

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: **JUDr. P.P.**, bytom R., proti žalovanému: **JUDr. Š. H., podpredseda vlády a minister spravodlivosti Slovenskej republiky**, Župné námestie 13, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 8170/2007-41 zo dňa 3. júla 2007, konajúc o odvolaní žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 217/07-34 zo dňa 2. júla 2008, takto

r o z h o d o l:

Najvyšší súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Bratislave č. k. 2 S 217/07-34 zo dňa 2. júla 2008 **p o t v r d z u j e**.

Účastníkom náhradu trov odvolacieho konania nepriznáva.

O d ô v o d n e n i e:

Krajský súd v Bratislave napadnutým uznesením č. k. 2 S 217/07-34 zo dňa 2. júla 2008 zastavil konanie o žalobe žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného č. 8170/2007-41 zo dňa 3. júla 2007 o odvolaní žalobcu z funkcie národného člena Eurojustu pre Slovenskú republiku podľa ustanovenia § 2 ods. 2 zákona č. 530/2004 Z. z. o zastúpení Slovenskej republiky v Eurojuste a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 530/2004 Z. z.“); žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania. Dôvodom zastavenia konania bolo, že žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného je správnym aktom vnútroorganizačnej povahy, teda rozhodnutím, ktoré nepodlieha súdnemu prieskumu podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

Podľa názoru krajského súdu medzi zástupcom Eurojustu pre Slovenskú republiku a ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky je vzťah podriadenosti a nadriadenosti. V tomto prípade je zástupca Slovenskej republiky v Eurojuste podriadený ministrovi spravodlivosti Slovenskej republiky. Dôvod pre odvolanie národného zástupcu v Eurojuste môže spočívať v oblasti disciplinárnej ale aj v oblasti manažérskej alebo organizačnej. Opačný výklad by podľa krajského súdu priviedol nežiaduci stav, keď by nemohol byť zástupca Slovenskej republiky v Eurojuste kontrolovateľný a pre manažérske alebo iné nedostatky pri výkone funkcie za ne odvolateľný. Preto je vzťah medzi ministrom spravodlivosti Slovenskej republiky a zástupcom Slovenskej republiky v Eurojuste vzťahom osobitným, organizačnej povahy a rozhodnutie o odvolaní je správnym aktom vnútroorganizačnej povahy. V predmetnej právnej veci nejde o správny akt smerujúci navonok voči nepodriadeným osobám, ktorý by podliehal preskúmaniu súdom. Ide o tzv. ostatný akt, ktorým sa určitým osobám prepožičiava kvalifikované postavenie. Takýto akt je

autorizáciou, na ktorú nie je právny nárok, z čoho vyplýva, že takéto rozhodnutie nie je preskúmateľné súdom. Ide o akt vnútroorganizačnej povahy charakterizovaný znakom podriadenosti a nadriadenosti; proces odvolania žalobcu bol vedený zjavne zo zrozumiteľného dôvodu pri rešpektovaní princípu nadriadenosti a podriadenosti, ktorý je charakteristický pre správu vo všeobecnosti.

Podľa krajského súdu nebol žalobca odvolaním z postu zástupcu Slovenskej republiky v Eurojuste dotknutý na jeho právach v zmysle ustanovenia § 244 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku. Napokon, funkcia zástupcu Slovenskej republiky v Eurojuste nie je považovaná za výkon funkcie verejného funkcionára (čl. 2, čl. 3 ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov).

Proti tomuto uzneseniu krajského súdu podal žalobca v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom navrhol uznesenie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie. Podľa žalobcu súd prvého stupňa neúplne zistil skutkový stav veci, pretože nevykonal navrhnuté dôkazy potrebné na zistenie rozhodujúcich skutočností, súd prvého stupňa dospel na základe vykonaných dôkazov k nesprávnym skutkovým zisteniam a rozhodnutie súdu prvého stupňa vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Postupom krajského súdu mu bolo odopreté právo na súdnu ochranu, odňatá možnosť konať pred súdom. Krajský súd rozhodol bez nariadenia pojednávania napriek tomu, že žalobca výslovne krajskému súdu oznámil, že nesúhlasí s prerokovaním veci bez nariadenia pojednávania.

