



ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členiek senátu JUDr. Jany Henčekovej, PhD. a JUDr. Evy Baranovej, v právnej veci žalobkyne: **Ing. T. M.**, zastúpenej JUDr. Š. B., advokátom, proti žalovanému: **Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného zo dňa 8. januára 2007, č. AA/2006/002419 a rozhodnutia zo dňa 8. januára 2007, č. AA/2006/002850, o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Trnave zo dňa 27. marca 2008, č.k. 14 S 47/2007-57 v spojení s opravným uznesením Krajského súdu v Trnave zo dňa 26. júna 2008, č.k. 14 S 47/2007-82, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Trnave zo dňa 27. marca 2008, č.k. 14 S 47/2007-57 v spojení s opravným uznesením Krajského súdu v Trnave zo dňa 26. júna 2008, č.k. 14 S 47/2007-82 **z m e ň u j e** tak, že žalobu **z a m i e t a**.

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

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým rozsudkom krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 8. januára 2007, č. AA/2006/002419 a rozhodnutie zo dňa 30. októbra 2006, č. 90123/2006/05528, ktorým bola žalobkyňa podľa § 31 ods. 2 zákona č. 312/2001 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom do 31.12.2006 (ďalej len „zákon o štátnej službe“) odvolaná z funkcie štátneho radcu – predstavený, námestník generálneho riaditeľa pre zamestnanosť, bez uvedenia dôvodu. Tým istým rozsudkom krajský súd zrušil aj rozhodnutie žalovaného zo dňa 8. januára 2007, č. AA/2006/002850 a rozhodnutie zo dňa 31. októbra 2006, č. 90123/2006/055287,

ktorým podľa § 40 ods. 2 písm. d) zákona o štátnej službe bol so žalobkyňou dňom 31.10.2006 skončený štátnozamestnanecký pomer. Krajský súd zaviazal žalovaného zaplatiť žalobkyňi náhradu trov konania v sume 16 313,-- Sk na účet jej právneho zástupcu do troch dní od právoplatnosti rozhodnutia.

Krajský súd konštatoval, že žalovaný rozhodol na základe nedostatočne zisteného skutkového stavu a podľa platných právnych predpisov, pričom v oboch prípadoch v prvostupňovom aj v odvolacom konaní došlo k zásadným pochybeniam týkajúcich sa dodržiavania základných procesných práv žalobkyne ako účastníčky konania. Žalobkyňa nemala možnosť vzhľadom na rýchlosť konania oboznámiť sa s podkladmi pre vydanie napadnutých rozhodnutí a nemala reálnu možnosť sa k týmto podkladom vyjadriť, prípadne doplniť, resp. podať ďalšie návrhy na dokazovanie. Námietku žalovaného, že žalobkyňa pri svojom dovtedajšom postavení a vzdelaní musela mať vedomosť o možnosti požiadať o predĺženie lehoty, resp. o doplnenie podkladov súd nepovažoval za dôvodnú, pretože podľa jeho názoru nebolo reálne v časovom strese očakávať od žalobkyne, že sa bude ďalším písomným podaním domáhať lehoty na oboznámenie sa s obsahom spisového materiálu, najmä keď sa v tejto situácii nemohla poradiť s ďalšou osobou, prípadne s právnym zástupcom. Ďalším dôvodom zrušenia napadnutých rozhodnutí bolo podľa názoru súdu nedodržený princíp dvojinštančnosti správneho konania, pretože v preskúvanom prípade ako prvostupňový orgán rozhodoval služobný úrad Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny s poukazom na ustanovenie § 27 písm. e), § 31 ods. 2, 3, § 125, § 126 zákona o štátnej službe a ako druhostupňový orgán rozhodovalo Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, vedúci služobného úradu s poukazom na ustanovenie § 138 ods. 1, 3, 4 a 5 zákona o štátnej službe. Prvostupňový súd v tejto súvislosti vzhľadom na zásadu dvojinštančnosti správneho konania vyslovil právny názor, že je potrebné vychádzať zo zákona č. 453/2003 Z.z., najmä z ustanovenia § 3 písm. e), z ktorého vyplýva vecná príslušnosť Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR ako odvolacieho správneho orgánu. Konštatoval, že nesúhlasí s právnym názorom žalovaného, že ak je konanie vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru upravené samostatne zákonom o štátnej službe, správny poriadok sa na toto konanie vzťahuje iba v prípade, ak zákon o štátnej službe neustanovuje inak. Rovnako nesúhlasil s názorom žalovaného, že z ustanovenia § 4 ods. 4 zákona č. 453/2003 Z.z. je možné vyvodiť, že ústredie je samostatným služobným úradom so všetkými právomocami, ktorý nie je vo vzťahu k podriadenosti k služobnému úradu, ktorým je ministerstvo. Krajský súd považoval za opodstatnenú žalobnú námietku žalobkyne, ktorou poukazovala na porušenie povinnosti žalovaného v súvislosti s ustanovením poradnej odvolacej komisie a nemožnosti vyjadriť sa k jej zloženiu a k jej záverom. Krajský súd uviedol, že hoci z ustanovenia § 139 zákona o štátnej službe výslovne nevyplýva povinnosť oznámiť účastníkovi administratívneho konania zloženie poradnej odvolacej komisie, z odseku 5 tohto ustanovenia, z ktorého vyplýva oprávnenie účastníka svoje pochybnosti o nezáujatosti niektorého člena poradnej komisie oznámiť bez meškania vedúcemu úradu vyplýva, že účastník by mal možnosť oboznámiť sa so zložením tejto komisie a s jej stanoviskom ešte pred vydaním rozhodnutia. Krajský súd tiež vytýkal žalovanému, že odvolacia komisia bola zriadená iba vo veci rozhodovania o skončení

