

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 10Sžo/199/2015
Identifikačné číslo spisu: 2014200457
Dátum vydania rozhodnutia: 26.10.2016
Meno a priezvisko: JUDr. Zuzana Ďurišová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2016:2014200457.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a členiek senátu JUDr. Jany Henčekovej, PhD. a JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD. v právnej veci žalobcu: Občianske združenie Pinus, Jašíkova 24, Bratislava, proti žalovanému: Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Senica, Vajanského 17, Senica, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 1/2014/61578, 4/2014-sťaž. zo dňa 14.04.2014, na odvolanie žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/104/2014-51 zo dňa 12. marca 2015, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Trnave č. k. 14S/104/2014-51 zo dňa 12. marca 2015 m e n í tak, že žalobu z a m i e t a .

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

Odôvodnenie

Krajský súd napadnutým rozsudkom podľa § 250j ods. 2 písm. e) zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. 1/2014/61578, 4/2014-sťaž. zo dňa 14.04.2014, ktorým žalovaný oznámil žalobcovi, že jeho odvolanie zo dňa 20.03.2014 je riešené ako sťažnosť v zmysle zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žalobcovi nepriznal nárok na náhradu trov konania.

Krajský súd v odôvodnení napadnutého rozhodnutia zhodnotil, že medzi žalobcom ako zamestnávateľom poberajúcim príspevok v zmysle Dohody je odlišný právny názor na skutočnosť, či v prípade postupu spočívajúcom v nevyplatení príspevku za príslušný mesiac na základe žiadosti v zmysle čl. III. Dohody s poukazom na priebeh vykonávanej kontroly došlo k nezákonnému zásahu do práv žalobcu a či bolo povinnosťou orgánu verejnej správy vydať o tejto skutočnosti rozhodnutie.

S prihliadnutím na príslušnú právnu úpravu súd prvého stupňa konštatoval, že konanie vo veciach týkajúcich sa vyplácania príspevku v zmysle § 59 zákona č. 5/2004 Z. z. je v súlade s úpravou vyplývajúcou z ustanovenia § 70 zákona č. 5/2004 Z. z. vylúčené z okruhu konaní spravujúcich sa zákonom č. 71/1967 Zb. Správny poriadok (1 ods. 1 in fine). Napriek zmluvnému dojednaniu v čl. III

ods. 3 Dohody sa však nepochybné jedná o postup, ktorým je zasiahnuté do práv žalobcu, ktorý vychádzal z legitímneho očakávania, že príspevok bude poskytnutý, nakoľko dôvody nevyplatenia príspevku v predpokladanej lehote považuje za sporné.

Aj napriek tomu, že zákon č. 5/2004 Z. z., ani Dohoda pre prípad nevyplatenia príspevku nestanovujú povinnosť vydať rozhodnutie, krajský súd dospel k záveru, že jeho vydanie je logickým predpokladom pre to, aby sa žalobca mohol v konaní brániť proti postupu žalovaného, z jeho pohľadu nezákonnému.

K otázke procesnej úpravy takéhoto konania a rozhodovania krajský súd zdôraznil, že aj keď nie je dôvodné vyžadovať výslovnú aplikáciu úpravy zákona č. 71/1967 Zb., je nutné trvať na tom, aby vydané rozhodnutie obsahovalo náležitosti, ktoré sú podmienkou a predpokladom pre ďalší postup v konaní, logicky spočívajúci v možnosti podať opravný prostriedok, povinnosti druhostupňového orgánu vo veci rozhodnúť (ust. § 2501 O.s.p nezveruje rozhodovanie o opravnom prostriedku súdu a opravný prostriedok ani nie je zákonom vylúčený) a následnej možnosti domáhať sa súdneho prieskumu právoplatného rozhodnutia.

V tejto súvislosti považoval krajský súd za rozhodujúce, že aj keď národná právna úprava neobsahuje v tomto smere žiadnu výslovnú úpravu, je nutné prihliadať na základné ústavné princípy, na ktorých je založený náš právny systém (vrátane práva na prístup k súdu v zmysle 61. 46 Ústavy SR), viazanosť medzinárodnými dohovormi a v nadväznosti na to všeobecne akceptovanú povinnosť správnych orgánov rešpektovať aj princípy európskeho správneho práva, ktorých súčasťou sú aj princípy dobrej verejnej správy, vyjadrené v Kódexe dobrej verejnej správy ako súčasť odporúčania CM/REC (2007)7 Výboru ministrov členským štátom o dobrej verejnej správe. Z týchto vyplýva o.i. právo účastníka správneho konania byť vypočutý, právo na ukončenie konania rozhodnutím, právo na preskúmanie rozhodnutia.

