

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	4Sžo/17/2012
Identifikačné číslo spisu:	2009200776
Dátum vydania rozhodnutia:	26.06.2012
Meno a priezvisko:	JUDr. Ida Hanzelová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2012:2009200776.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Idy Hanzelovej a členov senátu JUDr. Jany Zemkovej, PhD. a Mgr. Petra Melichera, v právnej veci žalobkyne: D. I., bytom T., zastúpenej: JUDr. Ondrej Krempaský, advokát, so sídlom Strojnícka 8, Bratislava, proti žalovanému: Generálny prokurátor Slovenskej republiky, Štúrova 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. X/3 Spr 321/09 zo dňa 5. októbra 2009, na odvolanie žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trnave, č. k. 14S/148/2009-64, zo dňa 9. februára 2012, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trnave, č. k. 14S/148/2009-64, zo dňa 9. februára 2012, **p o t v r d z u j e**.

Žalovaný je povinný nahradiť žalobkyni trovy odvolacieho konania v sume 134,79 € a 26,96 € DPH, do troch dní od právoplatnosti rozsudku na účet JUDr. Ondreja Krempaského, advokáta, so sídlom Strojnícka 8, Bratislava.

Odôvodnenie

I.

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Trnave (ďalej len „krajský súd“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. X/3 Spr 321/09 zo dňa 5. októbra 2009 a rozhodnutie Krajskej prokuratúry Trnava č. 1/2 Spr 116/09-1 zo dňa 21. júla 2009 z dôvodov podľa § 250j ods. 2 písm. c) a e) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „O.s.p.“) s vrátením veci na ďalšie konanie a uložil žalovanému povinnosť nahradiť žalobkyni trovy konania.

Zrušovaným rozhodnutím žalovaného bolo zamietnuté odvolanie žalobkyne a potvrdené rozhodnutie krajského prokurátora v Trnave č. 1/2 Spr 116/09-1 zo dňa 21. júla 2009, ktorým krajský prokurátor v Trnave ako vedúci služobného úradu podľa § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov účinného do 31. októbra 2009 (ďalej len „zákon č. 312/2001 Z. z.“) odvolal žalobkyňu z funkcie predstavenej - bezpečnostnej zamestnankyne Krajskej prokuratúry Trnava dňom 22. júla 2009 a podľa § 31 ods. 4 písm. a) a § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. so žalobkyňou dňom 22. júla 2009 ukončil štátnozamestnanecký pomer.

Krajský súd v odôvodnení rozsudku uviedol, že z prvostupňového rozhodnutia Krajskej prokuratúry zistil, že žalobkyňa bola odvolaná z funkcie predstavenej podľa § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. bez udania dôvodu, pričom „následne“ v zmysle ustanovenia § 31 ods. 4 písm. a) zákona č. 312/2001 Z. z. v spojení s ustanovením § 40 ods. 2 písm. b) bol so žalobkyňou ukončený štátnozamestnanecký pomer odvolaním, pretože služobný úrad nemal štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a tej istej funkcie, kde by mohla byť žalobkyňa zaradená, a so žalobkyňou nebolo možné dohodnúť sa na inom štátnozamestnaneckom mieste.

Krajský súd dospel k záveru, že žaloba je dôvodná, keďže napadnuté rozhodnutia vychádzali z nedostatočne zisteného skutkového stavu a v konaní správnych orgánov bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Pokiaľ ide o námietku žalobkyne týkajúcu sa skutočnosti, že sa nemohla vyjadriť k podkladom rozhodnutia a bolo jej odňaté právo, aby sa vec riadne prejedнала, dospel krajský súd k záveru že táto námietka je dôvodná. Žalobkyňa vo svojom odvolaní zo dňa 3. augusta 2009 a najmä v písomnom doplnení odvolania popisuje, ako v kritický deň jej vedúci organizačného a personálneho oddelenia JUDr. Y. doručil rozhodnutie o odvolaní z funkcie predstavenej, ako aj rozhodnutie o skončení štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním. Uviedla, že tento jej dal obálku s rozhodnutím krajského prokurátora a požiadal ju, aby si zbalila všetky svoje osobné veci z kancelárie a odovzdala celú utajovanú agendu. Rozhodnutie jej bolo doručené bez toho, že by niečo tušila, resp. že by s ňou niekto o tom predtým hovoril. Z postupu Krajskej prokuratúry Trnava ani druhostupňového správneho orgánu podľa krajského súdu nevyplývajú skutočnosti, ktoré by odôvodňovali, že správne orgány postupovali v súlade so zásadami správneho konania. Postupom žalovaného a najmä prvostupňového správneho orgánu bolo porušené ustanovenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku, ktoré zabezpečuje jednu z foriem súčinnosti účastníkov konania so správnymi orgánmi. Podstatou tohto ustanovenia je možnosť daná účastníkom vyjadrovať sa k podkladom získavaným pre rozhodnutie. Účastník má právo vyjadrovať sa k jednotlivým dôkazom i k celkovému spôsobu prípravy podkladov, pričom táto možnosť je limitovaná včasnosťou, t. j. na štádium, keď sa vo veci ešte nerozhodlo. Ak prvostupňový orgán bez toho, že by žalobkyňu oznámil začatie správneho konania a že by sám vykonal akékoľvek šetrenie alebo dokazovanie a rozhodol bez toho, že by dal žalobkyňu možnosť vyjadriť sa k podkladu rozhodnutia a spôsobu jeho zistenia, neumožnil mu navrhnuť dôkazy pre zistenie skutočného stavu veci, potom takýmto konaním porušil procesné práva žalobkyne. V prípade, že pochybenie správneho orgánu prvého stupňa neodstránil ani žalovaný a to napriek tomu, že to bolo v odvolaní namietané, je to dôvod, aby správny súd podľa § 250j ods. 2 písm. c) rozhodnutie žalovaného zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Pokiaľ ide o ďalšiu námietku žalobkyne týkajúcu sa tvrdenia, že žalovaný neskúmal, či zamestnávateľ žalobkyne nemá v čase skončenia jej štátnozamestnaneckého pomeru iné voľné štátnozamestnanecké miesto, tak aj táto námietka bola podľa názoru krajského súdu dôvodná. Žalovaný síce uviedol vo svojom rozhodnutí, že takéto miesto nemal a zástupca žalovaného na pojednávaní uviedol, že správne orgány nemusia preukazovať skutočnosti, ktoré sú všeobecne známe, nezabezpečením dôkazov do spisového materiálu bola súdu odňatá možnosť preskúmať a posúdiť, či toto tvrdenie žalovaného je pravdivé. Žalovaný do spisu nezabezpečil žiadne podklady, z ktorých by súd mohol vychádzať pri posudzovaní tejto námietky.