štátnozamestnaneckého pomeru, ale nebola zriadená v súvislosti s rozhodovaním o odvolaní predstaveného. Súd prvého stupňa nepovažoval za dostatočne odôvodnené rozhodnutie žalovaného týkajúce sa skončenia štátnozamestnaneckého pomeru, pretože žalovaný sa v ňom obmedzil iba na opísanie doterajšieho priebehu správneho konania a žiadnym spôsobom sa nevysporiadal s námietkami žalobkyne, ktoré uviedla v podanom odvolaní. Vytýkal žalovanému tiež nesprávny výrok druhostupňového rozhodnutia, ktorý nezodpovedá ustanoveniu § 59 zákona č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov.

Včas podaným odvolaním sa žalovaný domáhal, aby odvolací súd zmenil napadnutý rozsudok krajského súdu tak, že žalobu zamietne a neprizná jej právo na náhradu trov konania. V odvolaní zotrval na svojej argumentácii uvedenej v písomnom vyjadrení k žalobe a uviedol, že pre svoje rozhodnutie mal dostatočne zistený skutkový stav a v konaní aplikoval zákon o štátnej službe v znení účinnom v čase vydania rozhodnutí, teda v čase november 2006 až január 2007. K zloženiu poradnej komisie uviedol, že žalobkyňa o oznámenie zloženia poradnej odvolacej komisie nepožiadala a do vydania rozhodnutia nevzniesla žiadnu námietku zaujatosti voči niektorému členovi komisie. Poradná odvolacia komisia bola zriadená na Ústredí práce, sociálnych vecí a rodiny podľa § 139 zákona o štátnej službe a prerokovala obe odvolania žalobkyne podané proti prvostupňovým rozhodnutiam. V oboch prípadoch po oboznámení sa s odvolaním a spisovým materiálom prijala uznesením stanovisko, že odvolania žalobkyne je potrebné zamietnuť a prvostupňové rozhodnutia potvrdiť. Na základe oboch stanovísk poradnej odvolacej komisie boli vydané vedúcim úradu rozhodnutia, ktorými odvolací orgán napadnuté rozhodnutia potvrdil a odvolania zamietol, pretože nezistil v napadnutých rozhodnutiach ani v konaní, ktoré im predchádzali také nedostatky, pre ktoré by sa rozhodnutia museli považovať za nesprávne a museli by sa preto zmeniť alebo zrušiť, čo uviedol aj v odôvodnení oboch rozhodnutiach. Žalovaný v odvolaní ďalej zdôraznil, že v prípade, ak by postupoval podľa záväzného právneho názoru krajského súdu ohľadom dvojinstančnosti správneho konania, konal by tak v rozpore so zákonom o štátnej službe ako osobitného zákona, ktorý upravuje právne vzťahy pri vykonávaní štátnej služby. Okrem iného poukázal aj na ustanovenie § 125 ods. 1, 2 zákona o štátnej službe, podľa ktorého konanie vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru sa vzťahuje na veci týkajúce sa vzniku, zmeny a skončenia štátnozamestnaneckého pomeru, pričom na toto konanie sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak. Konštatoval tiež, že aj posledná novela zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov výslovne zakotvila tzv. subsidiárny charakter správneho poriadku vo vzťahu k osobitným zákonom, ktoré upravujú rozhodovanie správnych orgánov. Nesúhlasil s právnym názorom krajského súdu, že zo zákona č. 453/2003 Z.z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí a rodiny a služieb zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vyplýva kompetencia Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny SR ako odvolacieho správneho orgánu, pretože ide o osobitný zákon, ktorý upravuje zriadenie a postavenie orgánov štátnej správy v oblasti sociálnych vecí a rodiny a služieb zamestnanosti. V konaniach o zmenu alebo skončenie štátnozamestnaneckého pomeru je potrebné postupovať podľa

osobitného zákona, t.j. zákona o štátnej službe a aplikácia zákona č. 453/2003 Z.z. je vo veciach štátnej služby neprípustná.

