pokiaľ znenie § 106 ods. 1 SSP upravuje povinnosť správneho súdu zaslať vyjadrenie žalovaného a ďalších účastníkov žalobcovi len v prípade, ak správny súd neurobí iné vhodné opatrenie alebo nerozhodne vo veci bez nariadenia pojednávania, je potrebné „iné vhodné opatrenie“ alebo „rozhodnutie vo veci bez nariadenia pojednávania“ vnímať len v tom kontexte, že týmito nebudú dotknuté procesné práva žalobcu. Z normatívnej úpravy správneho súdneho procesu sa potom javí, že takýmto iným opatrením, ktoré má na mysli znenie § 106 ods. 1 SSP, bude postúpenie veci správnym súdom súdu civilnému, ku ktorému dochádza bez vydania rozhodnutia (§ 43 Civilného sporového poriadku v nadväznosti na § 25 SSP). Rozhodnutím vo veci bez nariadenia pojednávania v zmysle § 106 ods. 1 SSP bude uznesenie o postúpení veci inému vecne, miestne, či kauzálne príslušnému správneému súdu (§ 18 ods. 2 SSP). Ak k uvedenému postúpeniu nedôjde, správny súd v zásade vždy doručí vyjadrenie žalovaného a ďalších účastníkov k žalobe žalobcovi. Znenie § 106 ods. 1 SSP preto nie je možné (gramaticky) vykladať tak, že správny súd nedoručuje žalobcovi vyjadrenie žalovaného a ďalších účastníkov konania k žalobe vtedy, ak vo veci (meritórne) rozhoduje bez nariadenia pojednávania v zmysle § 107 ods. 2 SSP. Opísaný teleologický výklad doručovania vyjadrenia žalovaného a ďalších účastníkov k žalobe žalobcovi je následne predpokladom uplatnenia repliky a dupliky.

39. Replika, t. j. vyjadrenie žalobcu k vyjadreniam žalovaného a ďalších účastníkov k žalobe a duplika, t. j. vyjadrenie žalovaného a ďalších účastníkov k replike tvoria tzv. druhé kolo "písomnej prípravnej fázy konania", účelom ktorého je zabezpečiť podklady pre rozhodnutie správneho súdu vo veci, či už na nariadenom ústnom pojednávaní alebo bez neho.

40. Replika a duplika predstavujú typický prvok správneho súdneho procesu majúci základ ešte v rakúskom zákone č. 36/1876 z 22.10.1875 o zřízení správního soudu. Podľa pôvodného znenia § 24 ods. 1 tohto zákona "Vidí-li se správnímu soudu, by ústní přelíčení náležitě se připravilo, toho potřebí, může naříditi, aby se podala replika a duplika." Zákonem č. 164/1937 Sb. z. a n. o nejvyšším správním soudě, bolo dané znenie zmenené nasledovne "Shledá-li toho nejvyšší správní soud potřebu, může dáti zúčastněným úřadům i stranám příležitost k podání repliky a dupliky." Táto právna úprava zjavne ovplyvnila aj vymedzenie repliky a dupliky v § 23 ods. 1 vládneho nariadenia č. 62/1939 Sl.z. o najvyššom správnom súde, podľa ktorého "Ak nejvyšší správní soud uzná za potřebné, může dať zúčastněným úřadom aj stranám příležitost repliky a dupliky." Správny súdny proces má vo svojej podstate povahu prieskumného konania, ktoré sa svojou povahou líši od civilného "nachádzacieho" konania, v ktorom súd rozhoduje na základe stavu zisteného dokazovaním vzťahujúcim sa ku skutkovým i právnym okolnostiam veci. Rozsah dokazovania v správnom súdnom procese je však výrazne užší, keďže správny súd posudzovanú vec "nevytvára" a vo vzťahu k nej právo "nenachádza", pretože táto je už "ohraničená" správnym aktom a predmetom konania, ktorým je preskúmanie jeho zákonnosti. Z tohto pohľadu preto historicky replika a duplika slúžili správnomu súdu v rámci písomného prípravného konania (§ 28 zákona č. 36/1876 z 22.10.1875 o zřízení správního soudu) primárne na zabezpečenie dodatočných podkladov pre rozhodnutie vo veci na obligatórnom ústnom pojednávaní.

41. Súčasné znenie Správneho súdneho poriadku vymedzuje repliku a dupliku podobne ako jeho historickí predchodcovia, ale možnosť ich podania spája s procesnou aktivitou účastníkov konania. Replika aj duplika majú *de lege lata* fakultatívny charakter, pričom podanie repliky je logicky predpokladom podania dupliky. Súčasne možno v rámci vymedzenia dupliky vnímať aj určitý prvok zákonnej koncentrácie správneho súdneho konania. Tá spočíva v tom, že podaním dupliky sa má "písomná prípravná fáza konania" za skončenú a správny súd môže pristúpiť k nariadeniu ústneho pojednávania, resp. rozhodnutiu vo veci. Uvedené však neznamena nemožnosť účastníka konania uskutočniť následne aj ďalšie vyjadrenie vo veci.

42. V § 106 ods. 2 SSP možno preto identifikovať dva samostatné i keď komplementárne spojené právne momenty a to

1. prihliadanie na vyjadrenia,
2. doručovanie vyjadrení.

42.1. Vo vzťahu k prihliadaniu na vyjadrenia v podstate § 106 ods. 2 SSP upravuje právo účastníka konania na dupliku a k tomu zodpovedajúcu povinnosť správneho súdu prihliadať na jej (relevantný) obsah. To však neznamena, že následne už účastník konania nemá právo reagovať ďalším vyjadrením, len tomuto právu už nezodpovedá povinnosť ale len možnosť správneho súdu vysporiadať sa s jeho obsahom. Preto neobstojí tá forma poučenia správneho súdu, že na ďalšie vyjadrenie (po duplike) "nebude" prihliadať. Aj takéto ďalšie vyjadrenie môže mať totiž právnu relevanciu a najmä v konaniach, kde nie je správny súd viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby (§ 134 ods. 2, § 195 SSP), by sa mal s ním (ak je právne relevantné) správny súd v odôvodnení argumentačne vysporiadať. Náležitá forma poučenia by preto mala byť totožná so znením § 106 ods. 2 SSP a znela by, že správny súd "nemusí" na ďalšie vyjadrenie prihliadať.

42.2. Vo vzťahu k doručovaniu vyjadrení však § 106 ods. 2 SSP neurčuje, že dupliku a po nej nasledujúce vyjadrenia už správny súd nemusí doručovať ostatným účastníkom konania. Kontradiktórnosť správneho súdneho konania spojená s princípom rovnosti zbraní totiž ustanovuje

povinnosť zabezpečiť vedomosť ostatných účastníkov o vyjadreniach iných účastníkov adresovaných súdu vo veci samej a to v podstate bez ohľadu na ich právnu relevanciu. Nesprávna je preto taká prax krajských súdov, ktoré už dupliku žalovaného alebo ďalšieho účastníka konania nedoručujú žalobcovi, resp. nedoručujú ani následné vyjadrenia. Správny súd by súčasne mal doručiť dupliku žalobcovi v prípade nariadenia ústneho pojednávania v takom časovom predstihu, aby sa tento s ňou jednak vedel riadne oboznámiť prípadne aj na pojednávaní na ňu reagovať.

43. Porušenie povinnosti doručiť dupliku žalobcovi je aj porušením kontradiktórnosti správneho súdneho konania a princípu rovnosti zbraní. Meritom danej veci je však posúdenie, či a prípadne za akých podmienok má takéto porušenie za následok porušenie práva na spravodlivý proces v rozsahu zakladajúcom dôvod kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP. Práve tento moment prešiel aj v rámci judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len "ESLP") určitým vývojom.

44. Možno konštatovať, že v rámci rozhodovacej činnosti ESLP najskôr prevládal formalistický prístup. Podľa neho bola kontradiktórnosť vnímaná absolutisticky a povinnosť zaslať vyjadrenie protistrane, resp. ostatným účastníkom konania bola daná bez ohľadu na obsah doručených vyjadrení, teda aj v prípade, ak neobsahovali žiadne nové skutkové a právne argumenty. Klasickým sa v tomto prístupe stal rozsudok vo veci Nideröst-Huber proti Švajčiarsku (rozsudok, č. 18990/91, 18. 2. 1997), kde ESLP okrem iného uviedol, že pri posudzovaní otázky rešpektovania práva na spravodlivosť konania nezohráva rolu to, či stanovisko, ku ktorému sa strana nemala možnosť vyjadriť, malo nejaký vplyv na rozhodnutie príslušného vnútroštátneho orgánu (§ 27). Takisto nie je podstatné, či dané vyjadrenie obsahuje nejaké nové skutočnosti alebo argumenty; je na účastníkovi konania, aby sám posúdil, či dané podanie vyžaduje z jeho strany komentár (§ 29). Tieto princípy aplikoval ESLP aj v ďalších rozhodnutiach, napr. Werz proti Švajčiarsku, rozsudok, 17. 12. 2009, č. 22015/05, § 53 – § 55; S. H. proti Fínsku, rozsudok, 29. 7. 2008, č. 28301/03, § 34 – § 36, Antunes a Pires proti Portugalsku, rozsudok, 21. 6. 2007, č. 7623/04, § 33 – § 36; ešte formalistickejšie napr. Ferreira Alves proti Portugalsku (č. 4), rozsudok, 14. 4. 2009, č. 41870/05, § 28 – § 30; Ferreira Alves proti Portugalsku (č. 5), rozsudok, 14. 4. 2009, č. 30381/06, § 32 – § 34, Hudáková a ďalší proti Slovensku, rozsudok, 27. 4. 2010, č. 23083/05, § 28 a § 29, Trančíková proti Slovenskej republike, 13. 1. 2015, § 43 – § 47.