Žalobca sa nestotožnil s názorom krajského súdu, že v predmetnej právnej veci ide o vnútroorganizačný akt, ktorým nebolo rozhodnuté o jeho právach a právom chránených záujmoch a teda nepodlieha súdnemu prieskumu. Poukázal na rozhodnutia správnych súdov týkajúcich sa odvolaných predsedov súdov ministrom spravodlivosti, v ktorých sa jednoznačne konštatovalo, že ide o akty správnej povahy a boli porušené ich práva na prístup k verejnej funkcii – v tej súvislosti sa domnieva, že funkcia národného člena Eurojustu je rovnako verejnou funkciou a právo na prístup k nej má každý občan Slovenskej republiky, ktorý spĺňa podmienky predpísané zákonom č. 530/2004 Z. z., ak bol už do takej funkcie vymenovaný ministrom spravodlivosti.

Podľa názoru žalobcu v prípade jeho odvolania došlo tiež k porušeniu zásady zákazu retroaktivity. Bol použitý novelizovaný zákon č. 530/2004 Z. z. nerešpektujúci jeho pôvodné ustanovenia, za účinnosti ktorých bol do funkcie vymenovaný, najmä ustanovenia § 2 ods. 5 citovaného zákona. Žalovaný bez splnenia zákonných podmienok žalobcu odvolal dňa 3. júla 2007 z funkcie bez toho, aby mu poskytol primeraný čas na usporiadanie jeho osobných a rodinných pomerov. Neposkytol mu pri sťahovaní z cudziny súčinnosť, náklady na sťahovanie a na prenájom bytu v Haagu mu neboli refundované. Žalobca ako národný zástupca v Eurojuste bol v postavení vedúceho diplomatickej misie.

Žalovaný vo svojom písomnom vyjadrení navrhol napadnuté uznesenie krajského súdu potvrdiť. Nestotožňuje sa s názorom žalobcu o údajnej retroaktivite a v tej súvislosti poukázal na intertemporálne ustanovenie § 11 zákona č. 530/2004 Z. z..

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku) preskúmal odvolaním napadnuté rozhodnutie krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že odvolaniu žalobcu nemožno vyhovieť.

Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle ustanovenia § 250ja ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku.

Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu, ktorým je Slovenská republika (čl. 1 Ústavy SR). Správnym súdnictvom sa zabezpečuje realizácia ústavného princípu domáhať sa súdnej ochrany práv fyzických a právnických osôb na nezávislom a nestrannom súde.

Podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku sú predmetom správneho súdnictva právoplatné rozhodnutia správnych orgánov, ktorými sa zasiahlo do subjektívnych práv fyzických alebo právnických osôb. Správny súd preskúmava aj zákonnosť rozhodnutia, proti ktorému zákon nepripúšťa odvolanie. Pokiaľ ide o konanie a rozhodovanie o žalobách je správne súdnictvo založené na princípe generálnej klauzuly v zmysle čl. 36 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd a čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorej súdy v zásade môžu a musia preskúmavať všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy. Rozsah právomoci súdov pri preskúvaní správnych rozhodnutí je obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy nepreskúmavajú (§ 248 Občianskeho súdneho poriadku). Ide o nasledovné rozhodnutia:

- a) rozhodnutia správnych orgánov predbežnej povahy a procesné rozhodnutia týkajúce sa vedenia konania,
- b) rozhodnutia, ktorých vydanie závisí výlučne od posúdenia zdravotného stavu osôb alebo technického stavu vecí, ak samy osebe neznamenaajú právnu prekážku výkonu povolania, zamestnania alebo podnikateľskej alebo inej hospodárskej činnosti,
- c) rozhodnutia o nepriznaní alebo odňatí odbornej spôsobilosti právnickým osobám alebo fyzickým osobám, ak samy osebe neznamenaajú právnu prekážku výkonu povolania alebo zamestnania,
- d) rozhodnutia správnych orgánov, ktorých preskúvanie vylučujú osobitné zákony.

Vylúčenie správneho rozhodnutia zo súdneho prieskumu musí byť výslovné. Platí to aj pre vylúčenie preskúmania zákonnosti postupu správneho orgánu zo súdneho preskúvania. K vylúčeniu rozhodnutia alebo postupu z preskúmania môže dôjsť len osobitným zákonom („rozhodnutie nepodlieha súdnemu prieskumu“). Ak nejde o rozhodnutie, ale len o úkon správneho orgánu, ktorého obsah nemá autoritatívny vzťah k žiadnej osobe, taký úkon nepodlieha súdnemu prieskumu. Základným rozlišovacím znakom takého úkonu je to, že správny orgán nevystupuje v úlohe vykonávateľa štátnej moci, ale len v pozícii oznamovateľa, inštruktora alebo orgánu zodpovedného za agendu sťažnosti, potvrdení, overení a pod..

V správnom súdnictve podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku preskúmavajú súdy na základe žalôb prípady, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu (§ 247 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku).