Žalobkyňa vo svojom vyjadrení navrhla, aby odvolací súd napadnutý rozsudok krajského súdu potvrdil ako vecne správny a zaviazal žalovaného na náhradu trov odvolacieho konania.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal vec podľa § 212 ods. 1 OSP na pojednávaní podľa § 214 ods. 1 OSP a rozhodol podľa § 220 OSP tak, že napadnutý rozsudok zmenil a žalobu žalobkyne zamietol, pretože dospel k záveru, že súd prvého stupňa vec nesprávne právne posúdil.

Z obsahu predložených spisov odvolací súd zistil, že predmetom súdneho preskúmovacieho konania je preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, ktorým vedúci služobného úradu ako odvolací orgán na podklade stanoviska poradnej komisie zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil rozhodnutie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny o zmene štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním predstaveného podľa § 31 ods. 2 zákona o štátnej službe – bez uvedenia dôvodu a ďalej rozhodnutie, ktorým vedúci služobného úradu ako odvolací orgán zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil rozhodnutie Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny o skončení štátnozamestnaneckého pomeru žalobkyne odvolaním nezaradeného predstaveného podľa ustanovenia § 31 ods. 4 a § 40 ods. 2 písm. b) zákona o štátnej službe.

Podľa § 31 ods. 2 zákona o štátnej službe vedúci úradu na ministerstve odvolá na návrh štatutárneho orgánu alebo na návrh predstaveného v politickej funkcii predstaveného v priamej riadiacej pôsobnosti a vedúci, ktorý je štatutárnym orgánom, môže odvolať predstaveného vo svojej priamej riadiacej pôsobnosti aj bez uvedenia dôvodu, pokiaľ osobitný predpis neustanovuje inak.

Podľa § 31 ods. 4 písm. a) zákona o štátnej službe, služobný úrad zaradí odvolaného predstaveného na vykonávanie štátnej služby na štátnu zamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a na tú istú funkciu (§ 16 ods. 3), ak sa štátny zamestnanec nedohodne so služobným úradom inak. Ak služobný úrad takéto štátnozamestnanecké miesto nemá alebo sa so štátnym zamestnancom nedohodol inak, postupuje pri odvolaní podľa odseku 1 písm. a), c), e) a g) a ods. 2 podľa § 40 ods. 2 písm. b).

Podľa § 40 ods. 2 písm. b) zákona o štátnej službe v stálej štátnej službe alebo v dočasnej štátnej službe služobný úrad skončí štátnozamestnanecký pomer odvolaním aj z dôvodov nezaradenia odvolaného vedúceho úradu alebo predstaveného na vykonávanie štátnej služby na štátnozamestnanecké miesto toho istého odboru štátnej služby a na tú istú funkciu (§ 16 ods. 3) z dôvodu, že služobný úrad takéto miesto nemá alebo sa so štátnym zamestnancom nedohodne inak, pričom sa poskytne predstavenému náhrada vo výške dvojnásobku jeho funkčného platu;

vedúcemu úradu a predstavenému, ktorý bol odvolaný podľa § 31 ods. 2, sa poskytne náhrada vo výške trojnásobku funkčného platu.

Podľa § 125 ods. 1 zákona o štátnej službe v konaní vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru (ďalej len konanie) sa vzťahuje len na veci týkajúce sa vzniku, zmeny a skončenia štátnozamestnaneckého pomeru.

Na konanie podľa odseku 1 sa vzťahujú všeobecné predpisy o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak (§ 125 ods. 2 zákona o štátnej službe).

Podľa § 138 ods. 1 zákona o štátnej službe odvolacím orgánom je vedúci úradu, ktorý rozhoduje na základe stanoviska poradnej odvolacej komisie.

Rozhodnutiu o odvolaní musí predchádzať prerokovanie odvolania v poradnej odvolacej komisii (§ 138 ods. 4 zákona o štátnej službe).

