

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžsk/59/2020
Identifikačné číslo spisu: 5020200178
Dátum vydania rozhodnutia: 09.09.2020
Meno a priezvisko: JUDr. Viola Takáčová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:5020200178.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: V. Y. M., narodený XX. T. XXXX, bytom v W., Q. Č.. XX/XX, proti žalovanému: Generálne riaditeľstvo Zboru väzenskej a justičnej stráže, Útvar sociálneho zabezpečenia, so sídlom v Bratislave, Šagátova č. 1, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 11. marca 2020, Číslo: GR ZVJS-d-12379/14-2020, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline z 18. mája 2020, č.k. 28Sa/11/2020-16, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť žalobcu z a m i e t a.

Účastníkom nárok na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a.

Odôvodnenie

I.

1. Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“) uznesením z 18. mája 2020, č.k. 28Sa/11/2020-16 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. (ďalej len „SSP“) odmietol ako neprípustnú žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu (Generálne riaditeľstvo Zboru väzenskej a justičnej stráže, Útvar sociálneho zabezpečenia) z 11. marca 2020, Číslo: GR ZVJS-d-12379/14-2020, ktorým tento postupom podľa § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z.z. o sociálnom zabezpečení policajtov a vojakov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 328/2002 Z.z.“) v spojení s § 30 ods. 1 písm. i/ zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v rozhodnom znení (ďalej len „Správny poriadok“) správne konanie na základe žiadosti žalobcu z 11. februára 2020 o priznanie starobného dôchodku zastavil, nakoľko v tej istej veci sa právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa nezmenil.

2. Krajský súd uviedol, že procesnou podmienkou na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu je, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po povinnom využití riadneho opravného prostriedku v správnom konaní nadobudlo právoplatnosť. V danom prípade bolo predmetnom súdneho prieskumu neprávoplatné rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu, voči ktorému bolo možné podať

odvolanie ako riadny opravný prostriedok, čo žalobca aj využil a podal voči nemu odvolanie. Podanie odvolania ma suspenzívny účinok, ktorý má ten následok, že odkladá právoplatnosť napadnutého rozhodnutia. Napadnuté rozhodnutie teda doposiaľ nie je právoplatné. Správny súdny poriadok však vylučuje právomoc správneho súdu pri prieskume neprávoplatných rozhodnutí správneho orgánu. V danom prípade teda nie je splnená základná procesná podmienka na vedenie správneho súdneho konania, a to nespôsobilý predmet súdneho prieskumu. Zároveň, pokiaľ nebolo vydané odvolacie rozhodnutie v inštančnom postupe, ešte nebolo s konečnou platnosťou rozhodnuté o žiadosti žalobcu z 11. februára 2020. Je totiž nevyhnutné, aby o jeho nároku najskôr s konečnou platnosťou rozhodli správne orgány a až následne vykonali prieskum ich rozhodovacej činnosti správne súdy. Uvedený záver vyjadruje zásadu subsidiarity správneho súdnictva, ktorá je založená na preferencii odstránenia nezákonnosti prostriedkami administratívneho práva pred súdnym prieskumom. Súdnym prieskum správnych rozhodnutí je koncipovaný až ako následný prostriedok ochrany subjektívnych verejných práv, ktorý nemôže nahrádzať prostriedky nachádzajúce sa vnútri verejnej správy. Pokiaľ teda prebieha odvolacie konanie, ktorého predmetom je napadnuté prvostupňové rozhodnutie, je potrebné, aby žalobca vyčkal na vydanie odvolacieho rozhodnutia. Od doručenia tohto rozhodnutia odvolacieho orgánu mu začne plynúť dvojmesačná lehota na podanie správnej žaloby v zmysle § 181 ods. 1 SSP, v ktorej bude žalobca mať možnosť podať správnu žalobu v sociálnych veciach voči rozhodnutiu odvolacieho správneho orgánu s tým, že ako žalovaného označí orgán, ktorý toto rozhodnutie vydal, t.j. odvolací orgán.

3. Vzhľadom na uvedené, krajský súd postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ žalobu ako neprípustnú odmietol.

4. O náhrade trov konania krajský súd rozhodol podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

II.

5. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

6. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní 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 (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP) a tiež, že podanie bolo nezákonne odmietnuté (§ 440 ods. 1 písm. j/ SSP).

7. Konkrétne v kasačnej sťažnosti namietal nespravodlivosť, neústavnosť a nezákonnosť uznesenia krajského súdu, správna žaloba, ktorou si uplatnil právo na súdnu ochranu priamo dotknutého práva - práva na starobný dôchodok garantovaného Dohovorom č. 128, Ústavou Slovenskej republiky, Listinou základných ľudských práv a slobôd, Európskym dohovorom na ochranu základných ľudských práv a slobôd, zákonom č. 365/2004 Z.z., ako aj zákonom č. 100/1988 Zb., na ktorý mu vznikol zákonný nárok dňom 14. októbra 1999, bola bez verejného konania a bez účasti žalobcu odmietnutá uznesením. Tým, že súd rozhodol bez nariadenia verejného konania, došlo k porušeniu práva na spravodlivé súdne konanie, takýto postup súdu je v rozpore s článkom 6 ods. 1 Európskeho dohovoru na ochranu základných ľudských práv a slobôd, ako aj s Ústavou Slovenskej republiky, ako aj článkom 38 ods. 2 ústavného zákona č. 23/1991 (ktorým bola do právneho systému aplikovaná listina Základných ľudských práv a slobôd). Tým, že sa nekonalo verejné pojednávanie, žalobca ako účastník konania nebol súdom riadne vypočutý a nemohol sa vyjadriť k vykonaným dôkazom, čo je v rozpore s článkom 12 ods. 1, článkom 13 ods. 4 a článkom 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Odmietnutím žaloby došlo aj k porušeniu článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takehoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Dodal, že v zmysle judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (napríklad sp. zn. III. ÚS 43/03, I. ÚS 3/01, I. ÚS 37/95) požiadavka zakotvená v článku 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nemôže byť závislá ani od toho, v akom type (druhu) správneho konania (riadneho alebo mimoriadneho) sa rieši spor o právo, ktorý vzhľadom na svoju povahu nemôže byť vylúčený z právomoci súdu. Namietal tiež porušenie § 147 ods.

1 písm. a/ SSP.

8. V ďalšej časti podanej kasačnej sťažnosti žalobca poukazoval na tú skutočnosť, že v zákonom stanovenej lehote podal proti rozhodnutiu žalovaného z 11. marca 2020 odvolanie, o ktorom odvolací správny orgán nerozhodol, a teda rozhodnutie žalovaného (ako prvostupňového správneho orgánu) nenadobudlo právoplatnosť. Z toho dôvodu § 7 písm. a/ SSP, podľa ktorého správne súdy 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, nemožno aplikovať a ak ho použil súd, potom pochybil.

9. Záverom navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnou sťažnosťou napadnuté uznesenie zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

III.

10. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti žalobcu nevyjadril.

IV.

11. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania, bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) preskúmal vec a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu nie je dôvodná.

12. Podľa § 6 ods. 1 SSP, správne súdy 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.

13. Podľa § 7 písm. a/ SSP, správne súdy 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.

14. Podľa § 178 ods. 1 SSP, žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

15. Podľa § 180 ods. 1 SSP, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, ak je žalobcom fyzická osoba alebo právnická osoba. Ak osobitný predpis neprípúšťa riadny opravný prostriedok, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý vydal rozhodnutie alebo opatrenie.

16. Podľa § 98 ods. 1 písm. c/ SSP, správny súd uznesením odmietne žalobu, ak bola podaná predčasne a lehota na jej podanie v čase rozhodovania správneho súdu ešte nezačala plynúť.

17. Najvyšší súd z obsahu súdneho spisu mal preukázané, že žalobou zo 14. mája 2020 sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu (Generálne riaditeľstvo Zboru väzenskej a justičnej stráže, Útvar sociálneho zabezpečenia) z 11. marca 2020, Číslo: GR ZVJS-d-12379/14-2020, ktorým tento postupom podľa § 84 ods. 1 zákona č. 328/2002 Z.z. v spojení s § 30 ods. 1 písm. i/ Správneho poriadku správne konanie na základe žiadosti žalobcu z 11. februára 2020 o priznanie starobného dôchodku zastavil, nakoľko v tej istej veci sa právoplatne rozhodlo a skutkový stav sa nezmenil. Krajský súd následne uznesením z 18. mája 2020, č.k. 28Sa/11/2020-16 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP v spojení s § 7 písm. a/ SSP žalobu ako neprípustnú odmietol, keď mal

preukázané, že rozhodnutie, ktoré žalobca žiada zrušiť nie je právoplatné, a nakoľko bolo voči nemu podané odvolanie, toto bude vybavené v administratívnom konaní. Dodal, že nie je prípustné, aby správny súd posudzoval na základe podanej správnej žaloby neprávoplatné rozhodnutie, ktoré je v čase podania správnej žaloby stále predmetom prebiehajúceho odvolacieho konania v administratívnom konaní.