K námietke porušenia § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. krajský súd dospel k záveru, že došlo k porušeniu povinnosti správneho orgánu, keď tento nerobil úkony smerujúce k spomínanej dohode, ale hneď ukončil štátnozamestnanecký pomer žalobkyne odvolaním. Zo spisového materiálu vyplýva, že tak ako krajská prokuratúra, ani generálna prokuratúra nevykonala žiadne dohodovacie konanie so žalobkyňou. Tejto bez akejkoľvek možnosti jednania doručili odvolanie z funkcie predstavenej a ukončenie štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním. V danom prípade došlo zo strany žalovaného a najmä prvostupňového správneho orgánu k reštriktívnemu konaniu porušujúcemu nielen ustanovenie § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z., ale aj všeobecné zásady správneho konania. Nie je v tomto

smere podľa krajského súdu vôbec podstatné, či by prípadná dohoda viedla ku konštruktívnemu riešeniu, ale služobný úrad bol povinný zo zákona k takejto dohode so žalobkyňou pristúpiť.

O náhrade trov konania krajský súd rozhodol v zmysle § 250k ods. 1 O.s.p., keď procesne úspešnej žalobkyňi priznal náhradu trov konania.

II.

Proti tomuto rozsudku podal odvolanie žalovaný, žiadajúc, aby odvolací súd rozhodnutie krajského súdu zmenil a žalobu zamietol, prípadne aby ho zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

Žalovaný svoje odvolanie odôvodnil tým, že Krajská prokuratúra Trnava dňa 22. júla 2009 (správne dňa 21. júla 2009 - poznámka odvolacieho súdu) vydala rozhodnutie, ktorým

- podľa ustanovenia § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. odvolala žalobkyňu z funkcie predstavenej - bezpečnostnej zamestnankyne Krajskej prokuratúry Trnava bez uvedenia dôvodu a za deň skončenia vykonávania funkcie určila deň 22. júl 2009,

- podľa ustanovenia § 31 ods. 4 písm. a), § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. so žalobkyňou bol tým istým dňom, t. j. 22. júla 2009, ukončený štátnozamestnanecký pomer odvolaním.

Podľa žalovaného je nesporné, že správny orgán pri zániku štátnozamestnaneckého pomeru so zamestnancom je povinný postupovať v súlade s ustanoveniami zákona č. 71/1967 Zb. Avšak v prípade, ak dochádza k odvolaniu predstaveného v súlade s ustanovením § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z., t. j. bez uvedenia dôvodu, nedochádza zo strany správneho orgánu k akémukoľvek šetreniu či dokazovaniu a teda nie sú ani podklady, ku ktorým by sa mal účastník správneho konania vyjadriť a tiež nie je zrejmé, k čomu by chcel účastník konania navrhovať dôkazy. Pri uvedenom správnom konaní ide o zákonom povolené a zákonom predpokladané rozhodnutie správneho orgánu o odvolaní predstaveného bez uvedenia dôvodu. Žalovaný tvrdí, že nie je zrejmé, ako mohol žalovaný porušiť procesné práva žalobkyne. Výklad krajského súdu v tomto rozsahu sa nejaví byť logický a nezodpovedá ani zmyslu zákona, ba priam ho popiera. Žalovaný poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, č. k. I. ÚS 191/2011-10. Podľa žalovaného tiež nie je zrejmé, ako mal správny orgán vydať rozhodnutie na základe nedostatočného zistenia skutkového stavu, keďže sa v danom rozhodnutí nič nedokazovalo a nepreskúmavalo a predmetné rozhodnutie bolo vydané na základe a v súlade so zákonom.