45. Neskôr začal ESLP k otázke posudzovania kontradiktórnosti pristupovať menej rigidne a pripustil, že je potrebné zohľadniť aj to, či vyjadrenie protistrany obsahovalo také skutkové alebo právne argumenty, ktoré by mohli ovplyvniť výsledné rozhodnutie vo veci alebo či zvolené právne riešenie dávalo vôbec nejaký priestor na diskusiu (pozri Vokoun proti Českej republike, rozsudok z 3.7.2009, § 26). Tento prístup sa prejavil v ďalšej rozhodovacej činnosti ESLP, napr. Stepinska proti Francúzsku, rozsudok z 15.6.2004, č. 1814/02, § 17 – § 20; P. D. proti Francúzsku, rozsudok z 20.12.2005, č. 54730/00, § 31 – § 35; Salé proti Francúzsku, rozsudok, z 21.3.2006, č. 39765/04, § 17 – § 20; Fougère proti Francúzsku, rozhodnutie z 19.9.2006, č. 10397/03, oddiel B; Société Diffusion Pédagogique Calédonienne proti Francúzsku, rozhodnutie z 12.10.2006, č. 26814/02, oddiel 1; Verdú proti Španielsku, rozsudok z 15.2.2007, č. 43432/02, § 25 – § 28; Eisenfeld a Duker proti Taliansku a Flatov proti Taliansku, rozhodnutie z 2.9.2008, č. 541/08 a č. 625/08, oddiel B; Ringier Axel Springer Slovakia, a. s., proti Slovensku, rozhodnutie z 4.10.2011, č. 35090/07, § 89 – § 91; Čičmanec proti Slovenskej republike, rozsudok z 28.6.2016, § 60 – § 65). Tento druhý neformalistický prístup teda pripustil, že zásada kontradiktórnosti nemá absolútny charakter a nejde o porušenie práva na spravodlivý proces, ak by vyjadrenie nemalo vplyv na výsledok konania.

46. Pri voľbe jedného z uvedených dvoch prístupov sa Najvyšší správny súd Slovenskej republiky nechal inšpirovať aktuálnou judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý už uprednostnil

práve druhý neformalistický prístup. V náleze č.k. I. ÚS 155/2020 z 16.12.2020 ústavný súd uviedol, že "je potrebné určiť kritériá, kedy je potrebné, aby súd strane doručil podanie protistrany na prípadné vyjadrenie. Ústavný súd vníma, že tieto kritériá sa môžu v jeho ďalšej judikatúre vyvíjať a formovať aj v závislosti od typu konania. Nepochybne je však toho názoru, že medzi ne patrí situácia, ak je vyjadrenie bezobsažné, ak sa v ňom len opakujú už uvedené argumenty alebo ak v danej veci do úvahy prichádza len určité súdom zvolené riešenie, na ktoré vyjadrenie strany nemôže mať žiadny vplyv. Nie dávno takýto prístup zvolil aj ESLP vo veci Sarkocy proti Slovensku z 22.9.2020 (sťažnosť č. 36446/17)." Rovnaké závery priťom prijal ústavný súd aj vo veci sp. zn. IV. ÚS 660/2020 z 15.12.2020.

47. Zhodne s Ústavným súdom Slovenskej republiky možno preto skonštatovať, že nedoručenie dupliky žalobcovi je nesprávnym procesným postupom znemožňujúcim mu uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, vtedy, ak táto duplika nie je bezobsažná, nespočíva len v zopakovaní už uvedených argumentov alebo bez ohľadu na vyjadrenia účastníkov konania prichádza do úvahy len určité riešenie veci (napr. odmietnutie žaloby).

48. V danej veci je nepochybné, že krajský súd dupliku žalovaného nedoručil žalobcovi pred rozhodnutím vo veci. Krajský súd týmto síce nesporne porušil kontradiktórnosť správneho súdneho konania a princíp rovnosti zbraní, avšak, či v takej kvalifikovanej podobe, ktorá mala za následok porušenie práva žalobcu na spravodlivý proces bude závislé od posúdenia obsahu dupliky žalovaného z 21.3.2019. Posúdenie obsahu pritom neznamená posudzovanie správnosti právnych záverov obsiahnutých v duplike, ale toho, či obsah dupliky bol v niečom odlišný od predchádzajúceho vyjadrenia žalovaného a či nebol celkom zjavne bezobsažný, prípadne mohol mať vplyv na rozhodnutie krajského súdu. V tomto smere má svoj právny význam aj to, že duplika je vyjadrením žalovaného, na ktorého nedopadá zákonná koncentrácia žalobných bodov vyplývajúca z § 183 SSP.

49. Z porovnania dupliky a vyjadrenia žalovaného k žalobe je pritom zrejmé, že v danom prípade je v duplike obsiahnutá aj ďalšia relevantná právna argumentácia.

50. Žalovaný prvýkrát až v duplike uviedol, že

- v čase pracovného úrazu pracovali na stroji dve zamestnankyne, teda žalobca (sťažovateľ) trpel stav nedodržovania bezpečnostných predpisov pri práci, čím porušil aj povinnosť zamestnávateľa sústavne kontrolovať a vyžadovať dodržiavanie právnych predpisov a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci, zásad bezpečnej práce, ochrany zdravia pri práci a bezpečného správania na pracovisku a bezpečných pracovných postupov (§ 9 zákona č. 124/2006 Z.z.). Túto argumentáciu si následne potom osvojil aj krajský súd a je obsiahnutá v bode 80. odôvodnenia jeho rozhodnutia,
- žalobca vo vyjadrení k protokolu tvrdil, že počas práce nedochádzalo opakovane k zablokovaniu pohybu stroja, keďže ani jedna z uvedených zamestnankýň neoznámila vedúcemu zamestnancovi nedostatky spočívajúce v opakovanom zablokovaní stroja. Uvedenými tvrdeniami žalobca (sťažovateľ) v snahe poukázať na porušenie predpisov poškodenej však vlastne potvrdil strpenie výkonu práce dvoma osobami na dotknutom stroji, čím potvrdil porušenie svojej povinnosti vyplývajúcej mu z predpisov o bezpečnosti a ochrane zdravia pri práci. Totožný záver si pritom osvojil aj krajský súd v bode 80 odôvodnenia svojho rozhodnutia,
- u žalobcu (sťažovateľa) bola ešte v roku 2008 vykonaná inšpekcia práce so zameraním na dodržiavanie právnych a ostatných predpisov na zaistenie bezpečnosti a ochrany zdravia pri práci pri uvádzaní do prevádzky dvoch strojov, ktoré obsluhou zodpovedali stroju, na ktorom došlo k pracovnému úrazu. Už z tejto inšpekcie pritom mala vyplynúť potreba

dodržania obsluhy stroja jedným zamestnancom. Túto inšpekciu síce krajský súd v odôvodnení svojho právneho záveru explicitne neuviedol, avšak jeho záver o tom, že žalobca (sťažovateľ) trpel obsluhu stroja dvomi osobami miesto jednej, hoci mal o potrebe obsluhy jednou osobou vedomosť, možno implicitne odvodiť aj od tejto inšpekcie. Uvedené má svoj význam najmä vo vzťahu k spochybňovaniu žalovaným použitého návodu na obsluhu stroja, o ktorom žalobca (sťažovateľ) tvrdí, že bol vydaný až po vzniku pracovného úrazu.

51. Vzhľadom na obsah dupliky a nemožnosť žalobcu oboznámiť sa s ňou a vyjadriť sa k nej, ako i následnú akceptáciu v duplike uvedených argumentov zo strany krajského súdu, možno skonštatovať, že krajský súd tým, že nedoručil dupliku žalovaného žalobcovi, tomuto nesprávnym procesným postupom znemožnil uskutočniť jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, čím bol daný dôvod kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP.

52. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky na tomto mieste považuje za potrebné zdôrazniť, že závery vyplývajúce z tohto rozhodnutia nie sú v rozpore so závermi skoršieho rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 6Asan/12/2019 z 14.4.2021, ale tieto dopĺňajú. V uvedenom rozhodnutí síce najvyšší súd tiež posudzoval kasačný bod týkajúci sa nedoručenia dupliky, avšak povahe dupliky sa bližšie nevenoval a primárne zdôraznil skutočnosť, že na ďalšie vyjadrenia nasledujúce po duplike už správny súd prihliadať nemusí. Uvedenému nakoniec zodpovedá aj právna veta spojená s uverejnením daného rozhodnutia v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky pod č. 39/2021, podľa ktorej "K vyjadreniu žalobcu sa môžu účastníci konania vyjadriť v lehote určenej správnym súdom (§ 106 ods. 2 Správneho súdneho poriadku), pričom na ďalšie vyjadrenia správny súd nemusí prihliadať, ak o tom účastníkov konania poučí. A preto po vyčerpaní repliky a dupliky správny súd na ďalšie vyjadrenia nemusí už prihliadať a vtedy koná v súlade so zákonnými procesnými pravidlami."

53. Dôvody kasačnej sťažnosti sú vymedzené v § 440 ods. 1 SSP. Tieto dôvody možno deliť na vady zmätočnosti [§ 440 ods. 1 písm. a) až f) a j) SSP] a vady týkajúce sa riešenia právnej otázky [§ 440 ods. 1 písm. g) až i) SSP]. Vady zmätočnosti majú procesnoprávny charakter a vzťahujú sa na nesplnenie niektorej z podmienok konania, resp. postupu v konaní. Vady týkajúce sa riešenia právnej otázky sa dotýkajú vecnej správnosti rozhodnutia krajského súdu. Hoci to Správny súdny poriadok explicitne neustanovuje, možno s odkazom na princípy procesnej logiky skonštatovať, že pri skúmaní v kasačnej sťažnosti uvedených dôvodov, majú vady týkajúce sa riešenia právnej otázky vo vzťahu k vadám zmätočnosti subsidiárnu povahu. Inak povedané kasačný súd preskúmava namietané vady týkajúce sa riešenia právnej otázky len v tom prípade, ak nezistil nezákonnosť rozhodnutia už na podklade namietaných väd zmätočnosti. Rovnaký záver prezentuje aj odborná spisba, podľa ktorej „Ak je rozhodnutie krajského súdu postihnuté niektorou z týchto väd (zmätočnosti), kasačný súd zruší napadnuté rozhodnutie bez toho, aby sa zaoberal vecnou stránkou preskúmaného rozhodnutia“ (porovnaj Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, 1604 s.). Uvedené je dané tým, že ak je daná vada zmätočnosti, je preskúmané rozhodnutie krajského súdu vždy nezákonné a to bez ohľadu na jeho vecnú správnosť. Túto koreláciu vo vzťahu k procesnej chronológii možno identifikovať aj medzi jednotlivými vadami zmätočnosti. V rámci namietaných väd zmätočnosti, resp. pri skúmaní podmienok konania *ex officio* (§ 97 SSP) primárne kasačný súd preskúmava existenciu procesných podmienok konania a až následne tie námietky, ktoré sa týkajú porušenia práva na spravodlivý proces. Aj v tomto prípade totiž platí, že pri neexistencii podmienky konania sa bude jednať o nezákonné rozhodnutie bez ohľadu na to, či následne došlo alebo nedošlo v postupe krajského súdu k porušeniu práva účastníka konania na spravodlivý

proces. Nakoniec možno rovnakú prioritu preskúmavania identifikovať aj pri vade zmätočnosti týkajúcej sa porušenia procesných práv účastníka konania v konaní pred krajským súdom a spočívajúcej na jednej strane v nedoručení podania účastníka konania obsahujúceho vyjadrenie vo veci ostatným účastníkom konania a na strane druhej v nedostatočnom odôvodnení rozhodnutia. Pokiaľ totiž krajský súd pochybil a nedoručil predmetné podanie ostatným účastníkom konania, má už táto vada za následok nezákonnosť následne vydaného rozhodnutia a to bez ohľadu na jeho preskúmateľnosť z pohľadu náležitého odôvodnenia. Na základe vyššie uvedeného preto kasačný súd po zistení dôvodnosti sťažnostného bodu týkajúceho sa porušenia práva na spravodlivý proces v dôsledku nedoručenia dupliky žalovaného žalobcovi (sťažovateľovi) už ďalšie sťažnostné body vzťahujúce sa k dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP (nedostatočné odôvodnenie rozhodnutia), resp. podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP (nesprávne právne posúdenie) nepreskúmaval.

54. Na základe naplnenia dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd rozsudok krajského súdu napadnutý kasačnou sťažnosťou podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Kasačný súd rozhodol v lehote vymedzenej v ustanovení § 458 ods. 1 SSP bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Rozsudok bol verejne vyhlásený v deň uvedený na jeho písomnom vyhotovení (§ 137 ods. 4 v spojení s § 452 ods. 1 SSP).

55. V ďalšom konaní bude povinnosťou krajského súdu postupovať vo vyššie naznačenom smere a zabezpečiť doručenie dupliky žalovaného žalobcovi (sťažovateľovi) ako i ďalšiemu účastníkovi konania a následne konať a rozhodnúť a svoje rozhodnutie vo veci riadne a presvedčivo odôvodniť v súlade s § 139 ods. 2 SSP.

Kľúčové slová: kasačná sťažnosť; konanie proti inému zásahu orgánu verejnej správy; právne zastúpenie

Vzťah k právnej úprave: § 6 ods. 2 písm. f), § 252 a nasl., § 449 ods. 2 písm. b) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 6 ods. 2 písm. f) a § 252 a nasl. Správneho súdneho poriadku nie je správnu žalobou v sociálnych veciach, ani keď pôvodcom iného zásahu je orgán verejnej správy uvedený v § 199 ods. 1 Správneho súdneho poriadku. Na kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu správneho súdu, ktoré bolo vydané v konaní proti takémuto inému zásahu, sa nevzťahuje výnimka podľa § 449 ods. 2 písm. b) Správneho súdneho poriadku.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 53/2022 z 18. mája 2022: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

4. Nato správny súd uznesením č. k. 8 Sa 63/2017-129 žalobu žalobcu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. f) SSP. Vychádzajúc z podaní žalobcu, ako aj uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. 7 So 17/2017 ustálil predmet konania ako žalobu proti inému zásahu podľa § 252 a nasl. SSP. V konaní o nej musel byť žalobca podľa § 49 ods. 1 SSP zastúpený advokátom, ak nemal sám vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa. Zdôraznil, že vysokoškolským právnickým vzdelaním mohlo byť len vzdelanie získané na právnickej fakulte a nie rigorózna skúška v študijnom odbore právo na Vysokej škole ZNB. Žalobca tak nemal právnické vzdelanie a mal byť zastúpený advokátom, ktorého si napriek výzve neustanovil. V závere tohto uznesenia správny súd žalobcu poučil, že v konaní o kasačnej sťažnosti musí byť podľa § 449 SSP zastúpený advokátom, ak (okrem iného) nemá sám vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa.

5. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca kasačnú sťažnosť, ktorú sám podpísal zaručeným elektronickým podpisom. Namietol v nej, že uznesenie bolo vydané bez verejného konania, že nebol vypočutý a že sa domáhal ochrany svojho ľudského práva na dôchodok. Ak by súd jeho žalobu podľa jej obsahu posúdil takto, musel vedieť, že nemohla byť odmietnutá. Ustanovenie § 250a OSP vyžadovalo len právnické vzdelanie, nemuselo ísť o právnické vzdelanie získané na právnickej fakulte. V čase, keď žalobca konal rigoróznú skúšku, sa jeho vzdelanie považovalo za právnické vzdelanie. Právo používať skoršie akademické tituly zostalo zachované v § 43 ods. 1 zákona č. 172/1990 Zb. o vysokých školách, ako aj v § 110 ods. 2 zákona č. 131/2002 Z. z. o vysokých školách. Napriek poučeniu v napadnutom uznesení správny súd ďalším uznesením zo 16. februára 2022 vyzval žalobcu na predloženie plnomocenstva pre advokáta alebo diplomu o dosiahnutí vysokoškolského právnického vzdelania, načo žalobca reagoval v zásade zopakovaním svojich skorších argumentov.

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) skúmal najskôr, či sú splnené procesné podmienky na vecné prejednanie kasačnej sťažnosti.