18. Najvyšší súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu je čo do výrokovej časti odmietajúcej žalobu vecne správne; nestotožnil sa však s dôvodom, pre ktorý krajský súd pristúpil k odmietnutiu žaloby.

19. 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 ním podanom opravnom prostriedku proti rozhodnutiu z 11. marca 2020, Číslo: GR ZVJS-d-12379/14-2020, ak vydané rozhodnutie žalobca nepovažoval za zákonné.

20. Najvyšší 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 zrejme z celej konštrukcie Správneho súdneho poriadku, keď zákon napríklad požaduje vyčerpanie žalobcovi prípustných opravných prostriedkov, vylučuje zo súdneho prieskumu rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania, ale tiež upravuje možnosť súdu zrušiť aj rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, ktoré mu predchádzalo. 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 preskúmovacou činnosťou zasahovať do právomoci moci výkonnej. Cieľom takejto úpravy teda bude predísť situácii, kedy by súdy vstupovali do potenciálne neskončených správnych konaní preskúmaním procesných rozhodnutí, čoho dôsledkom by mohlo byť až narušenie trojdelenia moci.

21. Z obsahu súdneho spisu vyplýva, že žalobca podal správnu žalobu v čase, kedy prebiehalo stále odvolacie správne konanie. Za tohto stavu potom bolo zo strany krajského súdu správne, že žalobu ako neprípustnú odmietol. Na rozdiel však od názoru krajského súdu, najvyšší súd zastáva názor, že ako dôvod odmietnutia žaloby mal byť skôr aplikovaný § 98 ods. 1 písm. c/ SSP, teda dôvod spočívajúci v odmietnutí žaloby ako podanej predčasne s tým, že lehota na jej podanie v čase rozhodovania súdu ešte nezačala plynúť, čo je uvedený prípad. Ustanovenie § 7 písm. a/ (v spojení s § 98 ods. 1 písm. g/ SSP) sa vzťahuje na prípady, kedy sa žalobca na základe správnej žaloby domáha preskúmania zákonnosti prvostupňového správneho rozhodnutia bez toho, aby tento účastník vyčerpal riadny opravný prostriedok, teda inak povedané, napadol správnu žalobou rozhodnutie, ktoré nadobudlo právoplatnosť bez toho, aby bol vyčerpaný riadny opravný prostriedok. V predmetnej veci však žalobca riadny opravný prostriedok (odvolanie) proti prvostupňovému správnomu rozhodnutiu z 11. marca 2020, Číslo: GR ZVJS-d-12379/14-2020 podal a toto v čase podania žaloby (v spojení s druhostupňovým rozhodnutím) nenadobudlo právoplatnosť.

22. Krajský súd zároveň správne v závere uznesenia poučil žalobcu, že pokiaľ teda prebieha odvolacie konanie, ktorého predmetom je napadnuté prvostupňové správne rozhodnutie, je potrebné, aby žalobca vyčkal na vydanie odvolacieho rozhodnutia. Od doručenia tohto rozhodnutia odvolacieho orgánu mu začne plynúť dvojmesačná lehota na podanie správnej žaloby v zmysle § 181 ods. 1 SSP, v ktorej bude žalobca mať možnosť podať správnu žalobu v sociálnych veciach voči rozhodnutiu odvolacieho správneho orgánu s tým, že ako žalovaného označí orgán, ktorý toto rozhodnutie vydal, t.j. odvolací orgán.

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

24. Z vyššie uvedených dôvodov, najvyšší súd kasačnú sťažnosť žalobcu postupom podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

25. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší súd tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, nárok na ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 SSP) a žalovanému ich nepriznal, lebo nebola splnená podmienka výnimočnosti na jeho strane (§ 467 ods. 1 SSP v spojení s § 168 veta druhá SSP).

26. Toto rozhodnutie prijal najvyšší súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP v spojení s § 147 ods. 2 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.