Žalovaný ďalej poukázal na spojku „alebo“ použitú v ustanovení § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z., ktorá vo všeobecnosti, ako aj v tomto prípade, je zákonodarcom využívaná ako logický operátor s alternatívnou funkciou a teda v danom prípade je na rozhodnutí správneho orgánu, ktorú z uvedených alternatív správny orgán aplikuje. Správny orgán nemal štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a nemohol teda žalobkyňu zaradiť na tú istú funkciu a teda vznikol dôvod na jej odvolanie zo štátnozamestnaneckého pomeru. Skutočnosť, že správny orgán nemá štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby, nie je podľa žalovaného nevyhnutné preukazovať voči tomu, kto je odvolaný - tento stav musí vyplývať z interných dokladov správneho orgánu, to však súd nežiadal preukázať zo strany správneho orgánu, uspokojil sa len s konštatovaním žalobkyne o povinnosti preukázať túto skutočnosť voči nej ako odvolanej. Uvedené konštatovanie nemá oporu v platnej právnej úprave, t. j. zo zákona nevyplýva žiadna povinnosť správneho orgánu preukázať voči odvolanému štátnemu zamestnancovi skutočnosť neexistencie štátnozamestnaneckého miesta toho istého odboru štátnej služby.

Ďalej žalovaný poukázal na to, že v danom prípade aplikoval správny orgán svoju diskrečnú právomoc, teda možnosť správneho orgánu vybrať pri rozhodovaní jedno z viacerých dovolených riešení (odvolať zamestnanca alebo sa so zamestnancom dohodnúť inak). V takých prípadoch je správny súd oprávnený preskúmať len to, či došlo k výberu z dovolených možností, ale sám výber zásadne možnosti prieskumu nepodlieha.

Správny orgán nemusel podľa žalovaného skúmať a dokazovať, že nemá voľné štátnozamestnanecké

miesto. Táto skutočnosť mu bola známa z jeho činnosti, takisto bola zrejmá aj žalobkyni, navyše dostupnosť voľných štátnozamestnaneckých miest je aj skutočnosťou verejne známou (obsadzovanie na základe vonkajšieho výberového konania zverejňovaného na webovom sídle Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky). Úkony smerujúce k zabezpečovaniu dôkazov, vyjadreniu k pokladom rozhodnutia, ako aj v dohode opakovane realizoval aj odvolací správny orgán, ktorý pred vydaním rozhodnutia vypočul štatutárneho zástupcu Krajskej prokuratúry Trnava, vedúceho organizačného a personálneho oddelenia Krajskej prokuratúry Trnava a žalobkyňu. Žalobkyňa sa vyjadrila a nenavrholo vykonanie žiadneho dôkazu.

K odvolaniu žalovaného sa vyjadrila žalobkyňa, ktorá navrhla odvolaciemu súdu odvolanie žalovaného ako nedôvodné zamietnuť a rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdiť.

Krajský súd sa podľa žalobkyne vysporiadal v odôvodnení rozsudku so všetkými dôvodmi a svoje závery oprel o príslušné ustanovenia právnych predpisov, ktoré vykladal v súlade s účelom zákona, a na rozdiel od žalovaného a krajského prokurátora neprehliadal práva žalobkyne, ktoré jej priznávajú či už zákon o štátnej službe, alebo Správny poriadok. Nebolo účelom zákona ani záujmom zákonodarcu urobiť zo štátneho úradníka nesvojprávny subjekt, čo potvrdzuje aj tá skutočnosť, že z hľadiska jeho procesných práv sa na konanie vzťahuje zákon o správnom konaní ako celok. Žalobkyňa podotkla, že vydaniu správneho rozhodnutia predchádza konanie vo veci, o ktorej správny orgán rozhoduje. Teda len v prípade, ak konanie začalo, môžeme uvažovať o výklade právnej normy na základe logického a rozumného uváženia vzhľadom na konkrétnu vec. Konanie vo veci skončenia štátnozamestnaneckého pomeru nezačalo, pretože prvým úkonom krajského prokurátora voči žalobkyni bolo doručenie rozhodnutia o skončení štátnozamestnaneckého pomeru. Len v konaní na to určenom môže žalovaný (správne asi žalobkyňa - poznámka odvolacieho súdu) realizovať svoje práva a teda v zmysle § 33 Správneho poriadku je jeho právom rozhodnúť sa, ako naloží s procesnými právami, ktoré mu priznáva zákon, a nie je oprávnením správneho orgánu ho tohto práva zbaviť.

Žalobkyňa uviedla, že je pravdou, že predstaveného je možné odvolať aj bez udania dôvodu, avšak toto právo nadriadeného nie je silnejšie, ako právo odvolaného predstaveného byť zaradený na voľné štátnozamestnanecké miesto, alebo sa dohodnúť inak. Ak žalovaný tvrdí, že v uvedenom správnom konaní sa nepreukazuje žiaden stav, tak tento názor považuje žalobkyňa za nesprávny, pretože žalobkyňa mala právo preukázať, že je voľné štátnozamestnanecké miesto. Odvolanie z funkcie predstavenej a skončenie štátnozamestnaneckého pomeru sú dve samostatné právne skutočnosti, pričom odvolanie z funkcie nezakladá automatické oprávnenie na skončenie služobného pomeru, ale naopak zakladá právo žalobkyne byť zaradená na voľné štátnozamestnanecké miesto. Administratívny spis predložený súdu ani neobsahoval žiadnu listinu, ktorá by preukazovala tvrdenie žalovaného, že v čase skončenia štátnozamestnaneckého pomeru nebolo voľné funkčné miesto.

Žalobkyňa zdôraznila, že nevedela o tom, že sa „koná“ vo veci jej odvolania a skončenia štátnozamestnaneckého pomeru. O tom sa dozvedela až potom, čo jej bolo doručené rozhodnutie. Povinnosť obstaráť podklady pre rozhodnutie je povinnosťou správneho orgánu a účastník konania má právo sa s týmito skutočnosťami a podkladmi oboznámiť zo spisu a nie je povinný pre prípad, že sa štatutárny orgán rozhodne niekoho odvolať, „surfovať po internete, aby mal vedomosť o tom, že sú splnené dôvody na vydanie rozhodnutia“. Otázka pravdivosti a aktuálnosti údajov na webovej stránke zaťažuje žalovaného a nie žalobkyňu. Ak sa na konanie vo veci štátnozamestnaneckého pomeru vzťahuje Správny poriadok, tak tým, že pred vydaním rozhodnutia neprebehlo žiadne konanie a žalobkyňa sa dozvedela o odvolaní a skončení štátnozamestnaneckého pomeru až v okamihu doručenia, tak žalobkyňa nemohla využiť ani ďalšie práva, ako je napr. právo byť zastúpená, namietať zaujatosť a pod.

III.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj len „odvolací súd“ alebo „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu na základe odvolania, ktoré bolo podané subjektom na to oprávneným (§ 201 v spojení s § 250 ods. 1 O.s.p.) v zákonnej lehote (§ 204

ods. 1 O.s.p.), ktoré spĺňa náležitosti vyžadované zákonom (§ 205 ods. 1 O.s.p.) a ktoré smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je takýto opravný prostriedok prípustný (§ 250ja ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta druhá O.s.p.). Na prejednanie odvolania najvyšší súd nenariadil pojednávanie, pretože v tom nevidel rozpor s verejným záujmom, nepovažoval to za potrebné a dokazovanie nevykonával (§ 250ja ods. 2 O.s.p.).

Po preskúmaní napadnutého rozsudku v rozsahu a z dôvodov odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p.) najvyšší súd dospel jednomyselne k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné a preto ho podľa § 219 ods. 1,2 OSP v spojení s § 250ja ods. 3 OSP ako vecne správne potvrdil. Najvyšší súd o odvolaní rozhodol rozsudkom, ktorý verejne vyhlásil na mieste a v čase oznámenom na úradnej tabuli najvyššieho súdu a na jeho internetovej stránke www.supcourt.gov.sk najmenej päť dní vopred (§ 156 ods. 3 O.s.p.).

Prvostupňové rozhodnutie správneho orgánu obsahovalo dva výroky: ako výrok I rozhodnutie o odvolaní žalobkyne z funkcie (správne skôr „miesta“ so zreteľom na § 16 ods. 3 zákona č. 312/2001 Z. z. a contrario a napríklad § 30 ods. 1 zákona č. 312/2001 Z. z.) predstavenej - bezpečnostnej zamestnankyne Krajskej prokuratúry Trnava bez uvedenia dôvodu dňom 22. júla 2009 a ako výrok II rozhodnutie o skončení štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne odvolaním dňom 22. júla 2009. Proti tomuto rozhodnutiu podala odvolanie žalobkyňa v celom rozsahu (proti oboj výrokom), žalovaný odvolanie žalobkyne zamietol a prvostupňové rozhodnutie potvrdil v celom rozsahu (v oboch výrokoch). Z obsahu žaloby, predovšetkým zo žalobného petitu, vyplýva, že žalobkyňa na súde napadla rozhodnutie žalovaného ako vo veci odvolania žalobkyne ako predstavenej, tak aj vo veci skončenia štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne odvolaním.

Najvyšší súd Slovenskej republiky už vo svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že správne konanie vo veci zmeny štátnozamestnaneckého pomeru a správne konanie vo veci skončenia štátnozamestnaneckého pomeru sú dve samostatné konania (napríklad rozsudok najvyššieho súdu, sp. zn. 2Sžo/63/2010 z 8. decembra 2010). Odvolanie predstaveného predstavuje zmenu štátnozamestnaneckého pomeru (§ 27 písm. e) zákona č. 312/2001 Z. z.) a je nutným predpokladom rozhodnutia o skončení štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním predstaveného z dôvodu podľa § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z., ktorý použili správne orgány v prejednávanej veci.

Zákon č. 312/2001 Z. z. umožňoval v ustanovení § 31 ods. 2, aby vedúci úradu, ktorý je štatutárnym orgánom, odvolal predstaveného aj bez uvedenia dôvodu, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Krajský prokurátor v Trnave predstavuje vedúceho úradu, ktorým je Krajská prokuratúra Trnava (§ 10 ods. 3 veta druhá zákona č. 312/2001 Z. z.), pričom postavenie krajského prokurátora ako štatutárneho orgánu krajskej prokuratúry možno vyvodit' z ustanovenia § 42 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre.