Z odôvodnenia rozhodnutia

7. V prerokúvanej veci je kasačnou sťažnosťou napadnuté uznesenie, ktorým správny súd odmietol žalobu žalobcu pred nezákonným zásahom. Túto žalobu síce žalobca podal ešte v roku 2014, avšak napadnuté uznesenie bolo vydané a žalobcovi doručené v roku 2022. Dňa 1. júla 2016 nadobudol účinnosť Správny súdny poriadok, ktorý podľa jeho § 491 ods. 1 platí aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred jeho účinnosťou. Výnimku z tohto pravidla tvoria konania o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam správnych orgánov a odvolacie konania (§ 492 ods. 1 a 2 SSP), o aké však v prerokúvanej veci nejde. Na základe uvedeného § 491 ods. 1 SSP sa tak tento zákon od 1. júla 2016 vzťahuje aj na konanie o žalobe žalobcu, ktorú už súdy posúdili ako žalobu na ochranu pred nezákonným zásahom podľa § 252 a nasl. SSP. Dôsledkom uvedeného ustanovenia tak je, že rozhodnutia súdov vydané v tomto konaní po 1. júli 2016 možno napadnúť len kasačnou sťažnosťou podľa § 438 a nasl. SSP, ktorej náležitosti sa takisto posudzujú podľa Správneho súdneho poriadku.

8. Podľa § 449 ods. 1 SSP musí byť sťažovateľ (ten, kto podáva kasačnú sťažnosť, porov. § 442 ods. 1 SSP) zastúpený advokátom. Podľa § 449 ods. 2 SSP táto povinnosť neplatí (okrem iného), ak má sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho koná, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa alebo ak ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d) SSP, t. j. správnej žalobe v sociálnych veciach alebo správnej žalobe vo veciach azylu, zaistenia alebo administratívneho vyhostenia. Podľa § 177 ods. 1 SSP je však správnu žalobou žaloba, ktorou sa žalobca domáha ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Ako vyplýva zo systematického zaradenia § 6 ods. 2 písm. f) SSP, ale aj § 252 SSP v druhej hlave štvrtej časti nazvanej „Osobitné konania“, žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy nie je správnu žalobou v zmysle § 177 SSP. Preto ju nemožno považovať za správnu žalobu v sociálnych veciach, ani keď pôvodcom iného zásahu je žalovaná. Ak teda ide o kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu, ktoré bolo vydané v konaní proti inému zásahu žalovanej, nemôže sa sťažovateľ dovolávať výnimky uvedenej v § 449 ods. 2 písm. b) SSP.

9. Žalobca sa tak mohol dovolávať len výnimky uvedenej v § 449 ods. 2 písm. a) SSP, teda že sám má vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Tento pojem vymedzuje § 489 SSP tak, že ide o vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa v odbore právo na právnickej fakulte vysokej školy v Slovenskej republike. Vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa sa podľa § 53 ods. 2 zákona č. 131/2002 Z. z. získava absolvovaním študijného programu druhého stupňa. Podľa § 110 ods. 2 cit. zák. sa za takéto vzdelanie považovalo aj absolvovanie magisterského, inžinierskeho alebo doktorského štúdia podľa dovtedajších predpisov. Žalobca ako doklad o tomto vzdelaní predložil diplom o vykonaní rigoróznejskej skúšky podľa § 44 ods. 2 zákona č. 39/1980 Zb. na Fakulte verejnej bezpečnosti Vysokej školy Zboru národnej bezpečnosti. Už z toho je zrejmé, že svoje vzdelanie nezískal na právnickej fakulte, ako to vyžaduje § 489 SSP. Pritom zo samotného ustanovenia § 44 ods. 2 písm. a) zákona č. 39/1980 Zb. o vysokých školách vyplýva, že titul „JUDr.“ sa udeľoval absolventom právnických fakúlt a Vysokej školy ZNB, z čoho zreteľne vyplýva, že Vysoká škola ZNB a jej fakulty neboli ani podľa vtedajších predpisov považované za právnické fakulty. Okrem toho z § 40 ods. 1 a 2 cit. zák. vyplýva, že štúdium na vysokých školách sa zásadne ukončovalo vykonaním záverečných skúšok, čím sa študenti stali absolventami a získavali vysokoškolské vzdelanie. Vykonaním štátnej rigoróznejskej skúšky sa vysokoškolské štúdium ukončovalo len v lekárskejších a veterinárnych študijných odboroch (§ 42 ods. 1 cit. zák.). Všetci ostatní absolventi mohli vykonať štátnu rigoróznou skúšku až po skončení štúdia (§ 44

ods. 1 cit. zák.). Z citovaných ustanovení je tak zrejmé, že štátnou rigoróznou skúškou, ktorou sa priznával titul „JUDr.“, sa ani podľa vtedajších predpisov neukončovalo štúdium na vysokej škole a nezískavalo vysokoškolské vzdelanie v odbore právo, teda právnické vzdelanie.

10. Na základe uvedeného tak možno uzavrieť, že ak aj bol žalobcovi v roku 1987 udelený titul „JUDr.“ na základe štátnej rigorózneho skúšky podľa § 44 ods. 2 zákona č. 39/1980 Zb., nie je tento titul preukazom vysokoškolského právnického vzdelania ani podľa predpisov účinných v čase jeho udelenia, a tak nemôže byť podľa § 110 ods. 2 zákona č. 131/2002 Z. z. ani preukazom vysokoškolského právnického vzdelania druhého stupňa na účely § 489 SSP. Okrem toho žalobca nezískal tento titul ani len na právnickej fakulte v zmysle cit. ustanovenia, keďže fakulty Vysokej školy Zboru národnej bezpečnosti sa nepovažovali za právnické fakulty ani podľa predpisov účinných v čase, kedy bol žalobcovi uvedený titul udelený. Žalobca tak nemá vysokoškolské právnické vzdelanie v zmysle § 489 SSP, v dôsledku čoho sa nemohol dovoliavať výnimky uvedenej v § 449 ods. 2 písm. a) SSP.

11. Na žalobcu sa tak vzťahovala povinnosť podľa § 449 ods. 1 SSP, a to nechať sa pri podaní kasačnej sťažnosti zastúpiť advokátom. O tom bol žalobca riadne poučený v napadnutom uznesení a opätovne aj po podaní kasačnej sťažnosti, napriek tomu žiadne plnomocenstvo pre advokáta nepredložil. Jeho kasačná sťažnosť tak nespĺňa podmienky podľa § 449 SSP, a preto ju kasačný súd podľa § 459 písm. d) SSP odmietol bez toho, aby sa zaoberal jej dôvodmi.

Kľúčové slová: sociálna vec; konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy; kasačná sťažnosť; právne zastúpenie

Vzťah k právnej úprave: § 6 ods. 2 písm. e), § 199 ods. 1, § 242 a nasl., § 449 ods. 2 písm. b) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Žaloba proti nečinnosti podľa § 6 ods. 2 písm. e) a § 242 a nasl. Správneho súdneho poriadku nie je správnu žalobou v sociálnych veciach, ani keď pôvodcom nečinnosti je orgán verejnej správy uvedený v § 199 ods. 1 Správneho súdneho poriadku. Na kasačnú sťažnosť proti rozhodnutiu správneho súdu, ktoré bolo vydané v konaní proti takejto nečinnosti, sa nevzťahuje výnimka podľa § 449 ods. 2 písm. b) Správneho súdneho poriadku.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Ssk 91/2022 z 18. mája 2022: predsedníčka senátu JUDr. Zdenka Reisenauerová, sudcovia JUDr. Jana Martinčeková a Mgr. Michal Novotný (sudca spravodajca)]

Vymedzenie veci

1. Žalobca je poberateľom výsluhového dôchodku podľa zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov v znení neskorších predpisov. V dôsledku toho sa domnieval, že spĺňa aj podmienky na vyplatenie trinásteho dôchodku § 2 písm. b) zákona č. 296/2020 Z. z. o trinástom dôchodku. Žalovaný však napriek jeho sťažnosti z 20. januára 2021 nevydal rozhodnutie, ktorým by mu tento trinásty dôchodok priznal, ani mu ho nevyplatil. Preto sa žalobou domáhal ochrany pred touto nečinnosťou žalovaného.

2. Správny súd tu napadnutým uznesením jeho žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP. Vyšiel z názoru, že konanie o priznanie trinásteho dôchodku začínal príslušný orgán z vlastného podnetu, teda z úradnej povinnosti. Žalobca nespĺňa podmienky vymedzené v § 2 zákona č. 296/2020 Z. z., a preto žalovaný nemusel začať takéto konanie. Žalobu proti nečinnosti, ktorá spočíva v nezačatí administratívneho konania z úradnej povinnosti, mohol podľa § 242 ods. 2 SSP podať len prokurátor. Žalobca tak nemal aktívnu legitimáciu na jej podanie. V závere tohto uznesenia správny súd žalobcu poučil, že v konaní o kasačnej sťažnosti musí byť podľa § 449 SSP zastúpený advokátom.

3. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca kasačnú sťažnosť, ktorú podpísal sám a ku ktorej nepripojil splnomocnenie pre advokáta, aby ho v kasačnom konaní zastupoval. Namietol v nej, že konajúca sudkyňa odmietla jeho správne žaloby bez nariadenia pojednávania, čím porušila jeho právo na verejné konanie v jeho prítomnosti zaručené v Ústave Slovenskej republiky a rôznych medzinárodných dokumentoch. Zdôraznil, že podľa čl. 46 ods. 2 ústavy nemôže byť z právomoci súdu vylúčené preskúmavanie rozhodnutí správneho orgánu, ktoré sa týkajú porušovania základných práv. Zopakoval, že jeho príspevok za službu podľa zákona č. 410/1991 Zb. sa pretransformoval na výsluhový dôchodok, o čom nebolo treba vydávať rozhodnutie.

Z odôvodnenia rozhodnutia

5. Podľa § 449 ods. 1 SSP musí byť sťažovateľ (ten, kto podáva kasačnú sťažnosť, porov. § 442 ods. 1 SSP) zastúpený advokátom. Podľa § 449 ods. 2 SSP táto povinnosť neplatí (okrem iného), ak má sťažovateľ, jeho zamestnanec alebo člen, ktorý za neho koná, vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa alebo ak ide o konania o správnej žalobe podľa § 6 ods. 2 písm. c) a d) SSP, t. j. správnej žalobe v sociálnych veciach alebo správnej žalobe vo veciach azylu, zaistenia alebo administratívneho vyhostenia. Podľa § 177 ods. 1 SSP je však správnu žalobou žaloba, ktorou sa žalobca domáha ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu alebo opatreniu orgánu verejnej správy. Ako vyplýva zo systematického zaradenia § 6 ods. 2 písm. e) SSP, ale aj § 242 SSP v prvej hlave štvrtej časti nazvanej „Osobitné konania“, žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy nie je správnu žalobou v zmysle § 177 SSP. Preto ju nemožno považovať za správnu žalobu v sociálnych veciach, ani keď pôvodcom iného zásahu je žalovaný [§ 199 ods. 1 písm. h) SSP]. Ak teda ide o kasačnú sťažnosť proti uzneseniu správneho súdu, ktoré bolo vydané v konaní proti nečinnosti žalovaného, nemôže sa na sťažovateľa vzťahovať výnimka uvedená v § 449 ods. 2 písm. b) SSP.

6. Pritom žalobca ani sám netvrdí, že by mal vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa a že by sa tak mohol dovolávať výnimky uvedenej v § 449 ods. 2 písm. a) SSP. Preto sa naňho vzťahovala povinnosť podľa § 449 ods. 1 SSP, a to nechať sa pri podaní kasačnej sťažnosti zastúpiť advokátom. O tom bol žalobca riadne poučený v napadnutom uznesení, napriek tomu žiadne plnomocenstvo pre advokáta nepredložil. Jeho kasačná sťažnosť tak nespĺňa podmienky podľa § 449 SSP, a preto ju kasačný súd podľa § 459 písm. d) SSP odmietol bez toho, aby sa zaoberal jej dôvodmi.

7. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 v spojení s § 170 písm. a) SSP.

Kľúčové slová: správna žaloba v sociálnych veciach; náležitosti; neformálny prístup k posudzovaniu podania

Vzťah k právnej úprave: § 3 ods.1 písm. b), § 180 ods. 1, § 59, § 60, § 202 ods. 2 Správneho súdneho poriadku

Právna veta

V prípade inštitútu neformálneho posudzovania správnej žaloby fyzickej osoby v sociálnych veciach je zníženie štandardu požiadaviek kladených na podanie fyzickej osoby kompenzované neformálnym prístupom pri posudzovaní podania správnym súdom, ktorého primárnou rolou je ustáliť, aké rozhodnutie alebo opatrenie, a ktorého orgánu verejnej správy je žalobou namietané. Podstatou tohto inštitútu a s ním súvisiaceho postupu podľa § 59, resp. § 60 Správneho súdneho poriadku však nie je povinnosť správneho súdu presviedčať žalobcu o mylnosti jeho právneho názoru dovedy, kým žalobca správnu žalobu nedoplní tak, aby o nej bolo možné rozhodnúť inak ako jej odmietnutím.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Ssk 5/2022 z 30. marca 2022: predsedníčka senátu JUDr. Viola Takáčová, PhD., sudcovia JUDr. Michal Matulník, PhD., (sudca spravodajca) a Mgr. Michal Novotný]

Vymedzenie veci

I.

1. Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) uznesením z 22. septembra 2021, č. k. 27Sa/30/2020- 91 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. h) v spojení s § 59 ods. 3 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu, ktorou sa žalobkyňa [pôvodný žalobca: S. A., zomr. XX. R. XXXX, naposledy bytom R. XXXX/XX, K. (ďalej len „pôvodný žalobca“)] domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu (Generálne riaditeľstvo Zboru väzenskej a justičnej stráže, Útvar sociálneho zabezpečenia Zboru väzenskej a justičnej stráže) z 11. septembra 2020, Číslo: GR ZVJS-d-11701/14-2020 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“), ktorým tento s odkazom na ustanovenie § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 328/2002 Z. z.“) a ustanovenie § 30 ods. 1 písm. i) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“) zastavil správne konanie začaté na základe žiadosti pôvodného žalobcu o priznanie výsluhového príspevku zo dňa 10. augusta 2020 z dôvodu, že v tej istej veci sa právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa podstatne nezmenil.

2. Krajský súd svoje rozhodnutie odôvodnil tým, že žalobca aj napriek uzneseniu krajského súdu č. k. 27Sa/30/2020-76 zo dňa 28. mája 2021 a vykonaného poučenia, zotrval na tom, že žaloba smeruje proti žalovanému (Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky), avšak žalobca žiada preskúmať

zákonnosť rozhodnutia prvostupňového orgánu (Generálne riaditeľstvo Zboru väzenskej a justičnej stráže). Žalobca napriek výzve a poučeniu o odmietnutí žaloby nepostupoval v zmysle poučenia (zotrval na tom, že žiada, aby krajský súd preskúmal prvostupňové rozhodnutie avšak za žalovaného označil Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky) a teda neodstránil rozpor medzi označením žalovaného a označením preskúmaného rozhodnutia, čo podľa krajského súdu predstavuje nedostatok žaloby tak zásadného charakteru, ktorý bránil krajskému súdu vo veci konať a rozhodnúť a primäl ho žalobu odmietnuť podľa § 98 ods. 1 písm. h) SSP v spojení s § 59 ods. 3 SSP. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

II.

3. Proti uzneseniu krajského súdu podala žalobkyňa v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť. Dôvod kasačnej sťažnosti žalobkyňa v jej úvode vymedzila slovami: „Nesprávnym procesným postupom správneho súdu (bez verejného konania) mi nebolo umožnené využiť moje procesné práva (právo konania za mojej účasti, právo na vyjadrenie sa k vykonaným dôkazom), čím došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Moja správna žaloba bola nezákonne odmietnutá.“.

4. V ďalšom žalobkyňa namietala, že krajský súd napadnutým uznesením rozhodol tak, že žalobu odmietol „bez nariadenia verejného konania“ v čom žalobkyňa videla rozpor s ustanovením § 5 ods. 6 SSP, § 109 ods. 1 SSP ako aj Ústavy Slovenskej republiky a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Konkrétne žalobkyňa v kasačnej sťažnosti uviedla, že „Tým, že v danej veci správny súd rozhodol bez nariadenia verejného konania došlo aj k porušeniu práva na spravodlivé verejné súdne konanie. ..Tým, že sa nekonalo verejné pojednávanie došlo k tomu že ja ako účastníčka konania (žalobca) nebola som súdom riadne vypočutá a nemohla som sa vyjadriť k vykonaným dôkazom (????), čo je v rozpore s článkom 12 ods. 1, článkom 13 ods. 4 a článkom 48 ods. 2 ústavy. A z tohto dôvodu je toto napadnuté uznesenie nezákonné!!!!“.

5. Po stručnej interpretácii ustanovenia čl. 46 ods. 2 a čl. 48 ods. 2 ústavy dospela žalobkyňa k záveru, že odmietnutím jej žaloby, ktorou sa domáhala svojho základného práva „... došlo aj k porušeniu článku 46 ods. 2 Ústavy SR.“.

6. Následne žalobkyňa, vychádzajúc z jej interpretácie ustanovení § 147 ods. 1 písm. a) SSP, § 55 ods. 2 SSP a § 61 ods. 1 písm. a) SSP uviedla „Na základe týchto dôkazov a zákonných skutočností navrhujem kasačnému súdu uznesenie Krajského súdu v Žiline zo dňa 22.9.2021 zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie !!!!“.