Súd prvého stupňa preto považoval za dôvodnú požiadavku, aby prvostupňový orgán v prípade nevyplatenia príspevku v predpokladanej lehote vydal rozhodnutie, proti ktorému je možné podať opravný prostriedok. Ak účastník považuje za dôvodné očakávať na základe platne uzavretej zmluvy vyplatenie príspevku, v prípade záveru o nedôvodnosti úhrady je potrebné vydať rozhodnutie, na základe ktorého jednak účastníkovi bude ozrejmenej dôvod neposkytnutia predpokladanej sumy, jednak mu bude daná možnosť na základe opravného prostriedku (minimálnym obsahom ktorého bude uvedenie napadnutého rozhodnutia, dôvody nesprávnosti a procesný návrh) zabezpečiť v rámci práva na dvojstupňové konanie predloženie veci nadriadenému orgánu na posúdenie správnosti postupu orgánu nižšieho stupňa.

Mal za pochybenie postup žalovaného, keď podanie označené výslovne ako odvolanie, tento bez ďalšieho považoval za sťažnosť na postup a vybavil ho postupom podľa zákona o sťažnostiach. Je logické, že ak podanie považoval za sťažnosť, nepredkladal ho na rozhodnutie inštančne nadriadenému orgánu. To však nič nemení na nesprávnosti postupu, keď vo veci odvolania vydal rozhodnutie - formou oznámenia o vybavení podania postupom podľa zákona o sťažnostiach. Pri posudzovaní danej veci treba pri primeranej aplikácii vyššie uvedených ústavných princípov považovať za rozhodujúce právo účastníka správneho konania domáhať sa prieskumu rozhodnutia v dvojstupňovom konaní.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný včas odvolanie, v ktorom namietal, že vec bola zo strany súdu nesprávne právne posúdená v tom, že súd považoval za pochybenie postup žalovaného, keď podanie označené výslovne ako odvolanie bez ďalšieho považoval za sťažnosť na postup a vybavil ho postupom podľa zákona o sťažnostiach a prijal záver, že pri posudzovaní danej veci treba pri primeranej aplikácii ústavných princípov považovať za rozhodujúce právo účastníka správneho konania domáhať sa prieskumu rozhodnutia v dvojstupňovom konaní.

Žalovaný sa nestotožnil s názorom súdu, že Oznámenie č. 1/2014/61578, 4/2014-sťaž. zo dňa 14.04.2014 (ďalej len „oznámenie“) treba považovať za rozhodnutie. Toto oznámenie nezakladá, nemení a ani neruší oprávnenia žalobcu, ani ním nie sú jeho oprávnenia priamo dotknuté a z tohto dôvodu ho v

zmysle § 244 ods. 3 prvá veta O.s.p. nemožno považovať za rozhodnutie. Oznámením žalovaný nerozhodol o neposkytnutí príspevku žalobcovi, len ho ním upovedomil o tom, že skutočnosti, ktoré sú obsahom jeho podania označeného ako odvolanie budú riešené podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.

Zdôraznil, že odvolanie žalobcu smerovalo proti výzve na doplnenie dokladov k žiadosti o úhradu platby č. 2 zo dňa 05.03.2014, ktorá rovnako ako toto oznámenie, nepriznala, nezmenila ani nezrušila oprávnenie žalobcu na vyplatenie príspevku. Výzva bola vyhotovená na podklade záväzkovo-právneho vzťahu, ktorým bola Dohoda č. 6/§59/2013/VAOTP 2 o poskytnutí príspevku na činnosť pracovného asistenta podľa § 59 zákona č. 5/2004 o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“ a „Dohoda“) uzavretá medzi žalobcom a žalovaným. Výzvou žalovaný nerozhodol o neposkytnutí príspevku žalobcovi, len ňou overoval oprávnenosť dokladov predložených žalobcom v súlade s čl. III bodom 3. Dohody. V danej veci žalovaný pristúpil k poskytnutiu príspevku až po ukončení kontroly oprávnenosti nákladov a dňa 17.10.2014 vyplatil žalobcovi príspevok vo výške 471,56 Eur.