Žalobkyňa ako predstavená – štátny radca, námestník generálneho riaditeľa pre služby v zamestnanosti bola rozhodnutím vedúceho služobného úradu odvolaná bez uvedenia dôvodu. Rozhodnutie o zmene štátnozamestnaneckého pomeru bolo vydané v súlade splatnou právnou úpravou, preto jej námietka, že žalovaný nepostupoval podľa platných ustanovení zákona o štátnej službe je nedôvodná. Na zákonnosť rozhodnutia nemá vplyv ani nesprávne slovné označenie funkcie – námestník pre zamestnanosť, keďže v rozhodnutí bola funkcia štátny radca – predstavený uvedená v súlade so zákonným označením. Po doručení rozhodnutia o zmene štátnozamestnaneckého pomeru dňa 30.10.2006 o 14,00 hod. bolo žalobkyni písomne ponúknuté voľné štátnozamestnanecké miesto v tom istom odbore, ale vo funkcii hlavný radca, t.j. v triede 8 s odôvodnením, že žalovaný nemá voľné štátnozamestnanecké miesto v tom istom odbore na tú istú funkciu. Žalobkyňa ponuku ako neadekvátnu odmietla dňa 30.10.2006 o 14,08 hod. Dňa 31.10.2006 žalovaný doručil žalobkyni rozhodnutie o skončení štátnozamestnaneckého pomeru odvolaním nezaradeného predstaveného v súlade s citovanými ustanoveniami § 31 ods. 4 a § 40 ods. 2 písm. b) zákona o štátnej službe.

Námietka žalobkyne týkajúca sa porušenia základných pravidiel správneho konania spočívajúca v nie bežnej rýchlosti konania, keď rozhodnutia a iné písomnosti jej boli doručované na pracovisku v priebehu 10 minút, nie je právne relevantná, pretože taký priebeh konania nie je vadou konania pred správnym orgánom, na ktorú by súd musel podľa § 250i ods. 3 OSP prihliadnuť. Podľa názoru odvolacieho súdu žalobkyňa mala v priebehu konania možnosť vyjadriť sa k podkladom rozhodnutia a uplatniť svoje návrhy. Žalobkyňa napokon v oboch prípadoch využila svoje právo podať proti prvostupňovým rozhodnutiam odvolanie a s jej námietkami sa odvolací orgán vysporiadal vo svojom rozhodnutí tak, že odôvodnil svoj postup príslušnými ustanoveniami zákona o štátnej službe a konštatovaním o neexistencii voľného miesta v tom istom odbore štátnej služby a tej istej funkcii, ktorú by mohol žalobkyni ponúknuť.

Odvolací súd nepovažuje námietku žalobkyne o porušení zásady dvojinštančnosti správneho konania za opodstatnenú, pretože ako vyplýva z citovaných ustanovení zákona o štátnej službe tento zákon ustanovuje postup správneho orgánu po podaní odvolania proti rozhodnutiu správneho orgánu. Podľa citovaného ustanovenia § 138 ods. 1 zákona o štátnej službe je odvolacím orgánom vedúci, ktorý rozhoduje na základe stanoviska poradnej odvolacej komisie. Kto je vedúcim služobného úradu upravuje § 10 ods. 1 zákona o štátnej službe, podľa ktorého je ním služobne najvyšší predstavený všetkých zamestnancov v príslušnom služobnom úrade. Odvolacím orgánom je teda v preskúmanom prípade generálny riaditeľ ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny a vzhľadom na ustanovenie § 125 zákona o štátnej službe použitie zákona č. 71/1967 Zb. v znení neskorších predpisov (§ 58) neprichádza do úvahy. Skutočnosť, že pred rozhodnutím odvolacieho orgánu žalobkyňa nepoznala zloženie odvolacej poradnej komisie, odvolací súd nepovažuje za takú vadu, ktorá by mohla mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia vzhľadom na to, že žalobkyňa v žalobe neuviedla nič, čo by mohlo spochybníť objektivnosť členov tejto komisie a právoplatné rozhodnutie správneho orgánu sa nezrušuje pre formálne vady, ktoré nemôžu privodiť iné alebo výhodnejšie rozhodnutie pre účastníka konania, v danom prípade žalobkyňu. Z toho dôvodu preto nebolo možné prihliadnúť ani na námietku týkajúcu sa neúplného výroku rozhodnutí odvolacieho orgánu.

Vzhľadom na uvedené, ak krajský súd zrušil žalobou napadnuté rozhodnutia z dôvodu, že žalovaný nerozhodoval podľa platných právnych predpisov, a na základe nedostatočne zisteného skutkového stavu, pričom tiež v konaní nepostupoval podľa ustanovení zákona č. 71/1967 Zb. v platnom znení, podľa názoru odvolacieho súdu rozhodol vo veci skutkovo nesprávne a v rozpore so zákonom, a preto napadnutý rozsudok v spojení s opravným uznesením Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa § 220 OSP zmenil tak, že žalobu zamietol.

O náhrade trov konania rozhodol podľa § 224 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 250k ods. 1 OSP a § 246c ods. 1 OSP, tak, že žalobkyňu, ktorá nemala v konaní úspech náhradu trov konania nepriznal. Žalovanému správnomu orgánu nevznikol zákonný nárok na ich náhradu.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku odvolanie nie je prípustné.

V Bratislave dňa 18. marca 2009

JUDr. Elena Kováčová, v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová