

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 5SŽk/7/2018
Identifikačné číslo spisu: 6017200022
Dátum vydania rozhodnutia: 30.05.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Milan Morava
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:6017200022.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Milana Moravu a členiek senátu JUDr. Jarmily Urbanovej a JUDr. Petry Príbelskej, PhD. v právnej veci sťažovateľa (pôvodne žalobcu) Mgr. E. Z., trvale bytom L., právne zastúpený: Mgr. Martin Berec, advokát, so sídlom Domus Petra, Pod Sokolice 1/B, 911 01 Trenčín, proti žalovaným: 1/ Prezident finančnej správy, so sídlom Lazovná 63, 974 01 Banská Bystrica, 2/ Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, so sídlom Lazovná 63, 974 01 Banská Bystrica, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného v prvom rade č. 1644939/2016 z 27. októbra 2016, konajúc o kasačnej sťažnosti sťažovateľa proti rozsudku Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23S/6/2017-53 z 23. augusta 2017, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Banskej Bystrici č.k. 23S/6/2017-53 z 23. augusta 2017 m e n í tak, že Rozhodnutie prezidenta finančnej správy č. 1644939/2016 z 27. októbra 2016 a rozhodnutie viceprezidenta finančnej správy č. 1288511/2016 zo 14. júla 2016 z r u š u j e a v e c v r a c i a žalovanému 2/ na ďalšie konanie.

Sťažovateľovi voči žalovanému 2/ p r i z n á v a nárok na úplnú náhradu trov konania na krajskom súde a kasačnom súde.

Odôvodnenie

I.

1. Krajský súd v Banskej Bystrici (ďalej len „správny súd“) napadnutým rozsudkom žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného v prvom rade č. 1644939/2016 z 27. októbra 2016 zamietol. Uvedeným rozhodnutím žalovaný potvrdil rozhodnutie Viceprezidenta finančnej správy Finančného riaditeľstva SR Banská Bystrica zo 14. júla 2016 pod sp.zn. 1288511/2016, ktorým preložil podľa § 34 ods. 1 písm. a/ zákona č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov a o zmene doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 200/1998 Z.z.) dňom 26. júla 2016 mjr. Mgr. E. Z. na výkon štátnej služby na Colný úrad Bratislava. Súčasne menovaného odvolal dňom 25. júla 2016 z doterajšej funkcie v zmysle § 34 ods. 7 v spojení s § 33 ods. 2 zákona č. 200/1998 Z.z. Žalobcovi správny súd náhradu trov konania nepriznal.

2. Správny súd preskúmal žalobou napadnuté rozhodnutie, ako aj jemu predchádzajúce prvostupňové rozhodnutie, vrátane postupu orgánov verejnej správy a po preskúmaní veci, dospel k záveru, že v danom prípade nedošlo k porušeniu zákona, ktoré by malo mať za následok zrušenie napadnutých rozhodnutí, preto žalobu žalobcu podľa § 190 SSP ako nedôvodnú zamietol.

3. Z odôvodnenia rozsudku vyplýva, že viceprezident finančnej správy rozhoduje v zmysle rozkazu ministra financií Slovenskej republiky číslo 1/2011 spojení s dodatkom číslo 3 zo dňa 26.08.2013 čl. 3 písm. f/ rozhoduje o prevedení alebo preložení colníkov vo svojej ustanovovacej vecnej pôsobnosti podľa § 34 zákona. V zmysle čl. 8 (Spoločné ustanovenia) bod 6 rozkazu ministra financií Slovenskej republiky číslo 1/2011 ustanovený zástupca nadriadeného v čase neprítomnosti nadriadeného vykonáva personálnu právomoc nadriadeného v plnom rozsahu, ak nadriadený neurčil inak. Podľa uvedeného rozkazu ministra financií Slovenskej republiky môže v čase neprítomnosti nadriadeného vykonávať jeho personálnu právomoc ustanovený zástupca.

4. V zmysle § 3 ods. 1 písm. g/ zákona č. 333/2011 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti daní, poplatkov a colníctva Ministerstvo schvaľuje ako ústredný štátny orgán v oblasti daní, poplatkov a colníctva vnútornú organizačnú štruktúru finančného riaditeľstva na návrh prezidenta finančnej správy; súčasťou vnútornej organizačnej štruktúry finančného riaditeľstva môže byť aj laboratórium a inštitút vzdelávania ako osobitné organizačné jednotky určené na plnenie úloh podľa tohto zákona alebo osobitného predpisu.

5. V zmysle čl. 4 ods. 3 Organizačného poriadku finančného riaditeľstva Slovenskej republiky prezident a vedúci služobného úradu písomne poverí spomedzi vedúcich zamestnancov v služobnom úrade svojho zástupcu, ktorý ho zastupuje v čase jeho neprítomnosti v rozsahu určenom v poverení.

6. Poverením číslo 1261202/2016 zo dňa 08.07.2016 Ing. Y. P. viceprezident finančnej správy poveril mjr. Ing. L. Y. vedúcu oddelenia koordinácie záležitosti EU, útvaru viceprezidenta finančnej správy zastupovaním a podpisovaním písomnosti čase jeho neprítomnosti. Predmetné poverenie bolo vydané v zmysle organizačného poriadku Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky a čl. 8 ods. 6 Rozkazu ministra financií Slovenskej republiky číslo 1/2011 v znení neskorších dodatkov.