Ak podľa právnej úpravy zákona č. 312/2001 Z. z. bolo možné odvolanie predstaveného aj bez uvedenia dôvodu, na rozhodovanie o takomto odvolaní prichádza do úvahy podľa názoru odvolacieho súdu v zásade iba primerané použitie ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), a to i so zreteľom na všeobecné pravidlo o subsidiárnej aplikácii Správneho poriadku na konanie vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru obsiahnuté v § 125 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. Interpretáciou Správneho poriadku totiž možno dospieť k záveru, že tento zákon vo svojej vlastnej úprave neumožňuje, aby správne orgány rozhodovali bez uvedenia dôvodu. Podľa § 47 ods. 1 vety prvej rozhodnutie „musí“ obsahovať výrok, odôvodnenie a poučenie o odvolaní (rozklade), pričom predpoklad výnimky v § 47 ods. 1 vete druhej Správneho poriadku pri rozhodovaní o odvolaní predstaveného splnený spravidla nie je a v prejednávanej veci splnený nebol. Náležitosti odôvodnenia rozhodnutia Správny poriadok kogentne ustanovuje v § 47 ods. 3.

Možnosť vydania rozhodnutia bez uvedenia dôvodu, pochopiteľne, oslabuje procesné postavenie účastníka konania, vrátane jeho procesných práv garantovaných vo všeobecnosti v Správnom poriadku. Keďže takéto rozhodnutie nemusí uvádzať, čo bolo podkladom pre jeho vydanie, taký výklad, ktorý by trval na umožnení odvolávanému predstavenému, aby mal v štádiu zisťovania podkladov pre rozhodnutie

o jeho odvolaní zachované právo navrhovať dôkazy a ich doplnenie, ako aj možnosť vyjadriť sa pred vydaním rozhodnutia k jeho podkladu i spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie (§ 33 Správneho poriadku), by zjavne nezodpovedal zmyslu a účelu ustanovenia § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. Taktiež nie je podľa odvolacieho súdu nutné vyžadovať, aby bolo odvolávanému predstavenému oznámené začatie konania o jeho odvolaní ešte pred doručením rozhodnutia, práve preto, že činnosť správneho orgánu, ktorá vo všeobecnom správnom konaní zaujíma miesto v čase od začatia správneho konania do vydania rozhodnutia a ktorou je zisťovanie podkladov pre rozhodnutie (druhý oddiel tretej časti Správneho poriadku), nepodlieha pri odvolávaní predstaveného podľa § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. kontrole, prípadne spolupráci zo strany odvolávaného predstaveného - ten sa dôvod svojho odvolania ani nemusí dozvedieť.

Žalobkyňa v podanej žalobe proti samotnému odvolaniu z miesta predstavenej osobitne nenamietala (dokonca uznala, že s argumentáciou žalovaného, že krajský prokurátor je vecne príslušný odvolať predstaveného bez udania dôvodov, sa dá v zásade súhlasiť) a uviedla, že odvolanie predstaveného nezakladá automaticky aj dôvod na skončenie štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním. Nosné žalobné námietky smerovali proti rozhodnutiu o skončení štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním, ktoré bolo obsahom druhého výroku prvostupňového rozhodnutia správneho orgánu. Nepoužitie základných zásad Správneho poriadku týkajúcich sa súčinnosti a spolupráci správneho orgánu s účastníkom konania pri zisťovaní podkladov pre rozhodnutie o odvolaní predstaveného podľa § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. vzhľadom na osobitnú povahu tohto rozhodovania podľa názoru odvolacieho súdu nepostačuje na záver o nezákonnosti rozhodnutia a postupu správnych orgánov, ako to uviedol krajský súd. Argumentácia porušením týchto základných zásad správneho konania sama osebe nemôže odôvodniť zrušenie rozhodnutia o odvolaní predstaveného. Krajský súd preto nerozhodol správne, keď len z tohto dôvodu vyhovel žalobe v celom rozsahu, t. j. zrušil preskúmané rozhodnutia správnych orgánov aj v časti, ktorou bola žalobkyňa odvolaná z miesta predstavenej, bez toho, aby dôsledne rozlíšil medzi konaním o zmene štátnozamestnaneckého pomeru vo forme odvolania predstaveného podľa § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. a konaním o skončení štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním podľa § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. Krajský súd závery o nedostatočne zistenom podklade pre rozhodnutie a porušení procesných práv žalobkyne, ktoré sú inak dôvodné vo vzťahu k rozhodovaniu o skončení štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním, bez rozlíšenia uplatnil aj na rozhodovanie o odvolaní žalobkyne ako predstavenej bez uvedenia dôvodu.

