

## U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci navrhovateľky: **JUDr. M. B., PhD., MPH**, bytom P., proti odporcovi: **Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70, Bratislava, zastúpený: JUDr. Michaela Töröková**, advokátka, Advokátska kancelária so sídlom 29. augusta 5, 811 08 Bratislava, v konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy, jednomyseľne

### r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh **z a m i e t a**.

Navrhovateľke a odporcovi právo na náhradu trov konania **n e p r i z n á v a**.

### O d ô v o d n e n i e

Navrhovateľka sa podaným návrhom z 27. mája 2014 domáhala, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj „NS SR“) uložil povinnosť odporcovi konať a rozhodnúť vo veci návrhu a vykonať kontrolu vybavenia sťažnosti Ministerstva zdravotníctva SR (ďalej aj „MZ SR“) v lehote do dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia z dôvodu, že odporca, ktorému podala celkom 6 (šesť) písomných podnetov a dožadovala sa nimi kontroly vybavovania jej sťažnosti zo 07. februára 2012 adresovanej Slovenskej zdravotníckej univerzity v Bratislave (ďalej aj „SZU“), ktorej sa porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov týkali, bol pri vybavovaní jej sťažnosti nečinný.

V dôvodoch svojho návrhu popísala postup MZ SR a odporcu pri vybavovaní ňou podaných sťažností a uviedla, že Úradu vlády Slovenskej republiky postupne v čase od 08. júla 2012 do 15. apríla 2014 zaslala písomné prejavy vôle, ktoré zhrnula do 6-tich bodov:

1. zo dňa 08. júla 2012 proti postupu SZU pri vybavovaní sťažnosti zo dňa 07. februára 2012
2. zo dňa 07. decembra 2012 – upozornenie na nečinnosť MZ SR pri vybavovaní sťažnosti proti postupu SZU pri vybavovaní sťažnosti zo dňa 07. februára 2012,

3. zo dňa 12. marca 2013 – sťažnosť proti postupu MZ SR pri vybavovaní sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach,
4. zo dňa 06. mája 2013 – žiadosť o kontrolu vybavenia sťažnosti,
5. zo dňa 03. februára 2014 – žiadosť o preverenie správnosti vybavenia sťažnosti zo dňa 08. júla 2013 MZ SR a
6. zo dňa 15. apríla 2014 – žiadosť o preverenie správnosti vybavenia sťažnosti zo dňa 08. júla 2013 MZ SR.

Argumentovala, že Úrad vlády jej prvé až piate podanie postúpil listami MZ SR a na jej šieste podanie reagoval listom zo 07. mája 2014 tak, že na základe jej podania z 08.07.2012 už kontrolu v SZU Bratislava v rozsahu svojej pôsobnosti vymedzenej osobitnými predpismi vykonalo MZ SR, ktoré tak, ako Úrad vlády SR, má postavenie orgánu kontroly podľa zákona č. 10/1996 Z.z. o kontrole v štátnej správe a už listom z 20.06.2013 bola SKBPK ÚV SR upozornená, že citovaný zákon neukladá povinnosť vykonať kontrolu na základe žiadosti fyzickej alebo právnickej osoby.

V ďalšej časti návrhu vytykala navrhovateľka odporcovi, že sa s jej podaniami meritórne podľa zákona č. 575/2001 Z.z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v spojení s § 11 ods. 2 zákona o sťažnostiach č. 9/2010 Z.z. a § 3 písm. a/ zákona o kontrole v štátnej správe nevysporiadal, hoci jej sťažnosť po odstúpení podaní vybavovala ministerka zdravotníctva aj keď jej podnety smerujúce ku kontrole vybavenia sťažnosti smerovali proti nej. Preto stanoviská, ako aj postupy Úradu vlády Slovenskej republiky pri vybavovaní šiestich písomných podaní považuje za nezákonné, protiústavné a formalistické. Táto nečinnosť zo strany odporcu spôsobila, že verejný záujem na vybavení sťažnosti zostal bokom a bez vyjadrenia, či 33 bodov jej sťažnosti je opodstatnených alebo neopodstatnených. Zo skutočností preukázaných listinnými dôkazmi vyplýva, že úrad vlády ako orgán verejnej správy nevykonal kontrolu vybavenia jej sťažnosti bez vážneho dôvodu a aj po podaní ďalších piatich písomných podnetov je nečinný.