7. Správny súd ďalej konštatoval, že žalobca v žalobe uviedol ako správny orgán dvoch žalovaných, hoci predmetom prieskumu je jedno rozhodnutie. Za orgán verejnej správy, resp. štátnej správy sa podľa § 3 zákona o štátnej službe colníkov považuje minister financií. Minister však v zmysle tohto ustanovenia zákonným písomným príkazom delegoval výkon štátnej správy na viceprezidenta. Prvostupňové rozhodnutie vydal ako prvostupňový orgán viceprezident. V zmysle § 232 zákona o štátnej službe colníkov je odvolacím orgánom najbližší nadriadený orgán, ktorý rozhodnutie vydal. Vzhľadom na hore uvedené nie je sporné, že ako odvolací orgán rozhodoval len prezident Finančného riaditeľstva SR, a nie Finančné riaditeľstvo SR. V danom prípade bola právomoc na rozhodovanie zverená viceprezidentovi a prezidentovi Finančného riaditeľstva SR prostredníctvom § 3 zákona o štátnej službe colníkov v spojení s rozkazom ministra. Vzhľadom k týmto skutočnostiam má správny súd za to, že v danom prípade mal byť žalovaným žalovaný 1, ako orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o odvolaní v zmysle § 180 ods. 1, 3 v spojení v § 32 ods. 2 SSP. Správny súd poznamenáva, že účasť orgánu verejnej správy ako žalovaného sa odvíja od jeho administratívnej subjektivity, teda oprávnenia rozhodovať v rámci svojej pôsobnosti, a nie od právnej subjektivity. Preto žalovaným môže byť aj orgán, ktorý nemá právnu subjektivitu.

8. Finančné riaditeľstvo interným riadiacim aktom č. 62/2016 Rozhodnutím finančnej správy o vnútornej organizačnej štruktúre Finančného riaditeľstva SR v bode 1 číslo 4 s účinnosťou k 15. júlu 2016 v útvare viceprezidenta finančnej správy zrušil odbor medzinárodného zdaňovania a právnej podpory spolu s oddeleniami:

- a) oddelenie medzinárodného zdaňovania,
- b) oddelenie medzinárodnej právnej podpory.

Je teda nesporné, že došlo k zrušeniu funkcie žalobcu, ktorý bol dňa 30.06.2014 ustanovený podľa § 33 ods. 1, 2 zákona č. 200/1998 Z. z. do funkcie starší referent špecialista oddelenia medzinárodnej právnej podpory, odboru medzinárodného zdaňovania a právnej podpory, útvaru viceprezidenta finančnej správy, Finančného riaditeľstva SR.

9. K žalobnej námietke týkajúcej sa výrokovvej časti rozhodnutia viceprezidenta finančnej správy, správny súd zistil, že predmetné rozhodnutie je v súlade s § 230 ods. 2 prvej vety zákona o štátnej službe colníkov, nakoľko výrok obsahuje rozhodnutie vo veci s uvedeným ustanovením právneho predpisu, podľa ktorého bolo rozhodnuté. Zároveň z odôvodnenia rozhodnutia je zrejmé, že podkladom pre toto rozhodnutie boli organizačné zmeny na základe personálneho rozkazu prezidenta Finančnej správy č. 93/2016-1010702, ktorým došlo k zrušeniu funkcie, do ktorej bol ustanovený žalobca.

10. K žalobnej námietke týkajúcej sa porušenia § 3 zákona o štátnej službe colníkov, a to tým, že viceprezident delegoval svoju právomoc na ďalšiu osobu, ktorá nebola ministrom financií SR na toto určená, správny súd uvádza, že z organizačného poriadku Finančného riaditeľstva SR schváleného ministrom financií dňa 12. júla 2016 vyplýva z čl. 4 ods. 3, že prezident a vedúci služobného úradu písomne poverí spomedzi vedúcich zamestnancov v služobnom úrade svojho zástupcu, ktorý ho zastupuje v čase jeho neprítomnosti v rozsahu určenom v poverení. Vzhľadom k tejto skutočnosti a zásade, že „lex posterior derogat priori“ neskoršia norma ruší skoršiu normu, súd uvádza, že organizačný poriadok schválený ministrom financií v r. 2016 upravuje vzťahy nad rámec Rozkazu ministra financií č. 1/2011 zo dňa 22.12.2011, a teda žalobnú námietku považuje za nedôvodnú.

11. Záverom správny súd konštatoval, že z dôvodov vyššie uvedených nebolo možné žalobe priznať úspech. Žaloba je nedôvodná voči žalovanému 1 z vecných dôvodov a voči žalovanému 2 z dôvodu, že tento orgán verejnej správy napadnuté rozhodnutie nevydal. O náhrade trov konania rozhodol správny súd podľa § 167 ods. 1 a contrario SSP, podľa ktorého správny súd prizná žalobcovi voči žalovanému právo na úplnú alebo čiastočnú náhradu dôvodne vynaložených trov konania, ak má vo veci celkom alebo sčasti úspech. Nakoľko žalobca nebol v konaní úspešný, súd žalobcovi nárok na náhradu trov konania nepriznal.

II.

12. Proti rozsudku správneho súdu podal sťažovateľ prostredníctvom splnomocneného právneho zástupcu riadne a včas kasačnú sťažnosť z dôvodov podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP a navrhol aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zmenil tak, že rozhodnutie prezidenta finančnej správy č. 1644939/2016 z 27. októbra 2016 a rozhodnutie viceprezidenta finančnej správy č. 1288511/2016 zo 14. júla 2016 ruší a vec vracia viceprezidentovi finančnej správy na nové konanie. Zároveň navrhol priznať sťažovateľovi náhradu trov konania vo výške 100%.