Z uvedeného mal za zrejmé, že žalobca sa odvolal proti rozhodnutiu, ktoré neexistovalo. Preto podanie, ktoré žalobca označil ako odvolanie bolo posudzované podľa jeho obsahu a na jeho vybavenie bol aplikovaný zákon č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach.

Rovnako sa žalovaný nestotožnil s názorom súdu, že žalobca bol uvedeným postupom ukrátený na svojom ústavnom práve preskúmania veci nadriadeným orgánom, nakoľko i pri vybavovaní sťažnosti platí zásada dvojstupňového konania, ktorá je obsiahnutá v § 22 ods.3 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach, a v zmysle ktorej má sťažovateľ právo sťažnosťou proti vybaveniu sťažnosti dať vec preskúmať nadriadenému orgánu. Namietal tiež, že súd nesprávne posúdil otázku procesnej úpravy pri poskytovaní príspevku. Túto odôvodnil v rozsudku rozporne a zmätočne, keď na jednej strane súd konštatuje, že konanie vo veciach týkajúcich sa vyplácania príspevku v zmysle § 59 zákona o službách zamestnanosti je v súlade s úpravou ust. § 70 zákona o službách zamestnanosti vylúčené z okruhu konaní spravujúcich sa zákonom č. 71/1967 Zb., preto v danej veci nie je dôvodné vyžadovať výslovnú aplikáciu správneho konania, a na strane druhej považuje za rozhodujúce v danej veci právo účastníka správneho konania domáhať sa prieskumu rozhodnutia v dvojstupňovom konaní. Žalovaný považuje za nelogické, že ak sa v predmetnej veci správny poriadok neaplikuje, nemôže v tejto veci vystupovať účastník správneho konania s právami a povinnosťami vyplývajúcimi zo správneho poriadku.

Proces poskytovania príspevku vyplýva z ustanovenia § 70 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti. Podľa tohto ustanovenia sa všeobecný predpis o správnom konaní vzťahuje na konania podľa § 13 ods. 1 písm. e) zákona o službách zamestnanosti. Keďže poskytovanie príspevku na činnosť pracovného asistenta podľa § 59 zákona o službách zamestnanosti nespadá pod žiadne tam uvedené konanie, neaplikoval žalovaný na postup v predmetnej veci zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní.

Ak by správny poriadok bolo potrebné aplikovať na všetky rozhodovacie procesy (prinajmenšom na nárokové) podľa zákona o službách zamestnanosti, bolo by to v rozpore s niektorými konkrétnymi legislatívnymi opatreniami. Zákomom č. 96/2013 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 5/2004 Z. z., došlo k úprave § 13 ods. 1 v spojení s § 70 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti tak, aby sa vylúčila pôsobnosť správneho poriadku na zaraďovanie občanov do evidencie uchádzačov o zamestnanie a na niektoré prípady vyradenia uchádzačov o zamestnanie z evidencie uchádzačov o zamestnanie (uvedený zámer jednoznačne vyplýva aj z dôvodovej správy k zákonu č. 96/2013 Z. z.). Zákonodarca teda prijatím tohto zákona prejavil úmysel vyňať niektoré rozhodovacie procesy podľa zákona o službách zamestnanosti z uplatňovania správneho poriadku, a to pozitívnym vymedzením tých konaní, na ktoré sa správny poriadok má vzťahovať. Na základe uvedeného preto na vybavenie žiadosti o poskytnutie príspevku na činnosť pracovného asistenta podľa § 59 zákona o službách zamestnanosti nie je potrebné aplikovať správny poriadok.

Postupom prvostupňového súdu tak došlo k vydaniu nezákonného rozsudku a naplneniu dôvodov

odvolania podľa § 205 ods. 2 písm. f) a písm. b) O.s.p. Vzhľadom na vyššie uvedené žalovaný navrhol, aby odvolací súd rozsudok krajského súdu zrušil v napadnutej časti a aby žalobu zamietol v celom rozsahu.

Žalobca sa k odvolaniu žalovaného nevyjadril.

Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.), preskúmal napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa spolu s konaním, ktoré mu predchádzalo bez nariadenia pojednávania v súlade s § 250ja ods. 2 O.s.p. a jednomyseľne dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné zmeniť tak, že žaloba sa zamietla. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 26.10.2016 po tom, čo deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený na úradnej tabuli a internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (www.nsud.sk) najmenej päť dní vopred (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p.).

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p., v správnom súdnictve súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov preskúmajú zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia súd skúma, či žalobou napadnuté rozhodnutie je v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky, t. j. najmä s hmotnoprávnymi a procesnými administratívnymi predpismi.

Podľa § 244 ods. 3 O.s.p., rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

V takto vymedzenom rámci prieskumu a po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že podstatou súdneho odvolania proti rozsudku krajského súdu ako aj žaloby, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania rozhodnutia žalovaného, je otázka správneho zistenia rozhodujúcich skutočností a dostatočného rámca podkladov pre naplnenie zásady materiálnej pravdy v ďalšom procese aplikácie hmotného práva.

Z obsahu predloženého súdneho spisu najvyšší súd zistil, že žalovaný vykonal u žalobcu v dňoch 29.01.2014, 30.01.2014 a 31.01.2014 kontrolu v súvislosti s nárokom na výplatu príspevku na činnosť asistenta zamestnávateľa zdravotne postihnutej osoby, ktorej je žalovaný poskytovateľom s tým výsledkom, že asistent zdravotne postihnutého zamestnanca sa v čase kontroly ani raz na pracovisku nenachádzal.

Žiadosťou o úhradu č. 20 zo dňa 06.02.2014 sa žalobca domáhal od žalovaného úhrady platby - príspevku na činnosť pracovného asistenta za obdobie mesiaca január 2014 podľa § 59 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a v súlade s Dohodou č. 6/§59/2013/VAOTP 2 uzavretou medzi žalobcom a žalovaným dňa 01.07.2013 o poskytnutí príspevku na činnosť pracovného asistenta podľa § 59 zákona č. 5/2004 Z. z.).

Žalovaný správny orgán „Výzvou na doplnenie dokladov k žiadosti o úhradu platby č. 20“ zo dňa 05.03.2014 reagoval na žiadosť žalobcu o úhradu platby č. 20 tak, že žalobcu požiadal, aby sa v lehote 10 pracovných dní od doručenia výzvy osobne dostavil na úrade za účelom odstránenia zistených nezrovnalostí v ním predložených dokladoch v súlade s čl. III., Práva a povinnosti úradu, bod 3 Dohody.

Podaním zo dňa 16.03.2014, označeným ako „Neposkytnutie príspevku na činnosť pracovného asistenta (§ 59) za mesiac február 2014 odvolanie“ sa žalobca domáhal, aby odvolací orgán po preskúmaní napadnutého rozhodnutia (neposkytnutie príspevku v zákonom ustanovenej lehote) toto pre nezákonnosť zmenil tak, že príspevok na činnosť pracovného asistenta podľa ustanovenia § 59 zákona č. 5/2004 Z. z. bezodkladne poukáže na účet zamestnávateľa.

Následne vydal žalovaný dňa 14.04.2014 „Oznámenie“, ktorým informoval žalobcu o tom, že ním podané odvolanie zo dňa 16.03.2014 bude riešené ako sťažnosť v zmysle zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach. Poznamenal, že predmetom sporu je zistenie nezrovnalostí žalovaným v dokladoch predložených žalobcom, čo žalobca odmieta a poukazuje na nezákonný postup.

Voči „Oznámeniu“ žalovaného podal žalobca návrh na jeho preskúmanie s tým, že žiadal jeho zrušenie a vrátenie veci na ďalšie konanie. Krajský súd žalobe žalobcu vyhovel, teda napadnuté oznámenie žalovaného, ktoré považoval za rozhodnutie, zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Odvolací súd v prvom rade dáva do pozornosti, že správne súdnictvo je založené na generálnej klauzule vyjadrenej v ustanovení čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a v čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd; Občiansky súdny poriadok však negatívnou enumeráciou v ustanovení § 248 kvantitatívne zužuje rozsah rozhodnutí správnych orgánov podliehajúcich súdному prieskumu. Pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov je potrebné mať na zreteli aj charakter napádaného rozhodnutia v zmysle ustanovení § 244 ods. 3, § 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, teda či ide o rozhodnutie, ktoré

- bolo vydané v správnom konaní,
- zakladá, mení alebo ruší oprávnenia a povinnosti fyzických a právnických osôb alebo sa priamo dotýka práv, právom chránených záujmov alebo povinností fyzických alebo právnických osôb,
- po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov (odvolanie, rozklad) nadobudlo právoplatnosť.