Podstatou sťažnosti boli jednotlivé časti, ktoré upozorňovali na konkrétne závažné porušenia všeobecne záväzných právnych predpisov a pochybenia vedúcich predstaviteľov Slovenskej zdravotníckej univerzity. Práve nečinnosť ministerstva pri prešetrovaní ňou uvádzaných 33 porušení všeobecne záväzných právnych predpisov a vnútorných predpisov vysokými predstaviteľmi Slovenskej zdravotníckej univerzity v rokoch 2006 – 2010 je podstatou žaloby.

Odporca v písomnom vyjadrení navrhol návrh ako neopodstatnený zamietnuť a priznať náhradu trov konania. V dôvodoch vyjadrenia uviedol, že navrhovateľka vo svojom návrhu opisuje šesť podaní, ktoré adresovala odporcovi v období od 08. júla 2012 do 15. apríla 2014, pričom konštatuje, že všetkými podaniami sa domáhala na Úrade vlády SR kontroly vybavenia prvej sťažnosti podanej podľa zákona o sťažnostiach, adresovanej dňa 07. februára 2012 Slovenskej zdravotníckej univerzite v Bratislave, ktorou v 33 samostatných častiach upozornila na porušovanie všeobecných záväzných právnych predpisov a vnútorných

predpisov SZU, a ktorú SZU po predĺžení lehoty vybavila dňa 19. júna 2012. Navrhovateľka v návrhu uvádza aj spôsob, akým boli jej podania vybavené zo strany žalovaného.

V tejto súvislosti odporca zdôraznil, že všetky podania navrhovateľky vybavil v súlade so zákonom. Prešetrovanie sťažnosti je predmetom postupu orgánov verejnej správy a iných orgánov podľa zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach. Súd v konaní podľa štvrtej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) ani v iných druhoch občianskeho súdneho konania nemá právomoc prešetrovať postup pri vybavení sťažnosti (rozhodnutie NS SR sp. zn. 3Sžnč/3/2013).

Zo žalobného petitu, v znení uvedenom v návrhu, nie je zrejmé, v akej veci má odporca konať a rozhodnúť. Navrhovateľka vyjadruje nespokojnosť nad tým, ako jej podania vybavilo MZ SR a tiež nad postupom odporcu pri vybavení jej šiestich podaní. Keďže všetky podania navrhovateľky adresované odporcovi, ktoré uvádza v návrhu, boli zo strany odporcu vybavené, nie je mu z petitu zrejmé, vo veci ktorého podania navrhovateľky má konať a rozhodnúť a tiež nie je zrejmé, z akého dôvodu by odporca mal znova vybavovať podania, ktoré už raz vybavené boli. To, že spôsob vybavenia podaní navrhovateľky nie je zhodný s jej predstavami, nie je dôvodom na podávanie návrhu na nečinnosť žalovaného.

