

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 9Sžsk/163/2018
Identifikačné číslo spisu: 5018200322
Dátum vydania rozhodnutia: 30.10.2019
Meno a priezvisko: JUDr. Viera Nevedelová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2019:5018200322.1

UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci sťažovateľa (predtým žalobcu): A. Z. I., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. X. Š. Č. XXXX/XX, Č., proti žalovanému: Ministerstvo financií Slovenskej republiky, so sídlom Štefanovičova č. 5, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí žalovaného č. MF/008382/2018-241 zo dňa 26.06.2018 a č. MF/015023/2017-243 zo dňa 25.07.2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline, č. k. 28Sa/28/2018-51 zo dňa 18. septembra 2018, takto

rozhodol:

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

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

Odôvodnenie

1. Krajský súd v Žiline uznesením, č. k. 28Sa/28/2018-51 zo dňa 18.09.2018, odmietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania a zrušenia rozhodnutia Ministra financií SR č. MF/008382/2018-241 zo dňa 26.06.2018, ktorým zastavil konanie o preskúmanie rozhodnutia Ministerstva financií SR č. MF/015023/2017-243 zo dňa 25.07.2017 mimo odvolacieho konania, vo veci nepriznania invalidného výsluhového dôchodku.

2. V odôvodnení svojho uznesenia krajský súd uviedol, že preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania je mimoriadnym opravným prostriedkom na preskúmanie právoplatných rozhodnutí mimo odvolacieho konania. Má charakter dozorového opravného prostriedku. Jediným dôvodom na jeho uplatnenie je nezákonnosť; do úvahy teda neprichádza preskúmanie nesprávnych, neúčelných a nehospodárnych rozhodnutí, ak neodporujú zákonom. Na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nie je právny nárok. Podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania nemá povahu rozhodnutia, ktorým sa začína správne konanie ako v prípade obnovy konania.

3. Z tvrdení žalobcu uvedených v žalobe a z právnej úpravy tohto mimoriadneho opravného prostriedku vyplýva, že predmetné konanie začal správny orgán z úradnej moci, a preto v súlade s vyššie uvedenými ustanoveniami bolo plne v jeho právomoci rozhodnúť, či dôvod začatia odpadol, kedy sa tak stalo a na

základe čoho, a začaté konanie zastaviť (rovnako uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 1Sžo-KS 221/2004). S názorom žalobcu, že správny orgán nemohol takto postupovať, ale naopak, mal rozhodnúť vo veci samej konkrétnym spôsobom, ako žiadal žalobca, nemožno súhlasiť. Keďže žalobca nemal právny nárok na vedenie mimo odvolacieho konania a správne konanie sa v danom prípade nezačína na základe návrhu žalobcu (podnet žalobcu nemá status návrhu na začatie správneho konania), pokiaľ bolo toto konanie zastavené, takýto postup je v súlade so Správnym poriadkom.

4. V danom prípade, keďže bolo zastavené konanie o preskúmanie právoplatného rozhodnutia mimo odvolacieho konania, krajský súd konštatoval, že k takémuto dotknutiu nemohlo dôjsť. Rozhodnutie zo dňa 25.07.2017 je právoplatné a tým, že bolo mimo odvolacie konanie zastavené, nedošlo k žiadnemu novému modifikovaniu (zmene) práv a povinností, ani k zrušeniu tohto právoplatného rozhodnutia. Ak konanie, ktoré mohlo zmeniť či zrušiť toto právoplatné rozhodnutie bolo zastavené, potom zásah do už konštituovaných práv a povinností žalobcu nemohol nastať. Pokiaľ žalobca mal za to, že rozhodnutie z 25.07.2017 je nezákonné, mal proti nemu podať správnu žalobu, na základe ktorej by správny súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia, avšak toto neučinil. Inštitút mimo odvolacieho konania totiž nenahrádza inštitút správneho súdnictva.