13. Úvodom sťažovateľ uviedol, že sa správny súd len formalisticky stotožnil s tvrdeniami žalovaného v prvom rade. V prvom bode kasačnej sťažnosti poznamenal sťažovateľ, že správny súd vec nesprávne posúdil keď nevzal do úvahy tvrdenie sťažovateľa, že z rozhodnutia nižšieho stupňa nie je zrejmé, ktorý orgán vo veci rozhodol a aká je jeho funkčná príslušnosť vo veci konať a rozhodnúť. V tejto súvislosti poukázal sťažovateľ na ustanovenie § 230 ods. 1 zákona č. 200/1998 Z.z. a konštatoval, že sa súd s uvedeným tvrdením sťažovateľa nijako nevysporiadal a preto považoval toto rozhodnutie za nepreskúmateľné.

14. Ďalej mal sťažovateľ za to, že správny súd vec nesprávne posúdil, keď sa uspokojil a formalisticky stotožnil s vyjadrením žalovaného v 1. rade, že poverenie na zastupovanie viceprezidenta finančnej správy bolo vydané v súlade s platným organizačným poriadkom a rozkazom ministra financií č. 1/2011. Z rozhodnutia nižšieho stupňa však nie je zrejmé, kto ho podpísal a akú funkciu alebo pracovné zaradenie táto osoba zastáva, nad podpisovou doložkou viceprezidenta finančnej správy Ing. Y. P. je len označenie „v.z.“ a nečitateľný podpis. Rozsah právomocí nadriadených vo veci služobného pomeru preniesol minister financií na konkrétnych nadriadených rozkazom ministra financií č. 1/2011, podľa

ustanovenia čl. 3 písm. f/ rozkazu o prevedení, alebo preložení colníkov vo svojej ustanovovacej právomoci rozhoduje viceprezident finančnej správy. S ohľadom na to, že podľa ustanovenia § 3 zákona č. 200/1998 v mene štátu koná a rozhoduje vo veciach služobného pomeru minister financií Slovenskej republiky ... a v rozsahu ním ustanovené ďalšie orgány, je personálna právomoc týchto ďalších orgánov neprevoditeľná a nezastupiteľná. Sťažovateľ mal za to, že výkon personálnej právomoci konkrétnym nadriadeným podľa rozkazu ministra financií č. 1/2011 je už samo o sebe výkonom delegovanej právomoci na základe zákona a preto je neprípustné, aby ktokoľvek ďalej subdelegoval túto právomoc na ďalšie osoby.

15. Sťažovateľ ďalej namietal, že správny súd iba formalisticky prevzal tvrdenie žalovaného v 1. rade. Súd ani nevykonal sťažovateľom navrhovaný dôkaz, a teda predloženie rozhodnutia o priznaní príplatku za zastupovanie nadriadeného, ktorý by v prípade riadneho zastupovania podľa § 37 zákona č. 200/1998 Z.z. musel byť mjr. Ing. L. Y. priznaný. Sťažovateľ mal za to, že obyčajné poverenie, ktoré nemá oporu v zákone správny súd nesprávne právne posúdil, že poverenie, ktoré nemá oporu v zákone, nie je dostatočné na výkon oprávnení nadriadeného s personálnou právomocou.

16. V ďalšom bode sťažovateľ uviedol, že správny súd nepreskúmal jeho tvrdenie, že vo výrokovvej časti absentuje presné vymedzenie zákonných dôvodov, pre ktoré bolo napadnuté rozhodnutie vydané a preto je samotný výrok nepreskúmateľný.

17. Ďalej mal sťažovateľ za to, že správny súd nevyhodnotil správne namietanú nepreskúmateľnosť rozhodnutia nižšieho stupňa žalovaným, kedy správny orgán nižšieho stupňa pri preložení na inú funkciu zjavne neprihliadal na dĺžku odbornej praxe, závery služobného hodnotenia a zdravotný stav žalobcu a splnenie tejto zákonnej povinnosti nie je možné v rozhodnutí preskúmať, pretože v ňom nie je žiadna zmienka a takéto podklady ani neboli podkladmi pre rozhodnutie. Prvostupňový správny orgán nemohol podľa sťažovateľa v žiadnom prípade naplniť ustanovenie § 33 ods. 1 a §34 ods. 1 zákona š. 200/1998 Z.z. teda prihliadať na prax, vzdelanie, služobné hodnotenie a uplatniť zásadu graduality, teda najskôr skúmať, či nie je voľné rovnaké funkčné miesto na rovnakom orgáne štátnej správy v colníctve a až následne zisťovať, aké voľné funkčné miesta sú na iných orgánoch štátnej správy v colníctve. S touto argumentáciou sa však správny súd podľa názoru sťažovateľa nijako nevysporiadal.

18. Vo zvyšnej časti kasačnej sťažnosti sťažovateľ rekapituloval žalobné námietky.

III.

19. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol žalovaný 2/, že sťažovateľ namieta v kasačnej sťažnosti rovnaké právne skutočnosti, ktoré už uviedol v rámci správnej žaloby, ktoré nemajú z hľadiska opodstatnenosti žiadnu právnu relevanciu a navrhol, aby kasačný súd kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú.

20. Úvodom vyjadril žalovaný 2/ názor, že pasívna legitímácia žalovaného sa musí predovšetkým zakladať na právnej subjektivite subjektu, ktorú má v danom konaní výlučne Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, aj keď rozhodnutie o riadnom opravnom prostriedku vydal prezident finančnej správy, ktorý stojí na čele Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky.