Na základe opísaných záverov však najvyšší súd rozsudok krajského súdu v časti týkajúcej sa preskúmania rozhodnutia o odvolaní žalobkyne z miesta predstavenej - bezpečnostnej zamestnankyne Krajskej prokuratúry Trnava nezmenil a žalobu v tejto časti nezamietol, pretože rozhodnutie a postup žalovaného boli v tejto časti na základe predloženého spisového materiálu nepreskúmateľné. Postavenie žalobkyne ako predstavenej nebolo formálne dokumentované a ani materiálne jednoznačne preukázané. Podľa názoru odvolacieho súdu bolo preukázanie postavenia žalobkyne ako predstavenej hmotnoprávnou podmienkou skončenia štátnozamestnaneckého pomeru bez uvedenia dôvodu. Z tohto hľadiska sa však krajský súd vecou nezaoberal.

Čo sa však týka rozhodovania správnych orgánov o skončení štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne odvolaním podľa § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z., preskúmané rozhodnutia v tejto časti neboli ani podľa názoru odvolacieho súdu v súlade so zákonom.

Na základe logického a gramatického výkladu právnej normy ustanovenej v § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. služobný úrad skončí štátnozamestnanecký pomer odvolaním odvolaného predstaveného na vykonávanie štátnej služby až následne po splnení zákonných podmienok ustanovených v § 31 ods. 4 zákona č. 312/2001 Z. z., v zmysle ktorých služobný úrad zaradí odvolaného predstaveného na vykonávanie štátnej služby na štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a na tú istú funkciu (§ 16 ods. 3), ak sa štátny zamestnanec nedohodne so služobným úradom inak. Cieľom zákonodarcu v právnej úprave skončenia štátnozamestnaneckého pomeru § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. v spojení s ustanoveniami § 31 ods. 4 a § 16 ods. 3, bolo zaručiť ochranu štátneho zamestnanca a tým jeho právnu istotu (porovnaj napr. rozsudok

najvyššieho súdu, sp. zn. 6Sžo/18/2011 a 6Sžo/12/2012, tiež rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 1Sžo/384/2009).

Argumentácia použitím spojky „alebo“ v ustanovení § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z., ktorú podáva žalovaný vo svojom odvolaní, vedie k záveru, že ak služobný úrad nemá štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a tej istej funkcie, môže bez ďalšieho - bez snahy o akúkoľvek dohodu s odvolaným predstaveným - skončiť štátnozamestnanecký pomer odvolaním podľa § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z., pretože zvolil jednu zo zákonných alternatív, a to pri výkone diskrečnej právomoci. Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje názor žalovaného za nesprávny.

Snaha služobného úradu o dohodu s odvolaným predstaveným v zmysle § 31 ods. 4 písm. a) a § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. má byť nepochybne daná aj vtedy, ak služobný úrad nemá štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a tej istej funkcie. Práve v takom prípade sa snaha o dohodu zo strany služobného úradu dokonca očakáva. Ustanovenia zákona č. 312/2001 Z. z. o postupe po odvolaní predstaveného bez uvedenia dôvodu totiž nemožno vykladať tak, aby sa prioritizovalo skončenie štátnozamestnaneckého pomeru odvolaného predstaveného pred možným zachovaním štátnozamestnaneckého pomeru, hoci výkonom štátnej služby na štátnozamestnaneckom pomere iného odboru štátnej služby alebo na inej funkcii, ak sa na tom služobný úrad a odvolaný predstavený dohodnú. Inými slovami, ak aj žalovaný v čase odvolania žalobkyne z funkcie predstavenej nemal k dispozícii voľné štátnozamestnanecké miesto v tom istom odbore a v tej istej funkcii (v zmysle § 16 ods. 3 zákona) , ako bola zaradená žalobkyňa, bolo jeho povinnosťou vytvoriť dostatočný priestor na vedenie aktívneho dialógu s cieľom uzavretia dohody a zachovania štátnozamestnaneckého pomeru (porovnaj rozsudok najvyššieho súdu, sp. zn. 6Sžo/18/2011 a 6Sžo/12/2012).

Splnenie podmienok vyplývajúcich služobnému úradu z ustanovenia § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. je hmotnoprávnou podmienkou platného skončenia štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním zo strany služobného úradu, pričom preukázanie splnenia všetkých hmotnoprávných podmienok ustanovených v § 40 ods. 2 písm. b) je na služobnom úrade, teda žalovanom (rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžo/106/2009).

Prvostupňový správny orgán svoje rozhodnutie v časti týkajúcej sa skončenia štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne odvolaním odôvodnil tým, že služobný úrad nemá štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a tej istej funkcie a nie je možné s odvolanou predstavenou sa dohodnúť na inom štátnozamestnaneckom mieste. Takéto odôvodnenie najvyšší súd nepovažuje za dostatočné: predovšetkým sa z neho nedá zistiť, v čom spočíva nemožnosť dohody so žalobkyňou na inom štátnozamestnaneckom mieste. Do úvahy by prichádzalo, že služobný úrad síce voľné štátnozamestnanecké miesto má a žalobkyňa ho ponúkol, ale žalobkyňa toto miesto odmietla, alebo že služobný úrad žiadne iné voľné štátnozamestnanecké miesto nemá. Prvostupňový správny orgán vo svojom rozhodnutí vôbec neuviedol, na základe akých skutočností dospel k záveru o nemožnosti dohody so žalobkyňou na inom štátnozamestnaneckom mieste.

Podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku v odôvodnení rozhodnutia správny orgán uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom pre rozhodnutie, akými úvahami bol vedený pri hodnotení dôkazov, ako použil správnu úvahu pri použití právnych predpisov, na základe ktorých rozhodoval a ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia.

Rozhodnutie o skončení štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním nemožno vydať bez uvedenia dôvodu (na rozdiel od rozhodnutia o odvolaní predstaveného), ale naopak, s použitím § 125 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z. z. musí jeho odôvodnenie spĺňať všetky požiadavky vyžadované pre odôvodnenie rozhodnutia správneho orgánu podľa § 47 ods. 3 Správneho poriadku. Tieto požiadavky Správny poriadok bez rozlíšenia požaduje nielen od rozhodnutia odvolacieho, ale aj od rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu. Ani zo zásady dvojínštančnosti správneho konania sa nedá vyvodiť oprávnenie odvolacieho orgánu, aby v odvolacom konaní naprával nedostatočné odôvodnenie

prvostupňového rozhodnutia (porovnaj napríklad rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžo/142/2009 zo 17. augusta 2010). Preto sa nemožno uspokojiť s takým rozhodnutím žalovaného o odvolaní žalobkyne, v ktorom až žalovaný ako odvolací orgán objasnil, v čom zrejme aj podľa prvostupňového správneho orgánu spočívala nemožnosť dohody so žalobkyňou: „Odvolací orgán (...) zistil, že ku dňu 22. júla 2009 Krajská prokuratúra Trnava vo svojej pôsobnosti nemala voľné iné štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a tej istej funkcie, kde by zaradil odvolanú predstavenú Sylviu Jonášovú. Čo sa týka prípadnej dohody medzi služobným úradom a Sylviou Jonášovou o zaradení na iné miesto, takáto dohoda nebola možná, nakoľko v čase vydania napadnutého rozhodnutia Krajská prokuratúra Trnava nemala k dispozícii ponúknuť Sylvii Jonášovej ani žiadne iné voľné štátnozamestnanecké miesto a ani žiadne iné voľné miesto systematizované pre zamestnancov pri výkone práce vo verejnom záujme.“

Aj keby služobný úrad nemal žiadne voľné štátnozamestnanecké miesto, ak bola táto skutočnosť podkladom pre rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, mal umožniť žalobkyni ešte pred vydaním rozhodnutia o skončení štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním, aby sa k tejto skutočnosti, ako aj k spôsobu jej zistenia, vyjadrila (§ 33 ods. 2 Správneho poriadku). Prvostupňový správny orgán takúto možnosť žalobkyni nielenže nedal, ale v odôvodnení svojho rozhodnutia túto skutočnosť (že služobný úrad nemá žiadne voľné štátnozamestnanecké miesto) ani neuviedol.

Odvolací súd pritom poukazuje, že skutočnosť, že služobný úrad nemal v čase odvolania žalobkyne ako predstavenej žiadne voľné štátnozamestnanecké miesto, musia správne orgány nielen tvrdiť, ale aj preukázať. Nebolo povinnosťou žalobkyne, aby preukazovala opak (existujúce voľné štátnozamestnanecké miesto), ale bolo práve povinnosťou správnych orgánov preukázať splnenie podmienok na skončenie štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne odvolaním podľa § 40 ods. 2 písm. b) zákona č. 312/2001 Z. z. Vo všeobecnom správnom konaní upravenom Správnym poriadkom sa uplatňuje vyhľadávacia zásada, čo znamená, že zodpovednosť za presné a úplné zistenie skutočného stavu veci nesie správny orgán, ktorý nie je viazaný len návrhmi účastníkov konania (§ 32 ods. 1 Správneho poriadku). Hoci sa žalovaný pri rozhodovaní o odvolaní žalobkyne snažil aspoň doplniť absentujúce odôvodnenie prvostupňového rozhodnutia tým, že uviedol, že služobný úrad nemal voľné štátnozamestnanecké miesto (i keď nedostatočné odôvodnenie prvostupňového rozhodnutia sa podľa názoru odvolacieho súdu nedalo takto napraviť), urobil tak bez toho, aby mal zadovážený potrebný podklad pre takéto skutkové zistenie a aby umožnil žalobkyni vyjadriť sa k nemu.

Administratívny spis neobsahuje žiaden listinný dôkaz vykonaný správnymi orgánmi a v súdnom konaní žalovaný nenavrhoval vykonanie žiadneho dôkazu na preukázanie skutočnosti o neexistencii voľného štátnozamestnaneckého miesta služobného úradu. Nie je povinnosťou správneho súdu, aby žiadal žalovaný správny orgán o preukazovanie skutočností (dôkaznú povinnosť majú účastníci konania - § 120 ods. 1 O.s.p.), ako sa zrejme domnieva žalovaný, navyše správny súd v konaní podľa druhej hlavy piatej časti O.s.p. dokazovanie nemusí vykonávať, pretože je preň rozhodujúci skutkový stav v čase vydania napadnutého rozhodnutia (§ 250i ods. 1 O.s.p.). Ak skutkový stav v čase vydania rozhodnutia nebol správnym orgánom zistený spoľahlivo (§ 3 ods. 4 Správneho poriadku), vrátane obstarania si potrebných podkladov pre rozhodnutie (§ 32 ods. 1 Správneho poriadku), je to zásadne možným dôvodom zrušenia napadnutého rozhodnutia podľa § 250j ods. 2 písm. c) O.s.p., pretože zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci.