Rozhodnutím správneho orgánu je teda každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti právnických osôb a fyzických osôb. Takéto rozhodnutie možno vydať vo formalizovanom procese (druhu správneho konania) alebo aj mimo takého formalizovaného procesu, bez uplatnenia konkrétnej procesnej úpravy. Výnimočne takéto rozhodnutie v skutočnosti nemusí existovať (tzv. fikcia rozhodnutia) a napriek tomu je preskúmateľné v správnom súdnictve. Inak platí zásada, že preskúmať je prípustné len rozhodnutie, ktoré bolo objektívne poznateľným spôsobom vydané, doručené alebo iným obdobným spôsobom sprístupnené právnickej osobe alebo fyzickej osobe. Na forme takého rozhodnutia nezáleží. Preskúmaniu rozhodnutia nebráni, ak správny orgán použije formu, ktorá neobsahuje všetky inak predpísané náležitosti správneho rozhodnutia podľa všeobecných alebo osobitných procesných predpisov upravujúcich administratívny proces, prípadne použije formu obyčajného listu, prípisu alebo obdobného spôsobu informovania o svojom rozhodnutí o právach alebo povinnostiach právnickej osoby alebo fyzickej osoby. Ak nejde o rozhodnutie, ale len o úkon správneho orgánu, ktorého obsah nemá autoritatívny vzťah k žiadnej osobe, taký úkon nepodlieha súdnému prieskumu.

Vo svetle uvedeného má odvolací súd za to, že práve preskúmané „rozhodnutie“ žalovaného má charakter úkonu správneho orgánu, ktorého obsah nemá autoritatívny vzťah k žalobcovi, preto nepodlieha súdnému prieskumu.

Odvolací súd pri formulovaní uvedeného záveru vychádzal predovšetkým zo skutočnosti, ktorú považoval za nespornú, že napadnutým oznámením žalovaného, ktoré žalobca označil za rozhodnutie, žalovaný nerozhodoval ani o vzniku, ani zmene alebo o skončení poskytovania príspevku na činnosť pracovného asistenta podľa § 59 zákona č. 5/2004 Z. z. v zmysle Dohody č. 6/§ 59/2013/VAOTP 2 zo dňa 01.07.2013. Napokon žalovaný, na základe celkového hodnotenia a výsledku následnej finančnej kontroly č. 51/2014/NFK poukázal žalovanému príspevok na činnosť pracovného asistenta, a to za 18 odpracovaných dní vo výške 471,56 Eur (výsledná suma bola znížená o sumu zodpovedajúcu 3 dňom, kedy sa počas kontroly nepreukázala osobná prítomnosť asistenta na pracovisku).

Predmetným oznámením žalovaného, ako už odvolací súd uviedol vyššie, žalovaný iba poskytol žalobcovi informáciu, že jeho podanie zo dňa 16.03.2014 označené ako „Neposkytnutie príspevku na činnosť pracovného asistenta (§ 59) za mesiac február 2014 odvolanie“ bude vybavené v režime zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach ako sťažnosť. Rovnako aj výzvou na doplnenie dokladov k žiadosti o úhradu platby č. 20 zo dňa 05.03.2014 žalovaný len požiadal žalobcu, aby sa osobne dostavil za účelom

odstránenia nezrovnalostí v ním predložených dokladoch. Uvedeným postupom žalovaný nezasiahol do sféry práv a povinností žalobcu, preto odvolací súd vyhodnotil podanú žalobu ako nedôvodnú.

Na základe uvedeného Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 220 O.s.p. v spojení s § 250ja ods. 3 O.s.p. napadnutý rozsudok krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietol.

O trovách konania rozhodol odvolací súd podľa § 224 ods. 1 a 2 O.s.p. v spojení s § 246c O.s.p. a § 250k ods. 1 O.s.p. tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal, pretože žalobca nebol úspešný a žalovanému zákon priznanie trov konania neumožňuje.

S poukazom na ustanovenie § 492 ods. 2 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok postupoval odvolací súd v konaní podľa predpisov účinných do 30.06.2016 (zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok).

Poučenie:

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