

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	4Sžo/21/2012
Identifikačné číslo spisu:	1010202248
Dátum vydania rozhodnutia:	30.07.2012
Meno a priezvisko:	JUDr. Ida Hanzelová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2012:1010202248.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Idy Hanzelovej a členov senátu JUDr. Jany Zemkovej, PhD., a JUDr. Petra Melichera v právnej veci žalobcu: Mgr. C. X., bytom T., zastúpeného: Advokátska kancelária Ivan Syrový, s.r.o., so sídlom Sartorisova 10, 821 08 Bratislava, IČO: 47 232 765, v mene ktorej koná JUDr. Ivan Syrový, PhD., advokát, proti žalovanému: Minister vnútra Slovenskej republiky, so sídlom Pribinova 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. SLP-PS-PK-129/2010 zo dňa 3. decembra 2010, na odvolanie žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave, č. k. 2S/364/2010-30, zo dňa 29. februára 2012 takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 2S/364/2010-30 zo dňa 29. februára 2012 p o t v r d z u j e .

Žalovaný je p o v i n n ý nahradiť žalobcovi trovy odvolacieho konania 161,75 Eur do troch dní od právoplatnosti rozsudku na účet právneho zástupcu žalobcu.

Odôvodnenie

I.

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) podľa § 250j ods. 2 písm. d) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „O.s.p.“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. p. SLV-PS-PK-129/2010 zo dňa 3. decembra 2010 a personálny rozkaz žalovaného č. 365 zo dňa 9. septembra 2010 a vrátil vec žalovanému na ďalšie konanie. Žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

Zrušovaným druhostupňovým rozhodnutím žalovaného bol zamietnutý rozklad žalobcu a bolo potvrdené (napadnutým rozsudkom taktiež zrušované) prvostupňové rozhodnutie žalovaného - personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky, ktorým žalovaný podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 73/1998 Z. z.“) previedol dňom 15. septembra 2010 žalobcu v stálej štátnej službe, vo funkcii zástupcu

riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, služobného úradu Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, na inú funkciu v rámci Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, služobného úradu Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline. Súčasne žalovaný žalobcu dňom 14. septembra 2010 odvolal z doterajšej funkcie s tým, že ustanovenie do funkcie č. 25940 dňom 15. septembra 2010 vykoná riaditeľ Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, služobného úradu Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline. V odôvodnení prvostupňového rozhodnutia žalovaný uviedol, že prevedenie žalobcu na inú funkciu sa vykonáva v dôležitom záujme služby a dôvod podľa § 35 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. sa v tomto prípade neuvádza.

Krajský súd v odôvodnení rozsudku uviedol, že napadnuté rozhodnutie je pre absenciu vymedzenia dôležitého záujmu služby na žalobcovom prevedení nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov. Pri právnom posudzovaní veci vychádzal krajský súd predovšetkým z Ústavy Slovenskej republiky (čl. 1 ods. 1) a z ústavne zakotvených princípov právneho štátu, z pohľadu ktorých vykladal citované ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. Za dôležitú považoval krajský súd skutočnosť, že príslušník Policajného zboru je v služobnom pomere so štátom, nie s osobami, ktoré štát v danej chvíli zastupujú. Policajný zbor ako ozbrojený bezpečnostný zbor plniaci úlohy najmä vo veciach vnútorného poriadku, bezpečnosti a boja proti zločinnosti je vo svojej podstate profesionálnym (odborným) telesom plniacim zákonom stanovené úlohy (§ 2 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov). Osoby, ktoré tieto úlohy v praxi vykonávajú (policajti) a najmä tí, ktorí ich činnosť riadia, by mali mať aspoň základnú istotu ohľadom zotrvania na svojich pozíciách a v tomto zmysle by mali používať (správne asi požívať - poznámka odvolacieho súdu) ochranu pred neočakávanými personálnymi zásahmi či prípadnou svojvôľou nadriadených s personálnou právomocou, a to aj napriek princípom subordinácie uplatňovaným v ozbrojených zložkách.