5. V tejto súvislosti krajský súd ako správny súd poukázal na judikatúru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, a to rozhodnutia č. k. 3SŽ/97/94 zo dňa 17.10.1994, č. k. 3Sžo/74/2014 zo dňa 06.10.2015, č. k. 1SŽr/30/2010 zo dňa 21.10.2011 a 3SŽf/75/2014 zo dňa 01.07.2015, 7SŽi/5/2013 zo dňa 11.07.2014, judikát publikovaný pod č. R 51/1995, ktoré riešili obdobnú procesnú problematiku, v zmysle ktorých v prípade, ak v mimoodvolacom konaní nedošlo k zmene alebo zrušeniu preskúmaného rozhodnutia, oznámenie, resp. rozhodnutie o tom, že správny orgán nezistil dôvody pre zrušenie rozhodnutia mimo odvolacieho konania podľa § 65 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok), nepodlieha preskúmaniu súdom v správnom súdnictve.

6. Správny súd teda konštatoval, že rozhodnutie o zastavení konania o preskúmanie konkrétneho rozhodnutia mimo odvolacieho konania je procesným rozhodnutím, ktoré však žiadnym spôsobom nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu, keďže rozhodnutie, ktoré žiadal zrušiť alebo zmeniť v mimo odvolacom konaní, bolo právoplatné a na jeho zmenu či zrušenie nemá právny nárok. V tomto kontexte je potrebné odlišovať riadny opravný prostriedok, a to odvolanie a mimoriadny opravný prostriedok, a to preskúmanie mimo odvolacieho konania. Kým riadny opravný prostriedok má za následok začatie odvolacieho konania voči neprávoplatnému rozhodnutiu správneho orgánu, podnet na mimoodvolacie konanie nemá za následok začatie mimoodvolacieho konania a pokiaľ aj takéto mimoodvolacie konanie začne ex offio, ale také konanie bude zastavené, nemá to žiaden vplyv na už právoplatné rozhodnutie správneho orgánu, a preto nemôže vyvolať ukrátenie v právnej sfére žalobcu.

7. Správny súd odmietol žalobu aj vo vzťahu k žalobnému petitu, ktorým žalobca žiadal zrušiť (okrem rozhodnutia MF SR zo dňa 26.06.2018) aj rozhodnutie Ministra financií SR č. MF/015023/2017-243 zo dňa 25.07.2017. Napadnutému rozhodnutiu nepredchádzalo rozhodnutie orgánu verejnej správy nižšieho stupňa, pretože napadnuté rozhodnutie zo dňa 26.06.2018 je vydané prvostupňovým správnym orgánom, konkrétne Ministrom financií Slovenskej republiky. Napadnutému rozhodnutiu teda nepredchádzalo žiadne rozhodnutie vydané orgánom verejnej správy nižšieho stupňa. Rozhodnutie Ministra financií SR zo dňa 25.07.2017 je samostatným druhostupňovým rozhodnutím, ktorým bolo rozhodnuté o odvolaní žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu Finančného riaditeľstva SR zo dňa 29.05.2017, a preto bolo samostatným predmetom súdneho prieskumu. Žalobca teda mal zákonnú možnosť podať proti tomuto rozhodnutiu v zákonnej lehote dvoch mesiacov od jeho doručenia správnu žalobu na správny súd. Uvedené rozhodnutie teda nie je možné zrušiť v zmysle § 191 ods. 3 SSP ako rozhodnutie správneho orgánu nižšieho stupňa, ktoré predchádzalo napadnutému rozhodnutiu. Pokiaľ žalobca navrhuje zrušiť aj rozhodnutie Ministra financií SR č. MF/015023/2017-243 zo dňa 25.07.2017, pričom správnu žalobu podal osobne 15.08.2018, žaloba bola podaná zjavne po lehote podľa § 181 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), čo vyplýva z tej skutočnosti, že podnet na zrušenie tohto rozhodnutia mimo odvolacieho konania podal žalobca 19.10.2017, čo znamená,

že vtedy mu už muselo byť toto rozhodnutie doručené. Preto správny súd v tejto časti žalobu ako oneskorene podanú podľa § 98 ods. 1 písm. d/ SSP odmietol.

8. Žalobca (ďalej aj „sťažovateľ“) podal v zákonom určenej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu uvedeného v ustanovení § 440 ods. 1 písm. i/ SSP.