7. V závere kasačnej sťažnosti žalobkyňa ešte v stručnosti zhrnula podstatu namietaných skutočností, keď uviedla, že „I napriek tomu, že v zaslaných výzvach súdu mi nebolo právne zdôvodnené, a ani v napadnutom uznesení, že v zmysle ktorého ustanovenia zákona č. 162/2015 mal súd v danej veci prejednať „zákonnosť“ odvolacieho rozhodnutia ministerky spravodlivosti (a nie ako je to uvedené v napadnutom uznesení, že rozhodnutia Ministerstva spravodlivosti SR), tak súd mal pokračovať v konaní v danej veci nakoľko ako som už viackrát uviedla (aj v správnej žalobe) že v danej veci sa domáha nárokovej dávky !!!! a v konaní o tejto nárokovej dávky sa musí pokračovať, tak ako to je uvedené v článku 46 ods. 2 Ústavy SR (NEMÔŽE SA ODMIETNUŤ) !!!!“.

III.

8. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobkyne, ktorá mu bola doručená 30. novembra 2021, písomne nevyjadril.

Z odôvodnenia rozhodnutia

IV.

10. Podľa § 3 ods. 1 písm. b) SSP sa na účely tohto zákona rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka.

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

12. Podľa § 7 písm. a) SSP, správne sudy nepreskúmajú právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis; povinnosť vyčerpať všetky riadne opravné prostriedky sa nevzťahuje na prokurátora a zainteresovanú verejnosť, ak táto nebola na podanie riadneho opravného prostriedku oprávnená.

13. Podľa § 199 ods. 3 SSP, ak nie je v tejto hlave ustanovené inak, použijú sa na konanie v sociálnych veciach ustanovenia o konaní o všeobecnej správnej žalobe.

14. Podľa § 202 ods. 1 písm. b) SSP, v správnej žalobe sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť označenie žalovaného.

15. Podľa § 202 ods. 1 písm. d) SSP, v správnej žalobe sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť deň vydania rozhodnutia a deň jeho doručenia alebo iného oznámenia žalobcovi.

16. Podľa § 177 ods. 1 SSP, správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy.

17. Podľa § 180 ods. 1 prvá veta SSP, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, ak je žalobcom fyzická osoba alebo právnická osoba.

18. Podľa § 191 ods. 3 písm. a) SSP, ak správny súd zrušuje napadnuté rozhodnutie alebo opatrenie žalovaného, v závislosti od okolností môže na návrh žalobcu súčasne zrušiť aj rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré mu predchádzalo.

19. Najvyšší správny súd mal z obsahu súdneho spisu preukázané, že žalobou z 19. októbra 2020, ktorá bola krajskému súdu doručená 22. októbra 2020 sa pôvodný žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu (Generálne riaditeľstvo Zboru väzenskej a justičnej stráže, útvar sociálneho zabezpečenia Zboru väzenskej a justičnej stráže) z 11. septembra 2020,

číslo: GR ZVJS-d-11701/14-2020, ktorým tento s odkazom na ustanovenia § 30 ods. 1 písm. i) správneho poriadku v spojení s § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z. z. zastavil správne konanie, ktoré sa začalo na základe žiadosti pôvodného žalobcu o priznanie výsluhového príspevku zo dňa 10. augusta 2020 a to z dôvodu, že v tej istej veci sa právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa podstatne nezmenil. Žalobca sa proti prvostupňovému rozhodnutiu odvolal [na túto skutočnosť poukázal aj v správnej žalobe slovami: „Voči rozhodnutiu GR ZVJS zo dňa 11.9.2020 som v zákonom stanovenej lehote (28.9.2020) podal odvolanie.“]. O odvolaní rozhodlo Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „druhostupňový správny orgán“) rozhodnutím číslo 28902/2020/42 z 24. novembra 2020 (ďalej len „druhostupňové rozhodnutie“) tak, že odvolanie zamietlo a prvostupňové rozhodnutie potvrdilo. Keďže pôvodný žalobca dňa 21. novembra 2020 zomrel, krajský súd ďalej vo veci konal so žalobkyňou, ako právnym nástupcom pôvodného žalobcu. Krajský súd uznesením sp. zn. 27Sa/30/2020-76 z 28. mája 2021 žalobkyňu vyzval, aby v lehote 10 dní od doručenia uznesenia odstránila vadu žaloby, ktorá spočíva v rozpore medzi označením žalovaného a označením preskúmaného rozhodnutia. Krajský súd predmetným uznesením žalobkyňu osobitne poučil, že „... označenie rozhodnutia, ktoré žiada žalobca preskúmať, musí korešpondovať s označením žalovaného, t. j. ako predmet súdneho prieskumu môže byť označené len také rozhodnutie, ktoré bolo vydané označeným žalovaným. Podľa § 7 písm. a) SSP správne sudy nepreskúmajú právoplatné rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy, ak účastník konania pred ich právoplatnosťou nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky. Ak ku vyčerpaniu riadnych opravných prostriedkov došlo, je prieskum zákonnosti prípustný vo vzťahu k rozhodnutiu o odvolaní, a teda toto rozhodnutie je potrebné uviesť ako predmet prieskumu zákonnosti v žalobnom návrhu.“. Žalobkyňa, hoc krajským súdom poučená (viď vyššie) v podaní označenom ako „Vec: odpoveď na výzvu“ zo dňa 14. júna 2021 uviedla „Aj na základe týchto zákonných dôkazov trvám na tom, že správny súd sa na verejnom konaní má zaoberať zákonnosťou rozhodnutia GR ZVJS zo dňa 16.4.2019 a v danom spore má ako žalovaný vystupovať Ministerstvo spravodlivosti SR a tak isto trvám na návrhu uvedenom v podanej správnej žalobe, aby súd na verejnom konaní zrušil rozhodnutie GR ZVJS zo dňa 16.4.2019 a vec mu vrátil na ďalšie konanie !!!!“.. Krajský súd následne kasačnou sťažnosťou napadnutým uznesením postupom podľa § 59 ods. 3 SSP žalobu odmietol.

20. Najvyšší správny súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu je vecne správne.

21. Správne súdnictvo je založené na zásade subsidiarity súdneho prieskumu, čo znamená, že súdna ochrana nastupuje až v okamihu, keď sa účastník správneho konania nemôže domôcť svojich práv v rámci správneho konania uplatnením prípustných riadnych opravných prostriedkov. Za vyčerpanie riadnych opravných prostriedkov v rámci správneho konania treba považovať až rozhodnutie o nich v rámci druhostupňového konania na príslušnom správnom orgáne, pričom až proti takémuto rozhodnutiu je možné podať správnu žalobu podľa príslušných ustanovení SSP, t. j. v tomto prípade možnosť podania správnej žaloby proti rozhodnutiu vydanému odvolacím správnym orgánom o podanom opravnom prostriedku proti prvostupňovému rozhodnutiu, ak vydané rozhodnutie žalobkyňa nepovažovala za zákonné.

22. Najvyšší správny súd považuje za potrebné zdôrazniť, že konanie v správnom súdnictve je prostriedkom ultima ratio, a teda ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov právnych vzťahov súdom nastupuje až po zlyhaní všetkých zákonných prostriedkov nápravy v rámci správneho konania. Uvedené je zrejmé z celej konštrukcie Správneho súdneho poriadku, keď zákon napríklad požaduje vyčerpanie žalobcovi prípustných opravných prostriedkov (§ 7 písm. a) SSP), vylučuje zo súdneho prieskumu rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa

vedenia konania (§ 7 písm. b) SSP), ale tiež upravuje možnosť súdu zrušiť aj rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré mu predchádzalo (§ 191 ods. 3 písm. a) SSP). Na tomto mieste teda možno uzatvoriť, že správne súdy preskúmajú až konečné rozhodnutie správnych orgánov - bez ohľadu na ich formu, pričom inými rozhodnutiami, respektíve postupmi správnych orgánov sa zaoberajú až v rámci preskúmania napadnutého konečného rozhodnutia. Správny súd teda v zásade preskúmava akýkoľvek akt správneho orgánu, po ktorého vydaní už nemôže nasledovať ďalšie konanie a ktorého vydanie môže ukrátiť na právach žalobcu, respektíve ktoré sa týka základných práv a slobôd žalobcu. V danej súvislosti treba poukázať na ústavnoprávne korene daného princípu, keď síce podstatou správneho súdnictva je ochrana základných práv a slobôd jednotlivca pred svojvôľou štátu a jeho výkonnej moci zverenej správnym orgánom, avšak tiež správny súd nesmie extenzívne poňatou preskúmavacou činnosťou zasahovať do právomoci moci výkonnej. Cieľom takejto úpravy je predísť situácií, kedy by súdy vstupovali do potenciálne neskončených správnych konaní preskúmaním procesných rozhodnutí, čoho dôsledkom by mohlo byť až narušenie trojdelenia moci.