21. K prvej kasačnej námietke, podľa ktorej údajne nie je zrejmé, ktorý orgán vo veci rozhodol a aká je jeho funkčná príslušnosť vo veci konať a rozhodnúť, uviedol žalovaný 2/, že túto námietku považuje za neopodstatnenú. Rozsah v akom sa právomoc vo veciach služobného pomeru realizuje niektorým nadriadeným, konajúcim v jednom z piatich stupňov personálnej a disciplinárnej právomoci, zákon opäť zveruje ministrovi financií Slovenskej republiky. Rozkaz ministra je realizáciou zákonného poverenia ustanoviť rozsah, v akom vo veciach služobného pomeru konajú a rozhodujú jednotliví nadriadení. Žalovaný 2/ mal za to, že nemožno v žiadnom prípade prisvedčiť tvrdenej nejasnosti o pôsobnosti

viceprezidenta finančnej správy vo veci preloženia sťažovateľa konať a rozhodnúť.

22. K námietke nedostatku predpísanej formy rozhodnutia uviedol žalovaný 2/, že tvrdenie sťažovateľa je v tomto smere nedôvodné, nakoľko prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu má všetky zákonom č. 200/1998 Z.z. ustanovené obsahové a formálne náležitosti. Rozhodnutie netrpí nedostatkom právneho základu, bolo vydané na základe účinného právneho predpisu, vychádzalo zo skutočného stavu veci, obsahuje výrok, odôvodnenie aj poučenie o odvolaní. Ako aj z administratívneho spisu doloženého súdu vyplýva, v čase neprítomnosti viceprezidenta finančnej správy bola oprávnená podpísať predmetné rozhodnutie ustanovená zástupkyňa vykonávajúca personálnu právomoc viceprezidenta finančnej správy, a tou bola v zmysle písomného poverenia č. 1261202/2016 z 8. júla 2016 mjr. Ing. L. Y. Žalovaný 2/ poukázal na to, že zákonodarca nevyžaduje, pre prípad zastupovania nadriadeného počas jeho neprítomnosti formu rozhodnutia o tejto skutočnosti, ale postačuje písomné poverenie. Z uvedených dôvodov mal žalovaný 2/ za to, že sa nejedná o takú vadu, ktorá by mala vplyv na zákonnosť preskúmaného prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu a preto podľa žalovaného nemožno predmetnú námietku sťažovateľa akceptovať.

23. Žalovaný 2/ nesúhlasil so sťažovateľom, že by vo výrokovvej časti absentoval právny základ, nakoľko zákonný dôvod na základe ktorého viceprezident finančnej správy ako prvostupňový orgán rozhodol, je obsiahnutý priamo v § 34 ods. 1 písm. a/ zákona č. 200/1988 Z.z.: „v dôsledku organizačných zmien došlo k zrušeniu jeho doterajšej funkcie“. V tejto súvislosti podotkol žalovaný 2/, že služobný pomer colníkov vzniká mocenským aktom, a to rozhodnutím nadriadeného o vzniku služobného pomeru po splnení zákonom ustanovených podmienok. Pre služobný pomer colníkov je charakteristické jednostranné rozhodovanie „zamestnávateľského subjektu“ o právach a povinnostiach príslušníkov tohto ozbrojeného zboru. Zákonná úprava služobného pomeru colníkov poskytuje colníkom nižšiu mieru ochrany, než je tomu u zamestnancov v pracovnoprávnom pomere, ktorý je súkromnoprávnym pomerom. Uvedený fakt umožňuje služobnému úradu operatívnejšie využitie colníkov, ktorých funkcia bola v dôsledku organizačných zmien zrušená, a to ich ustanovením na miesto v ozbrojenom zbore pre plnenie úloh v inej funkcii.

24. Pokiaľ sa samotného preloženia sťažovateľa týka, žalovaný 2/ konštatoval, že k 15. júlu 2016 bola pôvodná funkcia sťažovateľa zrušená personálnym rozkazom, ako osobitným prípadom normatívneho právneho aktu, čo dôvodne založilo následný postup viceprezidenta finančnej správy podľa § 34 ods. 1 písm. a/ zákona č. 200/1998 Z.z. Sťažovateľ bol preložený na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby a ustanovený podľa § 33 ods. 1, 2 zákona č. 200/1998 Z.z. do funkcie odborný colný referent. Predpoklady uvedené v ustanovení §33 ods. 1 zákona č. 200/1998 Z.z. nemožno podľa žalovaného vykladať tak, že v prípade splnenia požadovaných kritérií je automaticky colníkom nárokovateľná adekvátna voľná funkcia, napr. funkcia v platovej triede vyžadujúcej kvalifikačný predpoklad vysokoškolského vzdelania druhého stupňa. Posúdenie otázky ďalšieho zaradenia sťažovateľa v dôsledku zrušenia jeho funkcie organizačnými zmenami bolo vecou správnej úvahy správneho orgánu. Pri ustanovení sťažovateľa do voľnej funkcie na Colnom úrade Bratislava sa na predpoklady podľa § 33 ods. 1 zákona č. 200/1998 Z.z. prihliadalo s tým, že pre výkon funkcie, do ktorej bol sťažovateľ zaradený sú dostatočné a sťažovateľ spĺňa všetky predpoklady na riadny výkon funkcie, do ktorej bol ustanovený. Žalovaný mal za to, že úlohou súd nie je v predmetnom konaní skúmať účelnosť, či vhodnosť rozhodnutia riaditeľa Colného úradu Bratislava č. 1308152/2016/RCÚ z 25. júla 2016 o ustanovení sťažovateľa do funkcie.