Predpokladom postupu súdu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (rozhodovanie o žalobách proti rozhodnutiam a postupom správnych orgánov) je, aby pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť (§ 247 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku).

Občiansky súdny poriadok zakotvuje niektoré ďalšie predpoklady, ktoré musia byť splnené, aby súd mohol preskúmať zákonnosť rozhodnutia a postupu správneho orgánu:

- žaloba musí byť na súde podaná do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia správneho orgánu, ak osobitný zákon neustanovuje inú lehotu,
- ak účastník konania nemá právnické vzdelanie, musí byť zastúpený advokátom (až na výnimky vyplývajúce z ustanovenia § 250a Občianskeho súdneho poriadku),
- žaloba musí obsahovať predpísané náležitosti.

Odvolačný súd posudzoval charakter aktu ministra spravodlivosti podľa zákona 530/2004 Z. z. a procesného postupu pri vydávaní tohto aktu.

Na základe novely zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) – zákon č. 527/2003 Z. z. došlo k rozšíreniu rozsahu pôsobnosti správneho poriadku.

Podľa ustanovenia § 1 ods. 1 správneho poriadku sa tento zákon vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Rozsah pôsobnosti správneho poriadku bol citovanou novelou vymedzený nielen pozitívne, ale aj negatívne.

Správny poriadok je treba použiť na konanie v súvislosti s rozhodovacou činnosťou správneho orgánu v prípade, že:

- ide o konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických alebo právnických osôb (tzv. pozitívne vymedzenie rozsahu pôsobnosti),
- osobitný zákon výslovne aplikáciu správneho poriadku nevyklučuje (tzv. negatívne vymedzenie rozsahu pôsobnosti).

Konanie správneho orgánu predstavuje stanovený postup, ktorý správny orgán musí dodržiavať pri rozhodovaní v konkrétnych veciach. Výsledkom rozhodovania ako prejavu výkonu verejnej moci správneho orgánu je vydanie rozhodnutia, ktoré sa vzťahuje na právne postavenie fyzických a právnických osôb.

Správny poriadok je procesnoprávnym predpisom, ktorý má všeobecný charakter. Vyššie citovaná novela správneho poriadku výslovne zakotvila tzv. subsidiárny charakter správneho poriadku vo vzťahu k osobitným zákonom upravujúcim rozhodovanie správnych orgánov. To znamená, že ak osobitný zákon úplne nevyklúčil uplatňovanie správneho poriadku, správny orgán pri rozhodovaní podľa tohto osobitného zákona použije zákon č. 71/1967 Zb. v plnom rozsahu.

Keďže citovaná novela správneho poriadku vypustila ustanovenie § 2, ktoré upravovalo prípady, v ktorých bolo použitie správneho poriadku vylúčené (podľa ods. 2 písm. a/ sa ustanovenia tohto zákona nevzťahovali na postup, v ktorom správne orgány rozhodujú o právnych pomeroch organizácií, pracovníkov alebo funkcionárov, ak tieto

pomery súvisia s ich podriadenosťou orgánu, ktorý o veci rozhoduje, alebo na postup, v ktorom správne orgány rozhodujú o právnych pomeroch organizácie pri riadení ich hospodárskej činnosti), správny poriadok je treba aplikovať na každý rozhodovací proces, výsledkom ktorého je vydanie správneho aktu autoritatívnym spôsobom ovplyvňujúceho právne postavenie fyzických a právnických osôb s výnimkou prípadov, že osobitný zákon použitie správneho poriadku výslovne vylučuje.

Podľa ustanovenia § 2 ods. 2 zákona č. 530/2004 Z. z. minister spravodlivosti Slovenskej republiky vymenúva a odvoláva národného člena po prerokovaní s generálnym prokurátorom Slovenskej republiky.

Zákon č. 530/2004 Z. z. výslovne nevylučuje aplikáciu správneho poriadku a nemá ani osobitnú procesnú úpravu procesného postupu, ktorého výsledkom je vydanie aktu ovplyvňujúceho právne postavenie národného člena v Eurojuste, ktorým rozhodnutie ministra v zmysle § 2 ods. 2 zákona č. 530/2004 Z. z. podľa názoru odvolacieho súdu nesporne je.

S ohľadom na tzv. subsidiárny charakter správneho poriadku vo vzťahu k osobitným zákonom odvolací súd zastáva názor, že na rozhodovanie ministra v zmysle ustanovenia § 2 ods. 2 zákona č. 530/2004 Z. z. sa vzťahuje správny poriadok.