23. Z obsahu súdneho spisu ako aj z kasačnej sťažnosti vyplýva, že žalobkyňa, napriek jasnému a zrozumiteľnému poučeniu krajského súdu, vo svojom podaní zo 14. júna 2021 (ktorým reagovala na výzvu krajského súdu na doplnenie správnej žaloby), za žalovaného označila Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky. Zároveň však za rozhodnutie, prieskumu ktorého sa správnu žalobou domáha, označila prvostupňové rozhodnutie. Z predmetného podania je zrejmé, že žalobkyňa obsahu a podstate poučenia krajského súdu porozumela avšak s právnym názorom krajského súdu nesúhlasila resp. ho považovala za nesprávny (žalobkyňa v tejto súvislosti uviedla, že „Za poľutovania hodné a za navádzanie na nezákonný postup treba považovať tvrdenie (pokračujúce z predchádzajúceho tvrdenia), že a teda toto rozhodnutie (odvolacie), je potrebné uviesť ako predmet prieskumu zákonnosti v žalovanom návrhu. !!!!“). Napriek istej formulačnej zmätočnosti žalobkyňa vcelku jasne a zrozumiteľne prejavila svoju vôľu, aby krajský súd preskúmal výlučne prvostupňové rozhodnutie a to bez toho, aby súdnemu prieskumu podrobil druhostupňové rozhodnutie.

24. Najvyšší správny súd uvádza, že spätosť konkrétneho orgánu verejnej správy s rozhodnutím, ktorého prieskumu sa môže žalobca v rámci konania o správnej žalobe domáhať, vyplýva primárne z ustanovenia § 3 ods. 1 písm. b) SSP obsahujúceho legálnu definíciu pojmu „rozhodnutie“ („Na účely tohto zákona sa rozumie rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka“). Rovnako tak táto spätosť vyplýva z ustanovenia § 180 ods. 1 SSP prvá veta, ktoré vymedzuje všeobecnú pasívnu procesnú legitimáciu („Žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, ak je žalobcom fyzická osoba alebo právnická osoba.“) ako aj z ustanovenia § 191 ods. 1 SSP upravujúceho možnosť správneho súdu zrušiť rozhodnutie orgánu verejnej správy („Správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak ...“). V neposlednom rade nevyhnutná spätosť medzi žalovaným a správnu žalobou napadnutým rozhodnutím vyplýva z katalógu náležitostí správnej žaloby (§ 182 ods. 1 SSP) resp. náležitostí správnej žaloby v sociálnych veciach (§ 202 ods. 1 SSP), ktorého súčasťou je aj požiadavka, aby správna žaloba obsahovala žalobný návrh (teda špecifikáciu toho, čoho sa žalobca správnu žalobou domáha). Pasívne procesne legitimovaným subjektom je teda vo všeobecnosti ten orgán verejnej správy, ktorý správnu žalobou napadnuté rozhodnutie vydal. Z pohľadu inštančnosti (teda odhliadnuc od možnosti danej ustanovením § 191 ods. 3 písm. b) SSP) zákonodarca ustanovením § 191 ods. 3 písm. a) SSP pripustil (za podmienok tam stanovených) taktiež možnosť zrušenia rozhodnutia orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré inštančne predchádzalo správnu žalobou napadnutému rozhodnutiu. Vyššie uvedené

ustanovenia Správneho súdneho poriadku (ktoré zohľadňujú inštančnosť administratívneho konania a v ktorých je vyjadrená zásada subsidiarity súdneho prieskumu) však vylučujú možnosť izolovaného prieskumu a následného (potenciálneho) zrušenia iba rozhodnutia orgánu verejnej správy nižšieho stupňa bez simultánneho prieskumu a zrušenia rozhodnutia na neho nadväzujúceho rozhodnutia správneho orgánu vyššieho stupňa. Zrušenie rozhodnutia orgánu verejnej správy vyššieho stupňa je explicitne (§ 191 ods. 3 SSP) vyjadrenou prerekvizitou možného prieskumu a zrušenia rozhodnutia nižšej inštanície.

25. Krajský súd správne vyhodnotil podanie (žalobu) žalobkyne ako správnu žalobu v sociálnych veciach podľa § 199 a nasl. SSP. Vzhľadom na túto skutočnosť (charakter žaloby) najvyšší správny súd preskúmal kasačnou sťažnosťou napadnuté rozhodnutie krajského súdu aj cez optiku aplikácie ustanovenia § 202 ods. 2 SSP (imperatív neformálnosti posudzovania podania žalobkyne). Najvyšší správny súd dospel k záveru, že krajský súd posúdil podanie žalobkyne neformálne a po identifikácii jeho nedostatkov brániacich krajskému súdu rozhodnúť vo veci inak ako odmietnutím žaloby uznesením z 28. mája 2021 vyzval žalobkyňu na odstránenie vady žaloby. Predmetné uznesenie krajského súdu obsahovalo rozsiahle vysvetlenie a až inštruktážne poučenie žalobkyne, ako má žalobu zmeniť. Krajský súd žalobkyňu osobitne poučil jednak o tom, že označenie žalovaného musí korešpondovať s označením napadnutého rozhodnutia ako aj o tom, že (s prihliadnutím na skutkový stav) je prieskum zákonnosti prípustný vo vzťahu k rozhodnutiu o odvolaní. Zmyslom inštitútu neformálneho posudzovania správnej žaloby fyzickej osoby v sociálnych veciach je poskytnutie ochrany právam fyzickej osoby (žalobcu) vychádzajúc pritom z predpokladu jej neschopnosti samostatne právne relevantne formulovať svoju žalobu. Zníženie štandardu požiadaviek kladených na podanie fyzickej osoby je kompenzované neformálnym prístupom pri posudzovaní podania správnym súdom, ktorého primárnou rolou (v rámci procesu neformálneho posudzovania podania) je ustáliť aké rozhodnutie alebo opatrenie a ktorého orgánu verejnej správy je žalobou namietané. Podstatou tohto inštitútu a s ním súvisiaceho postupu podľa § 59 resp. § 60 SSP však nie je povinnosť správneho súdu presvedčať žalobcu o správnosti svojich úvah (týkajúcich sa nezrozumiteľnosti a neúplnosti podania) alebo nebodaj polemika súdu a žalovaného o rozsahu právomoci správneho súdu. Nie je úlohou (a už vôbec nie povinnosťou) správneho súdu presvedčať žalobcu o mylnosti jeho právneho názoru dovedy, kým žalobca správnu žalobu nedoplní tak, aby o nej bolo možné rozhodnúť inak ako jej odmietnutím. Vo svetle vyššie uvedeného je istým limitom neformálneho posudzovania podania súdom zistenie skutočnej a jasne artikulovanej vôle žalobcu vo vzťahu k základnej otázke, teda k otázke prieskumu ktorého rozhodnutia a ktorého orgánu verejnej správy sa žalobca (fyzická osoba) správnou žalobou v sociálnych veciach domáha. Nad rámec uvedeného najvyšší správny súd uvádza, že by bolo excesom, keby následne správny súd proti explicitne vyjadrenej vôli žalobkyne (ktorá prieskum a zrušenie druhostupňového rozhodnutia výslovne vylučovala a domáhala sa prieskumu a zrušenia výlučne prvostupňového rozhodnutia) podrobil súdnemu prieskumu druhostupňové rozhodnutie a vo veci by meritórne rozhodol.

26. Krajský súd taktiež nepochybil, keď vo veci nenariadil pojednávanie, nakoľko vydal rozhodnutie výlučne procesného charakteru.

27. Z vyššie uvedených dôvodov, najvyšší správny súd, dospejúc k záveru, že správna žaloba nebola nezákonne odmietnutá (§ 440 ods. 1 písm. j) SSP) a zároveň, že procesným postupom krajského súdu nedošlo k porušeniu práva žalobkyne na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP) a kasačnú sťažnosť žalobkyne postupom podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

Kľúčové slová: odmietnutie správnej žaloby

Prejudikatúra: R 110/2012; R 84/2012

Vzťah k právnej úprave: § 7 písm. a), § 98 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Ak žalobca v žalobnom návrhu navrhne zrušenie len rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa a tento orgán označí ako žalovaného, avšak žaloba a jej prílohy obsahujú jasnú informáciu o tom, ktorý orgán a akým rozhodnutím rozhodol o jeho odvolaní proti tomuto prvostupňovému rozhodnutiu, správny súd má postupovať podľa § 59 ods. 1 Správneho súdneho poriadku a vyzvať žalobcu na opravu, vyjasnenie či doplnenie žaloby.

[uznesenie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Asan 18/2019 z 29. septembra 2021: predseda senátu JUDr. Marián Trenčan (sudca spravodajca), sudcovia JUDr. Elena Berthotyová, PhD., a prof. JUDr. Juraj Vačok, PhD.]