V ďalšej časti vyjadrenia odporca poukázal na právny názor uvedený v rozhodnutí NS SR sp. zn. 1Sžo/133/2007, podľa ktorého: „...správne súdnictvo je ovládané dispozičnou zásadou, v zmysle ktorej predmetom súdneho preskúmvacieho konania je to, čo žalobca svojim návrhom (žalobou) za predmet takéhoto konania označí. Je potrebné rozlišovať medzi konaním o nečinnosti správneho orgánu a konaním o žalobe proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu, ktoré predstavujú samostatné formálne a obsahovo rozdielne druhy konaní súdu v rámci zákonnej úpravy postupu súdu v správnom súdnictve. Kým v konaní proti nečinnosti orgánu verejnej správy súd na návrh účastníka skúma, či správny orgán mal spôsobom stanoveným zákonom konať a či a prečo takto bez vážneho dôvodu nekonal, v konaní proti rozhodnutiam správnych orgánov súd na návrh – žalobu účastníka preskúmvava súlad takéhoto rozhodnutia so zákonom. Rozdielny charakter konaní spôsobuje, že pôvodné konanie proti nečinnosti správneho orgánu nemôže automaticky zmeniť charakter na konanie o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu bez toho, aby takéto konanie bolo iniciované dispozitívnym úkonom vo forme príslušnej žaloby“.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd vecne príslušný podľa § 246 ods. 2 písm. b/ O.s.p. preskúmv mal vec bez nariadenia pojednávania (§ 250t ods. 4 veta prvá O.s.p.) a v senáte rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zák. č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).

Podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

*V správnom súdnictve preskúmajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov **zákonnosť** rozhodnutí a **postupu orgánov verejnej správy**, ktorými sa zakladajú, menia alebo zrušujú práva alebo povinnosti fyzických alebo právnických osôb, ako aj rozhodnutí, ktorými práva a právom chránené záujmy týchto osôb môžu byť priamo dotknuté (§ 244 ods. 1, 2 O.s.p.).*

*Podľa § 250t ods. 1 O.s.p., fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný, **môže sa domáhať, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy vo veci konať a rozhodnúť**. Návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.*

*Súd o návrhu rozhodne bez pojednávania uznesením. Ak súd návrhu vyhovie, vo výroku uvedie označenie orgánu, ktorému sa povinnosť ukladá, predmet a číslo správneho konania a primeranú lehotu, nie však dlhšiu ako tri mesiace, v ktorej je orgán verejnej správy povinný rozhodnúť. Súd môže na návrh orgánu verejnej správy túto lehotu predĺžiť. Nedôvodný alebo neprípustný návrh súd zamietne (§ 250t ods. 4 O.s.p.).*

*Vôľou zákonodarcu vyjadrenou v zákonnej úprave ustanovenej v § 250t O.s.p. bolo zabezpečiť ochranu práv fyzických alebo právnických osôb, ak orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom tým, že je v konaní nečinný tak, že sa fyzická alebo právnická osoba môže domáhať, aby súd vyslovil povinnosť orgánu verejnej správy konať a rozhodnúť.*

*Predpokladom priznania uvedenej ochrany fyzickej alebo právnickej osobe súdom, v zmysle uvedenej právnej normy je preukázanie, že orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom, a to tým, že je v konaní nečinný a jeho nečinnosťou sú alebo by mohli byť práva alebo právom chránené záujmy fyzickej alebo právnickej osoby, domáhajúcej sa takejto ochrany návrhom, porušené alebo inak dotknuté (§ 250t ods. 8 O.s.p. v spojení s § 247 ods. 1 O.s.p.).*

*Z podkladov súdneho spisu je zrejmé, že navrhovateľka sa svojím návrhom domáhala súdnej ochrany pred tvrdenou nečinnosťou odporcu a postupu súdu podľa ustanovenia § 250t ods. 1 O.s.p., t.j. podľa štvrtej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, upravujúcej „Konanie proti nečinnosti orgánu verejnej správy“, ktorý inštitút je určený na ochranu fyzickej alebo právnickej osoby, pokiaľ orgán verejnej správy nekoná bez vážneho dôvodu spôsobom ustanoveným príslušným právnym predpisom. Petitom je návrh, aby sa nečinnému správne orgánu uložila povinnosť konať a rozhodnúť v primeranej lehote, ktorá nemôže byť dlhšia než tri mesiace od právoplatnosti rozhodnutia.*

*Nečinnosť ako nezákonný negatívny jav správneho orgánu nastáva vtedy, keď správny orgán vo veci nekoná (je pasívny), aj keď podľa zákona je povinný konať. Len vtedy, keď zákon neukladá orgánom verejnej správy konať, môže byť nečinnosť definovaná ako rozpor*

s morálkou, či etikou. V ostatných prípadoch, t.j. keď obsahom príslušnej právnej normy je povinnosť správneho orgánu konať, je nečinnosť nezákonná a protiprávna. Je v hrubom rozpore so zásadou zákonnosti vo verejnej správe. Zákon je v právnom poriadku vždy základom všetkej činnosti verejnej správy, ktorá je významnou súčasťou orgánov verejnej moci, prostredníctvom ktorej sa realizuje v štáte výkonná moc. Jej závažnosť spočíva v tom, že orgány verejnej správy plnia celý rad verejnoprávnych úloh v najrôznejších sférach a oblastiach spoločenského života, pričom ako oprávnené orgány zasahujú do práv a slobôd fyzických a právnických osôb, ukladajú im povinnosti, prípadne používajú prostriedky donútenia, na čo majú zákonné oprávnenie. Je preto namieste, že toto oprávnenie nesie so sebou povinnosť bezpodmienečne rešpektovať základné princípy a hranice stanovené im právnym poriadkom.

Pod nečinnosťou orgánu verejnej správy treba rozumieť nielen absolútnu nečinnosť, ale aj to, ak orgán verejnej správy koná spôsobom, ktorý znamená porušenie práva na konanie bez zbytočných prieťahov. To však neznamená, že súd je oprávnený určovať orgánu verejnej správy, ako má vo veci konať. Ustanovenie § 250t je svojím obsahom zamerané tak, aby odstraňovanie nečinnosti orgánov verejnej správy nebolo znehodnocované nielen neopodstatneným podaním dotknutého subjektu – navrhovateľa, nepružnosťou v konaní orgánov verejnej správy, ale aj formalistickým prístupom v konaní súdov. Preto ustanovenie § 250t ods. 1 druhá veta uvádza, že návrh v konaní proti nečinnosti nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis.

Kľúčovou a teda právne a skutkovo relevantnou otázkou danej veci bolo preskúmať, či odporca je v konaní skutočne nečinný, resp. či vo veci nekoná bez vážneho, t.j. právne relevantného a akceptovateľného dôvodu.

Senát zistil, že pod sp. zn. 3Sžnč/3/2013 sa na Najvyššom súde Slovenskej republiky viedlo konanie účastníkov: JUDr. M. B. PhD. MPH proti Ministerstvu zdravotníctva SR o návrhu proti nečinnosti orgánu verejnej správy, v ktorom sa už najvyšší súd zaoberal zákonnosťou postupu orgánu verejnej správy – Ministerstva zdravotníctva SR pri vybavovaní sťažností navrhovateľky, a v ktorom svoje podania adresovala aj Úradu vlády SR (v tomto konaní odporcovi).

V uvedenom konaní najvyšší súd vyslovil, že *prešetrovanie sťažností je predmetom činnosti postupu orgánov verejnej správy a iných orgánov podľa zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach. Súd v konaní podľa štvrtej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, ani v iných druhoch občianskeho súdneho konania nemá právomoc prešetrovať postup pri vybavovaní sťažností.*

Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) už v súvislosti s existenciou efektívneho prostriedku nápravy vo vnútroštátnom poriadku viacnásobne konštatoval, že v zmysle čl. 35 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd („Dohovor“) považuje za efektívny prostriedok nápravy taký, ktorý je dostupný a umožňuje dosiahnuť

nápravu alebo zadost'učinenie za namietané porušenia. Existencia prostriedku nápravy musí byť dostatočne konkrétna, nielen v teórii, ale aj v praxi, v opačnom prípade nemá požadovanú dosiahnuteľnosť a účinnosť (Feldek versus Slovensko z 15. júna 2000, Vernillo v. Francúzsko, 20. február 1991, Johnston and Others v. Írsko, 18. december 1986, Van Droogenbroeck judgment versus Belgicko, 24. jún 1982).

Súčasťou práva na súdnu ochranu v zmysle judikatúry ESLP je okrem iného právo na konanie bez zbytočných prieťahov. Toto právo sa však netýka iba konania na súde, ale aj v konaní pred inými orgánmi, ktoré rozhodujú o právach a záväzkoch inak chránených čl. 6 Dohovoru. Aplikácia relevantnej judikatúry týkajúca sa plynulosti konania na súde platí aj na konanie na správnom orgáne.

Najvyšší súd na základe návrhu, ktorým sa navrhovateľka domáha preskúmania nečinnosti odporcu, preskúmal zákonnosť jeho postupu, t.j. skúmal, či činnosť, ktorou realizuje svoju právomoc vymedzenú osobitnými zákonmi je, alebo nie je v súlade s týmito zákonmi a či správny orgán vykonal zákonom predpísané úkony alebo ich opomenul, resp. odmietol vykonať, prípadne, či nevykonal chybný úkon. Nekonanie musí byť v rozpore s konkrétnym zákonným ustanovením, ktoré obsahuje príkaz pre správny orgán postupovať, konať, robiť určené procesné úkony vrátane rozhodovania.

Z obsahu navrhovateľkou predložených listín a administratívneho spisu tvrdená bezdôvodná nečinnosť odporcu nebola preukázaná. Odporca v rozsahu pôsobnosti vymedzenej osobitnými predpismi komunikoval s navrhovateľkou, reagoval na jej podania a informoval ju o postupe príslušných orgánov pri vybavovaní sťažností v zmysle zákona, čo nakoniec ani navrhovateľka nepoprela, aj keď s ich vybavením nebola spokojná. Skutočnosť, že sa navrhovateľka nestotožňuje s vybavením sťažností podľa jej predstáv, sama osebe nemôže viesť k záveru o porušení jej práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (II. ÚS 44/03, III. ÚS 209/04, IV. ÚS 112/05).

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti najvyšší súd dospel k záveru, že v posudzovanej veci nie sú splnené zákonné podmienky pre aplikáciu ustanovenia § 250t O.s.p., a preto návrh podľa § 250t ods. 4 O.s.p. zamietol.

Záverom treba poznamenať, že v predmetnej veci petit podaného návrhu tak, ako žiada navrhovateľka nezodpovedá vyššie citovanému ustanoveniu § 250t O.s.p., pretože sa domáha uloženia povinnosti konať a rozhodnúť vo veci návrhu a vykonať kontrolu vybavenia sťažnosti prešetrenia vybavovania sťažnosti Ministerstvom zdravotníctva SR.

V zmysle § 153 O.s.p. je súd petitom zásadne viazaný a odstraňuje len vady podľa § 43 O.s.p., spočívajúce v nesprávnosti, neúplnosti alebo nezrozumiteľnosti podania.

Najvyšší súd k uvedenému opakovane dáva do pozornosti právny názor vyslovený v uznesení sp. zn. 3Sžnč/3/2013, cit.: „*Súd nemôže odstraňovať vady petitu spočívajúce*

*v hmotnoprávnej kvalifikácii, pretože rozsah poučovacej povinnosti súdu je obmedzený len na procesné práva a povinnosti (§ 5 O.s.p.). Súd tak môže a musí odstraňovať vady petitu spočívajúce v jeho nezrozumiteľnosti, nejasnosti či neurčitosti, nemôže však účastníka poučovať o tom, že účastníkom (navrhovateľom) formulovaný petit je podľa hmotného práva materiálne nevykonateľný. Števček, M., Ficová, S. a kol. Občiansky súdny poriadok. Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2009, s. 186.“*

O trovách konania súd rozhodol podľa § 250t ods. 5 O.s.p. tak, že navrhovateľke, ktorej návrhu nebolo vyhovené, nepriznal právo na náhradu trov konania. Odporcovi právo na náhradu trov konania zo zákona neprináleží.

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

V Bratislave dňa 19. mája 2015

**JUDr. Gabriela GERDOVÁ, v.r.**  
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:  
Emília Čičková