9. Nesúhlasil s právnym názorom krajského súdu a vyslovil názor, že rozhodnutie žalovaného zo dňa 26.06.2018 o zastavení konania vo veci preskúmania rozhodnutia žalovaného zo dňa 25.07.2017 vo veci nepriznania invalidného výsluhového dôchodku, nie je rozhodnutím alebo opatrením predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy a zároveň malo za následok ujmu na subjektívnych právach žalobcu. Konanie o preskúmanie rozhodnutia v mimoodvolacom konaní začal žalovaný na podnet žalobcu. Žalovaný zistil, že bol porušený § 85 ods. 4 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.“) tým, že odvolací orgán zamietol odvolanie proti rozhodnutiu o nepriznaní invalidného výsluhového dôchodku na základe posudku Služobného posudkového lekára, ktorý vydal posudok v prvostupňovom konaní, pričom v odvolacom konaní mal byť vypracovaný iný posudok Hlavným posudkovým lekárom. Jediným dôvodom na nepriznanie invalidného výsluhového dôchodku bol posudok Služobného posudkového lekára. Žalovaný v mimoodvolacom konaní dal vypracovať nový posudok Hlavnému posudkovému lekárovi, ktorý pri posudzovaní miery schopnosti vykonávať primerané civilné zamestnanie žalobcom, postupoval v rozpore s § 3 zákona č. 328/2002 Z. z. a posudzoval žalobcov zdravotný stav na základe všeobecných predpisov o sociálnom poistení, čo § 3 zákona zakazuje. Na základe uvedeného nesprávne stanovil percentuálnu stratu miery schopnosti vykonávať primerané civilné zamestnanie žalobcom. Voči posudku Hlavného posudkového lekára podal žalobca námietky, na základe čoho bol vypracovaný druhý posudok, identický s prvým posudkom, pričom žalovaný tento nepovažoval za nezákonný a na jeho základe konanie zastavil.

10. Sťažovateľ vyslovil názor, že správny orgán bol povinný v danom konaní aplikovať § 65 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“). Za podstatné považuje, že konanie začalo na základe podnetu žalobcu, v odvolacom konaní bol porušený zákon a žalovaný postupoval v rozpore s uvedeným ustanovením, keď preskúmané rozhodnutie nezrušil alebo nezmenil. V danom prípade žalovaný pochybil, keď ponechal v platnosti preskúmané rozhodnutie. Skutočnosť, že rozhodnutie orgánu verejnej správy 2. stupňa bolo vydané na základe posudku realizovaného v prvostupňovom konaní Služobným posudkovým lekárom, predstavuje odopretie práva na odvolacie konanie, keďže v odvolaní žalobca napádal práve nezákonnosť lekárskeho posudku Služobného posudkového lekára. Po tom, ako správny orgán v mimoodvolacom konaní konal nezákonne a nezrušil alebo nezmenil napadnuté rozhodnutie, začal preskúmať hmotnoprávne dôvody na priznanie invalidného výsluhového dôchodku a po preskúmaní podmienok na priznanie invalidného výsluhového dôchodku, vydal rozhodnutie o zastavení mimo odvolacieho konania na základe lekárskeho posudku, v ktorom bola stanovená percentuálna strata miery schopnosti vykonávať primerané civilné zamestnanie žalobcom v rozpore s § 3 zákona č. 328/2002 Z. z.. Uvedené predstavuje ujmu na subjektívnych právach žalobcu, a teda nie je správny názor krajského súdu, ktorý odmietol žalobu v zmysle § 98 ods. 1 písm. g/ v spojení s § 7 písm. e/ SSP. V prípade, ak by preskúmanie napadnutého rozhodnutia nebolo preskúmateľné súdom, neexistovala by ochrana voči protiprávnemu konaniu správneho orgánu, čo by bolo v rozpore s právom na súdnu ochranu, princípom materiálneho právneho štátu. Skutočnosť, že existuje právoplatné rozhodnutie vydané na základe nezákonného postupu správnych orgánov, ktoré konštituovalo určitý právny stav, toto nie je dôvodom na odmietnutie podanej žaloby.