25. Záverom poukázal žalovaný na systematizáciu, ktorá má vyplývať zo zákona č. 200/1998 Z.z., v súlade s tým, ako aj z administratívneho spisu vyplýva, vykonal prezident finančnej správy personálnym rozkazom organizačné a systematizačné zmeny v tabuľke zloženia a počtu funkcií colníkov na Finančnom riaditeľstve SR, na základe ktorých bola doterajšia funkcia sťažovateľa zrušená táto skutočnosť sa vo vzťahu k riešeniu služobného pomeru sťažovateľa stala rozhodujúcou pre ďalší postup podľa § 34 ods. 1 písm. a/ zákona č. 200/1998 Z.z. V súvislosti s namietanou nemožnosťou zistiť z rozhodnutia, z akého dôvodu nie je možné preložiť sťažovateľa na inú funkciu v tom istom mieste poukázal žalovaný na rozsudok najvyššieho súdu sp.zn. 1Sžo/265/2009 z 5. apríla 2011.

IV.

26. Vo vyjadrení k vyjadreniu žalovaného 2/ uviedol sťažovateľ, že nesúhlasí s tým, že žalovaný 1/ nie je pasívne legitimovaným subjektom. Sťažovateľ mal za to, že v právnych vzťahoch treba rozlišovať medzi právnou subjektivitou subjektu práva a právomocou orgánu verejnej moci, ktorý hoc bez právnej subjektivity je nositeľom právomoci orgánu nadriadeného s personálnou právomocou vo veci služobného pomeru colníkov. Kým žalovaný 1/ je výlučným nositeľom právomoci ako orgán verejnej moci, ktorého rozhodnutie bolo logicky napadnuté, potom žalovaný 2/ je nositeľom materiálnej zložky, pretože je rozpočtovou organizáciou, ktorej súčasťou je z hľadiska materiálneho, finančného a technického zabezpečenia aj žalovaný 1/. Žalovaného 1/ by vzhľadom na absenciu materiálnej zložky, ktorou je právna subjektivita v záväzkovo právnych a finančných vzťahoch nebolo možné zaviazat' na akékoľvek finančné plnenie žalobcovi.

27. Žalovaný 2/, ako aj správny súd sa mali vyhnúť odôvodneniu spornej formy rozhodnutia, ktorá predchádzala napadnutému rozhodnutiu a sťažovateľ naďalej trval na tom, že predmetné rozhodnutie nespĺňa požiadavku zrozumiteľnosti a preskúmateľnosti.

28. Sťažovateľ zopakoval, že rozhodnutie trpí závažnou neodstrániteľnou vadou, pretože z neho nevyplýva, kto ho podpísal, spolu s uvedením jeho funkcie, prípadne právneho titulu na zastúpenie. Sťažovateľ poukázal na to, že ani niekoľko mesiacov po vydaní rozhodnutia, ktoré predchádzalo napadnutému rozhodnutiu nevedel zistiť, ktorá osoba rozhodnutie podpísala. Skutočnosť, že rozhodnutie podpísala mjr. Držiková sa mal údajne dozvedieť až z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia, ktorým žalovaný zamietol odvolanie žalobcu.

29. Ďalej sťažovateľ nesúhlasil s tým tvrdením žalovaného 2/, že by odpísanie rozhodnutia vo veci služobného pomeru colníka iným, než príslušným nadriadeným, je možné zhojiť tým, že bolo konajúcemu colníkovi pokutným spôsobom vydané neformálne „poverenie“, ktoré nemá charakter rozhodnutia podľa § 230 zákona č 200/1998 Z.z.

30. Sťažovateľ nesúhlasil so žalovaným 2/, že pri rozhodnutí o preložení sťažovateľa bolo rozhodnuté zákonne tým, že bol preložený na inú voľnú funkciu. Opätovne sťažovateľ namietal, že z rozhodnutia prvého stupňa nie je zrejmé z čoho správny orgán vychádzal, akými dôvodmi sa riadil a v akej miere, prípadne či vôbec sa zaoberal pri preložení sťažovateľa jeho zdravotným stavom, dĺžkou odbornej praxe a závermi služobného hodnotenia. Tým nie je možné z rozhodnutia správneho orgánu zistiť uplatnenú mieru proporcionality zásahov správneho orgánu do oprávnených záujmov žalobcu.

31. K možnej aplikácii záverov judikátu sp.zn. 1Sžo/265/2009 z 5. apríla 2011 uviedol sťažovateľ, že toto rozhodnutie sa týka služobného pomeru príslušníkov SIS podľa iného zákona. Ani s prihliadnutím na predmetný judikát, ak aj pripustíme voľnejší výklad podmienok prekladania a prevádzania colníkov, nemožno určite pripustiť svojvôľu a každé takéto rozhodnutie musí byť náležite odôvodnené, aby bolo preskúmateľné a zákonné.

V.

32. Senát Najvyššieho 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 podala oprávnená osoba včas (§ 443 ods. 2 písm. a/ SSP) a že ide o rozhodnutie, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyseľne (§ 464 v spojení s § 139 ods. 4 SSP) dospel k záveru o potrebe zmeny rozhodnutia správneho súdu tak, ako je uvedené vo výroku rozhodnutia.

33. Kasačný súd rozhodol bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej

republiky.

34. Kasačný súd zdôrazňuje, že predmetom konania o kasačnej sťažnosti je v medziach uvedených v § 453 SSP prieskum prípustnosti a následne dôvodnosti podanej kasačnej sťažnosti, preto kasačný súd primárne na základe dôvodov kasačnej sťažnosti preskúmal relevanciu vytýkaných nedostatkov konania správneho súdu a napadnutého rozsudku v rozsahu sťažnostných bodov.

35. Predmetom konania o kasačnej sťažnosti bol rozsudok Krajského súdu Banskej Bystrici, ktorým správny súd zamietol žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného v prvom rade č. 1644939/2016 z 27. októbra 2016 ako nedôvodnú voči žalovanému 1/ z vecných dôvodov a voči žalovanému 2/ z dôvodu, že tento orgán verejnej správy napadnuté rozhodnutie nevydal.

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

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

38. Podľa § 6 ods. 1 SSP; správne súde 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.

39. Podľa § 3 zákona č. 200/1998 Z.z. o štátnej službe colníkov (ďalej aj „zákon o štátnej službe colníkov“) v orgáne štátnej správy v oblasti colníctva v mene štátu koná a rozhoduje vo veciach služobného pomeru podľa tohto zákona minister financií Slovenskej republiky (ďalej len „minister“), ak tento zákon neustanovuje inak, a v rozsahu ním ustanovenom ďalšie orgány (ďalej len „nadriadený“).

40. Podľa § 4 ods. 2 zákona o štátnej službe colníkov nadriadeným podľa tohto zákona je colník, ktorý je zaradený v stájej štátnej službe alebo dočasnej štátnej službe; to neplatí, ak ide o ministra, prezidenta finančnej správy (ďalej len „prezident“), viceprezidenta finančnej správy (ďalej len „viceprezident“) alebo o nadriadeného colníkov zaradených mimo priameho výkonu štátnej služby uvedeného v § 86 ods. 5, ktorého právne postavenie ustanovuje osobitný predpis. 1aa) Nadriadený v ustanovenom rozsahu riadi, organizuje, kontroluje a hodnotí výkon štátnej služby podriadených colníkov.

41. Poznámka 1aa) v § 4 ods. 2 znie: § 11 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 151/2010 Z.z.

42. Podľa § 11 zákona č. 400/2009 Z.z. o štátnej službe účinného v čase vydania napadnutých rozhodnutí (ďalej aj „zákon o štátnej službe“)

(1) vedúci zamestnanec na účely tohto zákona je nadriadený štátny zamestnanec, ktorý je podľa tohto zákona alebo podľa osobitného predpisu oprávnený

a) určovať a ukladať podriadenému štátnemu zamestnancovi úlohy na vykonávanie štátnej služby a dávať mu na tento účel pokyny,

b) organizovať, riadiť, kontrolovať a hodnotiť vykonávanie štátnej služby podriadeného štátneho zamestnanca.

(2) Vedúci zamestnanec, ktorý je na čele zastupiteľského úradu Slovenskej republiky v cudzine, zabezpečuje jednotný výkon štátnej služby v prijímajúcom štáte.

(3) Vedúci zamestnanec na účely tohto zákona je aj fyzická osoba, ktorej postavenie nadriadeného upravuje osobitný predpis a ktorá má k podriadenému štátnemu zamestnancovi oprávnenia podľa odseku

1.

(4) Funkciu vedúceho zamestnanca k vedúcemu zamestnancovi vo verejnej funkcii v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo alebo ostatný ústredný orgán štátnej správy, okrem veľvyslanca plní minister alebo vedúci ostatného ústredného orgánu štátnej správy.

(5) Funkciu vedúceho zamestnanca k veľvyslancovi plní vedúci služobného úradu v služobnom úrade, ktorým je ministerstvo zahraničných vecí.

(6) Funkciu vedúceho zamestnanca k odborníkovi ústavného činiteľa plní ten, pre koho odborník ústavného činiteľa plní úlohy.

43. Úvodom považoval kasačný súd za potrebné vysporiadať sa s potrebou ustálenia žalovaného správneho orgánu. Sťažovateľ zastával názor, že žalovaný 1/ je výlučným nositeľom právomoci, avšak chýba mu materiálna zložka, ktorou je právna subjektivita v záväzkovo právnych a finančných vzťahoch a ktorej nositeľom je podľa sťažovateľa žalovaný 2/. Kasačný súd poukazuje, že v súvislosti s označením žalovaného dochádza k problémom najmä v prípadoch, ak je predmetom súdneho prieskumu napr. rozhodnutie o skončení služobného pomeru policajta alebo profesionálneho vojaka. Žalobcovia často nesprávne označujú za žalovaného osobu stojacu na čele daného orgánu verejnej správy, ktorý konkrétne rozhodnutie vydal. Prax správnych súdov v tomto smere tiež nie je jednotná.

44. Kasačný súd považuje za nevyhnutné poznamenať, že v prípade označenia osoby stojacej na čele orgánu verejnej správy, teda v danom prípade žalovaného 1/, táto osoba koná za orgán verejnej správy spravidla v rovnakom rozsahu, ako by konal správne označený orgán verejnej správy, na čele ktorého daná osoba stojí. Na uvedenom nič nemení ani skutočnosť, že zákon konkrétnej osobe zveruje právomoc rozhodnúť o odvolaní alebo ho priamo za odvolací orgán označuje.

45. Žalovaný orgán verejnej správy nie je určený tvrdením žalobcu/sťažovateľa, ale priamo zákonom, správny súd v súlade so zásadou iura novit curia nie je viazaný označením žalovaného v žalobe, ale je povinný sám žalovaného určiť, v závislosti od predmetu prieskumu označeného žalobcom. Správny súd má sám správne rozpoznať žalovaného, čo sa však v danom konaní nestalo. Toto pochybenie krajského súdu však nie je dôvodom na zrušenie napadnutého rozsudku, nakoľko nesprávne označenie žalovaného správneho orgánu nebráni kasačnému súdu, aby konal so správne identifikovaným žalovaným. Preto najvyšší súd ďalej koná so žalovaným 2/.

46. K námietke týkajúcej sa nemožnosti vyvodit' z rozhodnutia, z akého dôvodu nebolo možné previesť colníka na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, alebo preložiť na tú istú, alebo inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby kasačný súd v súvislosti so skúmaním existencie voľných funkcií zodpovedajúcich pôvodnému funkčnému zaradeniu sťažovateľa analogicky poukazuje na uznesenie Ústavného súdu SR II. ÚS 515/2016 <.-19 z 23. júla 2016, podľa ktorého „V súvislosti s touto námietkou ústavný súd poukazuje na § 35 ods. 1 písm. a/ policajného zákona, podľa ktorého sa policajt v služobnom pomere prevedie na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, a ak to nie je možné, preloží sa na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu, ak nemôže naďalej vykonávať doterajšiu funkciu, pretože v dôsledku organizačných zmien sa zrušila jeho doterajšia funkcia. Rešpektujúc citovaný text § 35 ods. 1 písm. a) policajného zákona, ústavný súd akceptuje ako ústavne konformný právny názor najvyššieho súdu, podľa ktorého príslušné ustanovenia policajného zákona je potrebné vykladať s ohľadom na osobitný charakter služobného pomeru príslušníkov Policajného zboru, keďže „Právna povaha takéhoto služobného pomeru príslušníkov PZ odráža osobitný charakter zamestnávateľa ako primárneho nositeľa verejnej moci, potreba pevného začlenenia policajta do organizmu verejnej moci a účasť na jej výkone, čo zvyrazňuje skutočnosť, že nemožno hovoriť o modifikácii súkromno-právneho pomeru, ale o špecifickom štátno-zamestnaneckom pomere verejného práva, ktorého právna úprava má formu kódexu.“. Vzhľadom na citované ústavný súd považuje z ústavného hľadiska za akceptovateľný záver najvyššieho súdu, v zmysle ktorého sa potreba konkrétneho nasadenia policajta prezumuje a od riadiacich pracovníkov polície nemožno vyžadovať, aby preukazovali a dokladovali splnenie podmienky nemožnosti prevedenia na inú funkciu v mieste výkonu doterajšej funkcie, ktorá bola zrušená. Keďže policajný zbor je vojensky organizovaný zbor, je to nadriadený, ktorý je oprávnený posúdiť v rámci organizačných zmien v prípade zrušenia doterajšej funkcie príslušníka Policajného zboru, potrebu zaradenia príslušníka na konkrétnu funkciu na konkrétnom mieste v závislosti od potrieb Policajného zboru. Z uvedených dôvodov ústavný

súd aj túto námietku sťažovateľa vyhodnotil ako zjavne neopodstatnenú.“

47. Najvyšší súd dáva analogicky do pozornosti, že Ústavný súd už judikoval ako z ústavného hľadiska akceptovateľný záver, v zmysle ktorého sa potreba konkrétneho nasadenia policajta prezumuje, a od riadiacich pracovníkov polície nemožno vyžadovať, aby preukazovali a dokladovali splnenie podmienky nemožnosti prevedenia na inú funkciu v mieste výkonu doterajšej funkcie, ktorá bola zrušená. Keďže Policajný zbor je vojenský organizovaný zbor, je to nadriadený, ktorý je oprávnený posúdiť v rámci organizačných zmien v prípade zrušenia doterajšej funkcie príslušníka Policajného zboru potrebu zaradenia príslušníka na konkrétnu funkciu na konkrétnom mieste v závislosti od potrieb Policajného zboru (napr. II. ÚS 908/2016 <.). To však nemôže znamenať, že preložený policajt ostane v nevedomosti o tom, prečo bol preložený práve na to, ktoré miesto a funkciu.

48. Je potrebné zdôrazniť skutočnosť, že služobný pomer colníkov je svojou povahou inštitútom verejného práva - ide o právny pomer štátnozamestnanecký a v tomto smere možno plne súhlasiť s právnym názorom žalovaného 2/. Je pravdou, že takýto právny pomer nevzniká zmluvou, ale mocenským aktom služobného orgánu - rozhodnutím o prijatí do služobného pomeru a po celú dobu svojho trvania sa výrazne odlišuje od pomeru pracovného, ktorý je naopak typickým pomerom súkromnoprávnym, kde účastníci majú rovnaké postavenie. To sa prejavuje okrem iného aj v právnej úprave týkajúcej sa zmeny služobného pomeru, služobnej disciplíny, skončenia služobného pomeru a nárokov s ním súvisiacich a ďalších prípadov rozhodovania služobných orgánov, ktorá sa vyhýba implementácii zmluvných prvkov (pre služobný pomer cudzorodých) do vzťahov, ktoré sú založené na tuhšej podriadenosti a nadriadenosti subjektov služobného pomeru, pre ktoré je charakteristické jednostranné rozhodovanie zamestnávateľského subjektu o právach a povinnostiach príslušníkov. (obdobne rozsudok Najvyššieho súdu SR sp.zn. 1Sžo/264/2009 < zo dňa 05.04.2011).

49. Pokiaľ sa námietky skúmania graduality a vhodnosti týka, tak kasačný súd upriamuje pozornosť na skutočnosť, že aj Európsky súd pre ľudské práva vo svojej rozhodovacej praxi formuloval, že z pôsobnosti čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv sú vylúčené spory zamestnancov štátu, ktorých pracovná náplň pozostáva zo špecifických činností verejnej správy v miere, v akej táto správa koná ako držiteľka verejnej moci poverená ochranou všeobecných záujmov štátu alebo orgánov verejnej moci. Pracovníci na týchto miestach majú teda v rukách časť suverénnej moci štátu; ten má tak legitímny záujem vyžadovať od týchto zamestnancov zvláštne puto dôvery a lojality. Zjavný príklad takýchto činností predstavujú ozbrojené sily a polícia (Pellegrin proti Francúzsku, rozsudok z 08.12.1999 týkajúci sa sťažnosti č. 28541/95, Frydlender proti Francúzsku rozsudok z 27.06.2000 týkajúci sa sťažnosti č. 30979/96). Vychádzajúc z uvedeného je dôvodné konštatovať, že zákonná úprava služobného pomeru príslušníkov ozbrojených zborov poskytuje príslušníkom v služobnom pomere nižšiu mieru ochrany než je tomu u zamestnancov v pracovnom pomere resp. umožňuje služobným orgánom operatívnejšie využitie príslušníkov, ktorých funkcia bola v dôsledku organizačných zmien zrušená, ich ustanovením na služobné miesto v danom zbore pre plnenie úloh v inej funkcii. (obdobne rozsudok Najvyššieho súdu SR 10Sžk/11/2017 z 30. mája 2018)

50. Podľa § 462 ods. 2/ SSP, ak kasačný súd dospeje k záveru, že napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy nie je v súlade so zákonom, a krajský súd žalobu zamietol, môže rozhodnutie krajského súdu zmeniť tak, že zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vec mu vráti na ďalšie konanie.

51. Kasačný súd k veci dodáva, že sa plne prikláňa k názoru prezentovanému žalovaným 2/, ktorý okrem iného je aj zaužívaným názorom prezentovaným v judikatúre kasačného súdu, a to, že § 33 ods. 1 zákona o štátnej službe colníkov uvádza, že colník sa ustanoví alebo vymenuje do voľnej funkcie a nie napr. do adekvátnej funkcie. Ustanovenie § 33 ods. 1 zákona o štátnej službe colníkov zároveň nezakladá zákonnú povinnosť nadriadeného skúmať, či sú voľne iné funkcie. Na druhej strane má však kasačný súd za to, že k tomu aby bolo rozhodnutie súdne preskúmateľné, musí byť z neho vyvoditeľné odôvodnenie, prečo rozhodnutím viceprezidenta finančnej správy č. 1288511/2016 zo 14. júla 2016 bol sťažovateľ preložený práve na Colný úrad Bratislava. Je pravdou, že v odôvodnení druhostupňového rozhodnutia je popisné k akým organizačným zmenám došlo, ako aj prečo došlo k zrušeniu funkcie

sťažovateľa, avšak kasačný súd nepovažuje za postačujúci argument, že na Finančnom riaditeľstve Slovenskej republiky nebolo voľné žiadne miesto, na ktoré by sťažovateľ mohol byť prevezený alebo preložený, a preto bol rozhodnutím viceprezidenta preložený na Colný úrad Bratislava, a to o to viac, že došlo k preloženiu na funkciu odborný colný referent PCÚ Bratislava Letisko do 4. platovej triedy z pôvodnej 7. platovej triedy vo funkcii starší referent špecialista.

52. V prejednávacom prípade súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia, ale musí mať možnosť preskúmať dôvody a teda správnu úvahu, na základe ktorej správny orgán postupoval tak, ako postupoval.

53. V tejto súvislosti kasačný súd považuje za potrebné pripomenúť, že podľa Odporúčania č. Rec (2004) 20 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o súdnom preskúmaní administratívnych aktov, bod B(1)(b) súd má byť schopný preskúmať akékoľvek porušenie práva, vrátane nedostatku právomoci, procesných pochybení a zneužitia moci. Podľa bodu B (4)(e) tohto odporúčania, súd musí byť v takej pozícii, aby mohol preskúmať všetky faktické aj právne otázky týkajúce sa predmetu konania prezentované účastníkmi. Z ustálenej judikatúry najvyššieho súdu vyplýva, že pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom.

54. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s ostatnými opakovanými právnymi námietkami sťažovateľa prezentovanými v správnom konaní, ďalej ako žalobné námietky v konaní pred správny súdom sa správny súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto zvyšné kasačné námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia v daných častiach. Rovnako kasačný súd posúdil aj námietky uvedené vo vyjadrení k vyjadreniu žalovaného ku kasačnej sťažnosti.

55. Pretože prvostupňové ani druhostupňové rozhodnutia žalovaného a prvostupňového správneho orgánu požiadavky na odôvodnenie rozhodnutí podľa kasačného súdu nespĺňalo, bolo potrebné rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov zrušiť a vec vrátiť žalovanému 2/ na ďalšie konanie. Odvolací súd podotýka, že práve tým, že žalovaný svoje rozhodnutie nedostatočne odôvodnil, znemožnil tak správny súd, aby vôbec posúdil, či takéto rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom, teda prakticky znemožnil vecný súdny prieskum zákonnosti rozhodnutí.

56. V ďalšom konaní bude úlohou žalovaného 2/ riadiť sa právnym názorom vysloveným kasačným súdom v odôvodnení tohto rozhodnutia.

57. Kasačný súd na základe vyššie uvedených úvah konštatuje, že správny súd dospel k nesprávnemu záveru, keď žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného považoval za súladné so zákonom a žalobu zamietol. Keďže samotné preskúmané rozhodnutie v spojení s konaním, ktoré mu predchádzalo, trpí vadami, ktoré ho urobili nezákonným, kasačný súd nezrušil napadnutý rozsudok, ale považoval za potrebné rozhodnúť v zmysle § 462 ods. 2 SSP tak, ako je uvedené vo výrokovvej časti tohto rozsudku.

58. O nároku na náhradu trov konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 2 v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že sťažovateľovi, ako úspešnému účastníkovi konania, nárok na náhradu trov celého konania priznal.

59. Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijal rozsudok jednomyseľne (§ 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok n i e j e prípustný.