Vymedzenie veci

Konanie pred správnym súdom

3. Správny súd uznesením zo dňa 23.01.2018 (sp. zn. 5S 216/2017-36) žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „S.s.p.“), pretože bola podaná proti prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom. Uviedol, že čiastkové rozhodnutia predbežnej povahy alebo tzv. podkladové rozhodnutia alebo opatrenia sa preskúmajú až v spojení s konečným druhostupňovým rozhodnutím, pretože samy osebe nevyvolávajú ujmu na právach. Tá sa prejaví až v spojení s konečným administratívnym rozhodnutím. Poukázal tiež na to, že žalobca za žalovaného označil prvostupňový orgán verejnej správy - Daňový úrad Bratislava.

Kasačná sťažnosť žalobcu

4. Proti uzneseniu o odmietnutí žaloby podal žalobca (ďalej len „sťažovateľ“) v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. písm. a/, f/, g/, h/, j/ S.s.p. a navrhol toto rozhodnutie zrušiť.

5. V sťažnostných bodoch uviedol, že proti napadnutému rozhodnutiu podal v daňovom konaní odvolanie Finančnému riaditeľstvu Slovenskej republiky, ktoré toto rozhodnutie potvrdilo, pričom v potvrdzujúcom odvolacom rozhodnutí (doručenom sťažovateľovi dňa 09.10.2017) sa v celom rozsahu stotožnilo so závermi žalovaného uvedenými v napadnutom rozhodnutí. Sťažovateľ ďalej uviedol, že napriek tomu v správnej žalobe argumentoval aj proti odvolaciemu rozhodnutiu druhostupňového orgánu a v petite žaloby navrhol zrušiť napadnuté rozhodnutie žalovaného i odvolacie rozhodnutie.

6. Správneho súdu vytýkal, že správnu žalobu odmietol bez toho, aby sa venoval skutočnosti, že sťažovateľ mal zámer dať preskúmať obe rozhodnutia. Poukázal na to, že v čase doručenia uznesenia správneho súdu o odmietnutí žaloby už lehota na podanie žaloby uplynula a sťažovateľ tak nemá možnosť hájiť svoje práva a jeho nárok na preskúmanie rozhodnutí daňových orgánov nestranným súdom bolo zmarené.

7. Z uvedených dôvodov sťažovateľ tvrdil, že krajský súd svojim procesným postupom porušil procesné práva sťažovateľa v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, ďalej že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a zároveň sa odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

8. Žalovaný navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Právne závery kasačného súdu

10. S ohľadom na vymedzenie sťažnostných bodov pripadlo kasačnému súdu posúdiť, či krajský súd odmietol správnu žalobu nezákonne (§ 440 ods. 1 písm. j/ S.s.p.), pričom toto posúdenie zahŕňa i vyhodnotenie zákonnosti procesného postupu správneho súdu vo väzbe na namietané porušenie práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/ S.s.p.). V čom presne spočíva nesprávnosť právneho posúdenia veci zo strany krajského súdu (§ 440 ods. 1 písm. g/ S.s.p.) či odklon od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (§ 440 ods. 1 písm. i/ S.s.p.), sťažovateľ v kasačnej sťažnosti podrobnejšie nezdôvodnil (§ 440 ods. 2 S.s.p.), preto sa kasačný súd vzhľadom na viazanosť rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti z tohto hľadiska prakticky nemal čím zaoberať (§ 453 ods. 1, 2 S.s.p.).

11. Sťažovateľ v kasačnej sťažnosti tvrdí, že pred krajským súdom argumentoval tak proti napadnutému, ako aj proti odvolaciemu rozhodnutiu. S tým môže kasačný súd len súhlasiť, pretože v texte žaloby sťažovateľ jednoznačne uviedol, že na základe jeho odvolania sa vecou zaoberalo Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky a odvolacím rozhodnutím potvrdilo napadnuté rozhodnutie žalovaného, stotožniac sa s jeho závermi. Zo záverečnej časti žaloby je tiež zrejmé, že za nepodložené a nejasné sťažovateľ označil nielen napadnuté rozhodnutie žalovaného, ale aj odvolacie rozhodnutie. Faktom však je, že explicitne navrhol zrušiť len napadnuté rozhodnutie.

12. Správny súd postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ S.s.p. žalobu odmietol ako neprípustnú, avšak bez toho, aby špecifikoval, o ktorý zákonný dôvod neprípustnosti svoj záver opiera. Kasačný súd súhlasí s tým, že prvostupňové administratívne rozhodnutie, proti ktorému osobitný predpis pripúšťa opravný prostriedok, nie je spôsobilým predmetom súdneho preskúmania. To však v zmysle § 7 písm. a/ S.s.p. platí len za predpokladu, že účastník konania pred právoplatnosťou takéhoto rozhodnutia nevyčerpal proti nemu všetky prípustné opravné prostriedky. V prejednávanom prípade však dal sťažovateľ v žalobe jasne najavo, že právo podať odvolanie využil a označil aj odvolacie rozhodnutie, ktorému vytýkal rovnaké nedostatky ako prvostupňovému rozhodnutiu žalovaného. Aplikácia ustanovenia § 7 písm. a/ S.s.p. preto v danom prípade neprichádza do úvahy.

13. Správny súd vo svojom odmietajúcom uznesení naznačuje, ako by považoval napadnuté rozhodnutie žalovaného za rozhodnutie predbežnej povahy či podkladové rozhodnutie (§ 7 písm. e/ S.s.p.), ktoré samo osebe nevyvoláva ujmu na právach účastníka a preskúmava sa až v spojení s

konečným administratívnym rozhodnutím. Túto úvahu však bližšie nerozvinul a kasačný súd musí hneď podotknúť, že by išlo o uvažovanie nesprávne, ktoré nemá oporu v skutkových okolnostiach prípadu. Napadnuté rozhodnutie totiž celkom iste nie je predbežným ani podkladovým rozhodnutím (§ 27 ods. 1 S.s.p.), pretože ide o rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa, proti ktorému bolo podľa zákona prípustné odvolanie a toto odvolanie aj bolo podané. Rozhodlo o ňom Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky odvolacím rozhodnutím, ktoré sťažovateľ pripojil k žalobe, v dôsledku čoho rozhodnutie o uložení sankcie sťažovateľovi (prvostupňové rozhodnutie v spojení s odvolacím) nadobudlo v zákonom predpokladanom postupe právoplatnosť.

14. Žaloba a jej prílohy teda obsahujú jasnú informáciu o tom, ktorý orgán a akým rozhodnutím rozhodol o odvolaní sťažovateľa proti prvostupňovému rozhodnutiu daňového úradu. Správnemu súdu preto muselo byť zrejmé, že nesprávne je v žalobe identifikovaný jednak žalovaný, ktorým má byť na základe znenia zákona (§ 180 ods. 1 S.s.p.) orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, ako aj rozhodnutie, proti ktorému má žaloba smerovať, keďže v žalobnom návrhu bolo navrhnuté zrušenie len rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa. Napriek uvedenej evidentnej chybe sťažovateľa (či skôr jeho právneho zástupcu) bola správna žaloba odmietnutá nezákonne, pretože za týchto okolností, keď na základe obsahu správnej žaloby nebola pochybnosť o tom, kto vydal rozhodnutie o odvolaní proti napadnutému rozhodnutiu a o aké rozhodnutie ide, mal správny súd postupovať podľa § 59 ods. 1 S.s.p. a vyzvať sťažovateľa na opravu, vyjasnenie či doplnenie žaloby.

15. Z uvedených dôvodov postupoval kasačný súd podľa § 462 ods. 1 S.s.p. a zrušil uznesenie krajského súdu a vrátil mu vec na ďalšie konanie, v ktorom bude jeho úlohou v konaní pokračovať v intenciách právneho názoru kasačného súdu. Je však treba poznamenať, že s ohľadom na všetky doterajšie podania sťažovateľa zrejme nebude viac pochybnosť o tom, ktorý subjekt má v konaní vystupovať ako žalovaný a proti ktorému rozhodnutiu žaloba smeruje.

16. Tento prístup k výkladu relevantného práva považuje senát kasačného súdu za ústavne konformný a zodpovedajúci požiadavkám na efektívnu realizáciu práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy SR). Nadväzuje pritom i na staršiu judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky pochádzajúcu z procesného prostredia Občianskeho súdneho poriadku (zák. č. 99/1963 Zb.), ktorého východiská v naznačenom smere zostali zachované a platia aj v režime S.s.p. (sp. zn. 4Sžo/19/2011 zo dňa 13.07.2011 - R 110/2012, sp. zn. Sžso/46/2008 zo dňa 30.09.2008 - R 84/2012).