11. Sťažovateľ poukázal na znenie § 65 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. a vyslovil názor, že žalovaný v jeho v intenciách nepostupoval, vykonával dokazovanie tým, že nechal vypracovať lekárske posudky Hlavným posudkovým lekárom. Konaním žalovaného bola podopretá možnosť sťažovateľa, dať preskúmať zákonnosť lekárskeho posudku Hlavného posudkového lekára správneho súdu. Odmietnutie žaloby krajským súdom preto považuje za nezákonné.

12. Podľa názoru žalobcu, na daný prípad nie je možné aplikovať právne závery uvedené v

rozhodnutiach Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, na ktoré poukazoval správny súd, pretože boli vydané skutkovo a právne odlišných veciach.

13. Na základe uvedeného dôvodu sťažovateľ navrhol kasačnému súdu, aby zrušil uznesenie Krajského súdu v Žiline a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

14. Žalovaný vo svojom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti uviedol, že Krajský súd v Žiline sa vo svojom rozhodnutí riadne a presvedčivo vysporiadal so všetkými argumentami žalobcu uvádzanými v žalobe, uznesenie je vydané v súlade so zákonom a navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

15. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) prejednal vec v rozsahu kasačnej sťažnosti bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a dospel jednomyselne k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

16. Podľa § 3 zákona č. 328/2002 Z. z., na vzťahy upravené týmto zákonom sa nevzťahujú všeobecné predpisy o sociálnom poistení, ak tento zákon neustanovuje inak.

17. Podľa § 84 zákona č. 328/2002 Z. z., na konanie o dávkach a službách sociálneho zabezpečenia sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.

18. Podľa § 65 ods. 1 a 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) v znení neskorších predpisov, rozhodnutie, ktoré je právoplatné, môže z vlastného alebo iného podnetu preskúmať správny orgán najbližšie vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý toto rozhodnutie vydal (§ 58), ak ide o rozhodnutie ústredného orgánu štátnej správy, jeho vedúci na základe návrhu ním ustavenej osobitnej komisie.

Správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia ho zruší alebo zmení, ak bolo vydané v rozpore so zákonom, všeobecne záväzným právnym predpisom alebo všeobecne záväzným nariadením. Pri zrušení alebo zmene rozhodnutia dbá na to, aby práva nadobudnuté dobromyseľne boli čo najmenej dotknuté.

19. Podľa § 30 ods. 1 písm. h/ správneho poriadku, správny orgán konanie zastaví, ak odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu.

20. Podľa § 7 písm. b/ SSP správne súdy nepreskúmajú správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nemajú povahu rozhodnutia o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzickej osoby a právnickej osoby, najmä rozhodnutia a opatrenia organizačnej povahy a rozhodnutia a opatrenia upravujúce vnútorné pomery orgánu, ktorý ich vydal, ak tento zákon neustanovuje inak.

21. Preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania je ako opravný prostriedok spôsobilý vyvolať zmenu alebo zrušenie právoplatného rozhodnutia správneho orgánu. Predstavuje teda zákonom povolenú odchýlku od zásadnej požiadavky, ktorou je záväznosť a nezmeniteľnosť právoplatných rozhodnutí, preto sa v správnej praxi označuje ako mimoriadny opravný prostriedok. To však zároveň znamená, že nie je generálne použiteľný a možno ho s úspechom uplatniť len vo výnimočných prípadoch. Základná idea mimoriadnych opravných prostriedkov vychádza z toho, že právna istota a stabilita nastolené právoplatným rozhodnutím sú v právnom štáte (čl. 1 ods. 1 Ústavy SR) narušiteľné len mimoriadne a výnimočne.

22. Pri preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania ide o posúdenie súladu rozhodnutia so všeobecne záväznými právnymi predpismi. Predpokladom na uplatnenie tohto opravného prostriedku je právoplatnosť rozhodnutia. Rozhodnutia vydané v správnom konaní (v danom prípade v konaní o nepriznaní výsluhového invalidného dôchodku) možno zmeniť alebo zrušiť, ak správny orgán príslušný na preskúmanie rozhodnutia zistí, že bolo vydané v rozpore so zákonom.