To, že neexistencia voľného štátnozamestnaneckého miesta je prípadne známa služobnému úradu z jeho úradnej činnosti, síce znamená, že ju netreba v správnom konaní dokazovať v zmysle § 34 ods. 6 Správneho poriadku, avšak ak táto skutočnosť slúži ako podklad pre rozhodnutie, správne orgány boli povinné aplikovať ustanovenie § 33 ods. 2 Správneho poriadku aj vo vzťahu k skutočnosti známej im z úradnej činnosti a umožniť žalobkyni, aby sa k nej pred vydaním rozhodnutia vyjadrila.

K argumentu žalovaného, že neexistencia voľného štátnozamestnaneckého miesta bola skutočnosťou „verejne známou“, pretože obsadzovanie štátnozamestnaneckých miest sa deje na základe vonkajšieho výberového konania zverejňovaného na webovom sídle Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky, najvyšší súd poukazuje na to, že vedomosť o obsahu určitej internetovej stránky nepovažuje bez

d'alsieho za skutočnosť všeobecne známu (notoriету), ktorú v zmysle § 34 ods. 6 Správneho poriadku netreba v správnom konaní dokazovať. Odvolací súd v tejto súvislosti odkazuje na rozsudky Najvyššieho správneho súdu Českej republiky, sp. zn. 1 As 30/2009, 1 Aps 6/2009 alebo 1 As 33/2011, v ktorých bolo zdôraznené, že obsah konkrétnej internetovej stránky vzhľadom na povahu internetu môže byť - a obvykle tiež je - premenlivý v čase. Pokiaľ teda správny orgán nezachytí stav internetovej stránky, ktorú vzal ako podklad pre svoje rozhodovanie, či už vytlačením alebo uložením na elektronický nosič dát, znemožní tak v podstate správne mu súdu úlohu vychádzať pri prieskume rozhodnutia zo skutkového stavu, ktorý tu bol v čase rozhodovania správneho orgánu. Okrem toho treba uviesť, že za notoriety sa považujú skutočnosti známe každému alebo aspoň širokému okruhu osôb v určitom mieste a čase.

Krajský súd preto rozhodol správne, keď pri preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov o skončení štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne odvolaním vytkol správnym orgánom, že neumožnili žalobkyni vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia, ako aj to, že nezabezpečili podklady, z ktorých by súd mohol vychádzať pri posudzovaní námietky týkajúcej sa voľného štátnozamestnaneckého miesta. Odvolací súd so zreteľom na vyššie uvedené dopĺňa, že príslušné podklady si mali správne orgány zabezpečiť už v správnom konaní a mali byť uvedené v odôvodnení ich rozhodnutí. Samotná skutočnosť, že žalovaný svoje tvrdenie, že ku dňu skončenia štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne nemal voľné štátnozamestnanecké miesto, v potrebnom rozsahu nepreukázal a neodôvodnil, môže viesť k zrušeniu napadnutého rozhodnutia (porovnaj rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 8Sžo/224/2010).

Vo vzťahu k odvolaciemu tvrdeniu žalovaného, že úkony smerujúce k dohode so žalobkyňou opakovane realizoval aj odvolací správny orgán (z ktorej formulácie logicky vyplýva, že takéto úkony podľa žalovaného uskutočňoval už aj prvostupňový správny orgán), odvolací súd podotýka, že z obsahu administratívneho spisu nevyplýva, že by prvostupňový alebo odvolací správny orgán vykonali akýkoľvek úkon majúci povahu ponuky na uzavretie dohody so žalobkyňou vo veci ďalšieho trvania jej štátnozamestnaneckého pomeru.

Z uvedených dôvodov aj výrok o skončení štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne odvolaním, potvrdený žalovaným, bolo potrebné zrušiť, nakoľko pre toto rozhodnutie nebol zadovážený dostatočný skutkový podklad a žalobkyni nebolo umožnené realizovať jej procesné práva. Prvostupňové rozhodnutie o skončení štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne navyše odvolací súd považuje za nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, čo predstavuje vadu, ktorú nemožno reparaovať ani v odvolacom správnom konaní.

Vychádzajúc z uvedeného, najvyšší súd odvolaním napadnutý rozsudok krajského súdu, ktorý rozhodnutie žalovaného ako aj rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu zrušil a vrátil vec prvostupňovému správne mu orgánu na ďalšie konanie, ako vecne správny potvrdil.

Odvolací súd priznal žalobkyni podľa § 250k ods. 1 OSP náhradu trov právneho zastúpenia v odvolacom konaní (za požadovaný jeden úkon - vyjadrenie k odvolaniu) v sume 134,79 € (127,17 € odmena plus 7,63 € režijný paušál) ako aj DPH v sume 26,96 €. Žalovaný je povinný zaplatiť žalobkyni priznanú náhradu trov konania na účet advokáta, ktorý ju v konaní zastupoval (§ 149 ods. 1 O.s.p.).

Poučenie:

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