Vzhľadom na vyššie citované zákonné ustanovenia a zásady odvolací súd, na rozdiel od súdu prvého stupňa, dospel k záveru, že rozhodnutie žalovaného treba považovať za individuálny správny akt týkajúci sa práv žalobcu, pričom jedným zo základných práv subjektu je možnosť domôcť sa svojich práv na príslušnom orgáne v rámci správneho konania, resp. na súde. Nestotožnil sa preto s argumentáciou krajského súdu ani žalovaného, že o individuálny správny akt v tomto prípade nejde.

Zákonodarca zakotvil v ustanovení § 61 správneho poriadku právo brániť sa proti prvostupňovému rozhodnutiu podaním riadneho opravného prostriedku, ktorý nazval rozkladom.

Správny poriadok výslovne ustanovuje, že právomoc rozhodnúť o rozklade má vedúci ústredného orgánu štátnej správy.

V zmysle ustanovenia § 61 ods. 2 správneho poriadku o rozklade rozhoduje vedúci ústredného orgánu štátnej správy na základe návrhu ním ustanovenej osobitnej komisie. Proti tomuto rozhodnutiu sa nemožno odvolať. Rozhodovanie v prvom i druhom stupni správneho konania zostáva na úrovni správneho orgánu toho istého stupňa. Pri rozhodovaní o rozklade ide vlastne o osobitný prípad opravy vlastného rozhodnutia.

Osobitná (rozkladová) komisia má postavenie poradného orgánu. Správny poriadok neupravil kreovanie týchto komisií. Vedúci ústredného orgánu štátnej správy v praxi postupujú podľa zásad na zriaďovanie a činnosť osobitných (rozkladových) komisií, schválených uznesením vlády Slovenskej republiky č. 1211 z roku 2002. V zmysle týchto zásad môže byť komisia vedúceho ústredného orgánu štátnej správy jeho stálym odborným poradným orgánom, alebo takúto komisiu môže zriadiť aj ad hoc.

Keďže správny poriadok jednoznačne zakotvuje, že vedúci ústredného orgánu štátnej správy rozhoduje na základe návrhu osobitnej komisie, treba dospieť k záveru, že osobitná komisia má len postavenie jeho poradného orgánu. Preto jej návrh na rozhodnutie vedúceho ústredného orgánu štátnej správy nezaväzuje. V praxi nie je vylúčené, že vedúci ústredného orgánu štátnej správy rozhodne inak, ako mu navrhla rozkladová komisia.

Je pravdou, že rozhodnutie žalovaného zo dňa 3. júla 2007 č. 8170/2007-41 správnym poriadkom stanovené náležitosti (§ 47) neobsahuje a neobsahuje ani poučenie o opravnom prostriedku – rozklade. Samotná táto skutočnosť však podľa názoru odvolacieho súdu nespôsobuje nulitu rozhodnutia. Preto odvolací súd na túto procesnú chybu nemohol prihliadať.

Keďže zákon č. 530/2004 Z. z. neobsahuje ustanovenie, ktoré by vylučovalo aplikáciu správneho poriadku, žalobca mal proti rozhodnutiu žalovaného podať rozklad, o ktorom by bolo rozhodnuté v rozkladovom konaní.

Právoplatné rozhodnutie ministra ako vedúceho ústredného orgánu štátnej správy, ktorý rozhoduje o rozklade na základe návrhu rozkladovej komisie, podlieha preskúmvacej právomoci súdu na základe podanej žaloby (§ 247 a nasl. Občianskeho súdneho poriadku).

Žalobca však rozklad proti rozhodnutiu žalovaného nepodal. Tým, že žalobca napadol žalobou prvostupňové rozhodnutie žalovaného, nevyčerpal všetky riadne opravné prostriedky, čím neboli splnené podmienky stanovené Občianskym súdnym poriadkom na postup súdu podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 247 ods. 2) a nebola daná právomoc súdu na konanie vo veci žalobcu. Krajský súd mal preto konanie zastaviť s poukazom na § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku, keďže prvostupňové rozhodnutie nemôže byť v danom prípade samo o sebe bez ďalšieho predmetom preskúmania súdom.

Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací odvolaním napadnuté uznesenie krajského súdu podľa § 219 ods. 1 v spojení s § 250ja ods. 3 veta druhá Občianskeho súdneho poriadku potvrdil.

O náhrade trov odvolacieho konania rozhodol odvolací súd podľa § 224 ods. 1 a § 142 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku s poukazom na § 246c ods. 1 a § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, keďže žalobca v konaní úspech nemal a žalovanému v odvolacom konaní trov nevznikli.

P o u č e n i e : Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.

V Bratislave dňa 26.novembra 2008

**JUDr. Jozef Hargaš, v. r.
predseda senátu**

Za správnosť vyhotovenia:
Peter Szimeth