23. Inštitút mimoriadnych opravných prostriedkov pri rešpektovaní stability práv priznaných

právoplatným rozhodnutím nie je určený na odstraňovanie procesných väd a nedostatkov, ktoré nemali vplyv na zákonnosť rozhodnutia z hľadiska hmotného práva. Zrušenie takto preskúmaného rozhodnutia prichádza do úvahy len vtedy, ak vadné rozhodnutie nemalo byť vôbec vydané a konanie treba zastaviť, alebo vtedy, keď pre nevyhnutnosť vykonania ďalšieho dokazovania je z hľadiska rýchlosti či hospodárnosti výhodnejšie, ak vo veci opätovne rozhodne orgán nižšieho stupňa. V ostatných prípadoch správny orgán sám rozhodne. Novým, zákonu zodpovedajúcim spôsobom tak určí práva, ktoré boli preskúmaným rozhodnutím nesprávnym spôsobom, či v nesprávnom rozsahu priznané. V prípade, ak je na základe preskúmania rozhodnutia mimo odvolacieho konania vydané rozhodnutie, ktorým je zmenené alebo zrušené právoplatné rozhodnutie správneho orgánu, dochádza k zmene postavenia účastníka konania, k zmene jeho práv alebo právom chránených záujmov alebo povinností. Rozhodnutie o zastavení konania o preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania nemožno považovať za rozhodnutie zasahujúce do subjektívnych práv a povinností, resp. meniace postavenie účastníka konania na základe právoplatného rozhodnutia orgánu verejnej správy.

24. Na rozdiel od riadnych opravných prostriedkov, mimoriadne opravné prostriedky (obnova konania, mimoodvolacie konanie) vykonávajú orgány dozoru (t. j. správny orgán a prokurátor) a využívajú prostriedky dozoru ex officio, teda z úradnej povinnosti. Na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, ako bolo už vyššie uvedené, nemá účastník konania právny nárok. Ak správny orgán počas konania o preskúmaní rozhodnutia mimo odvolacieho konania po preskúmaní skutkových okolností v čase vydania rozhodnutia (§ 65 ods. 3 Správneho poriadku) zistí, že nie je dôvod na zrušenie alebo zmenu rozhodnutia, konanie zastaví v zmysle § 30 ods. 1 písm. h/ Správneho poriadku, teda z dôvodu, že odpadol dôvod konania začatého na podnet správneho orgánu. Uvedený postup orgánu verejnej správy je dôvodný v prípade, ak po preskúmaní veci (i s prípadným doplnením dokazovania, ak to pokladá za potrebné a vhodné) zistí, že preskúmané rozhodnutie je vecne správne. V danom prípade je bez právneho významu, či mimoodvolacie konanie začalo z podnetu orgánu verejnej správy alebo z iného podnetu.

25. Z obsahu z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že dňa 29.05.2017 vydalo Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky, ako orgán verejnej správy 1. stupňa rozhodnutie, ktorým sťažovateľovi nepriznal invalidný výsluhový dôchodok. Voči predmetnému rozhodnutiu podal sťažovateľ odvolanie, o ktorom rozhodol žalovaný rozhodnutím č. MF/015023/2017-243 zo dňa 25.07.2017 tak, že odvolanie sťažovateľa zamietol a potvrdil prvostupňové rozhodnutie č. 824944/2017 zo dňa 29.05.2017. Sťažovateľovi bolo predmetné rozhodnutie žalovaného doručené dňa 07.08.2017. Sťažovateľ nepožiadala správny súd o preskúmanie rozhodnutia č. MF/015023/2017-243 zo dňa 25.07.2017 podaním žaloby podľa § 61, v lehote podľa § 181 ods. 1 SSP, čím sám znemožnil súdny prieskum zákonnosti tohto rozhodnutia ako i predchádzajúceho postupu orgánu verejnej správy.

26. Na základe uvedených dôvodov dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky k záveru, že Krajský súd v Žiline rozhodol vo veci v súlade so zákonom, keď žalobu voči rozhodnutiu žalovaného č. MF/008382/2018-241 zo dňa 26.06.2018, podľa § 98 ods. 1 písm. g/ SSP ako neprípustnú odmietol. Kasačný súd preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

27. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 SSP v spojitosti s ust. § 167 ods. 1 SSP a neúspešnému sťažovateľovi náhradu trov kasačného konania nepriznal.

28. Toto rozhodnutie bolo prijaté pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný riadny opravný prostriedok.