Krajský súd konštatoval, že prevedenie policajta v postavení nadriadeného na inú, v policajnej hierarchii nižšiu funkciu, je nepochybne vážnym zásahom do jeho štátnej služby, najmä ak ide o skúseného riadiaceho pracovníka v dôležitej pozícii a s dlhoročnou praxou v Policajnom zbore. Vykonanie takéhoto zásahu postupom podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. proti vôli dotknutého policajta v postavení nadriadeného umožňuje zákon za predpokladu, že je to v dôležitom záujme služby, pričom jeho príslušný nadriadený o tom môže rozhodnúť aj bez uvedenia dôvodov, ktoré ho k tomu viedli. Služobný orgán teda v zmysle uvedeného ustanovenia môže, ale nemusí v rozhodnutí o prevedení uviesť dôvody viažuce sa k dotknutému policajtovi a pokiaľ sa rozhodne akokoľvek, treba z hľadiska zákonnosti jeho postup akceptovať. Pokiaľ však zákon vyžaduje, aby bol v prípade prevedenia nadriadeného naplnený dôležitý záujem služby na takomto rozhodnutí, podľa krajského súdu tento záujem je potrebné definovať, pomenovať v dôvodoch rozhodnutia, aby nielen dotknutý policajt (v danom prípade žalobca), ale celý Policajný zbor a napokon aj verejnosť, ktorej zbor slúži, vedeli, aký služobný záujem viedol nadriadeného (v danom prípade ministra) k prevedeniu. Nestačí len konštatovanie, že je daný dôležitý záujem služby, ale tento právne neurčitý pojem treba podľa názoru krajského súdu niečím konkrétnym naplniť. Pri napĺňaní tohto pojmu disponuje minister voľnou úvahou, ktorú môže súd preskúmať len do tej miery, či nevybočuje z medzí a hľadísk zákona. Pojem dôležitý záujem služby na prevedení policajta vnímal krajský súd širšie ako konkrétne dôvody prevedenia vymedzené v § 35 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., ktoré sa viažu k osobe policajta, jeho spôsobilostiam a k funkcii, ktorú zastáva. Dôležitý záujem služby na prevedení policajta v postavení nadriadeného môže spočívať aj v iných okolnostiach, týkajúcich sa povedzme aktuálnych potrieb Policajného zboru. Nepomenovanie dôležitého záujmu služby na prevedení žalobcu a každého policajta v podobnom postavení nutne vzbudzuje pochybnosti a otázky o motívoch vedúcich k takémuto rozhodnutiu, čo neprispieva k dôvere občanov v Policajný zbor.

Pokiaľ teda § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. umožňoval ministrom vnútra previesť žalobcu na inú funkciu aj bez uvedenia dôvodu, avšak vyžadoval existenciu dôležitého záujmu služby na tomto prevedení, považoval krajský súd z vyššie uvedených dôvodov za ústavne konformný taký výklad predmetného ustanovenia zákona, z ktorého plynie pre ministra povinnosť definovať dôležitý záujem služby, ktorý ho viedol k preskúmanému rozhodnutiu. Krajský súd dal za pravdu žalobcovi, že ak je dôležitý záujem služby len deklarovaný, bez naplnenia tohto pojmu konkrétnym obsahom, ktorý by bol výsledkom správneho uváženia ministra, stáva sa súdny prieskum rozhodnutia o prevedení len formálnym a prakticky zbytočným.

Krajský súd uviedol, že si je vedomý skutočnosti, že uvedeným výkladom zákona sa odchyľil od

predchádzajúcej rozhodovacej praxe, reprezentovanej rozsudkom krajského súdu vo veci vedenej pod sp. zn. 2 S 196/05, ktorý bol potvrdený rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžo 113/2007 z 11. marca 2008. Dodal, že pri posudzovaní konkrétnej veci je však súd viazaný len Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi, ktorých výklad môže priniesť aj zmenu rozhodovacej praxe, pokiaľ sa takáto zmena náležite vysvetlí a zdôvodní.

Pokiaľ ide o námietky týkajúce sa neprerokovania prevedenia žalobcu na inú funkciu s príslušným odborovým orgánom, stotožnil sa krajský súd s argumentáciou žalobcu, že v danom prípade nebol dodržaný čl. 1 ods. 4 kolektívnej zmluvy, ktorú uzavrel žalovaný s Odborovým zväzom polície v Slovenskej republike na rok 2010. Tento dokument, ktorého obsah bol krajskému súdu známy z administratívneho spisu v obdobnej veci vedenej krajským súdom pod sp. zn. 2 S 3/2011, jasne stanovuje, že odborovým partnerom ministra vnútra je Rada predsedov základných organizácií odborového zväzu zastúpená jej predsedom, prípadne jej podpredsedami. Prerokovanie prevedenia žalobcu s predsedom Krajskej rady Odborového zväzu polície Žilina, ktorá v zmysle kolektívnej zmluvy nemôže poskytnúť ministrovi relevantný podklad pre jeho rozhodnutie, preto nespĺňalo požiadavky zákona. Túto skutočnosť považoval krajský súd za vadu konania, ktorá však samo osebe nemohla mať za následok nezákonnosť rozhodnutia.

O trovách konania rozhodol krajský súd podľa § 250k ods. 1 O.s.p., nakoľko právny zástupca žalobcu si uplatnenú náhradu trov konania nevyčísľil a ani podľa obsahu spisu žalobca v konaní iné trovy nevynaložil.

II.

Proti rozsudku krajského podal odvolanie žalovaný, žiadajúc rozsudok zrušiť a konanie zastaviť podľa § 250d ods. 3 O.s.p., prípadne - ak sa odvolací súd nestotožní s názorom žalovaného o procesnej povahe žalobou napadnutých rozhodnutí - rozsudok zmeniť a žalobu zamietnuť.

Žalovaný svoje odvolanie odôvodnil v prvom rade tým, že žalobou napadnuté rozhodnutia vo veci prevedenia žalobcu z dôvodu uvedeného v ustanovení sú podľa názoru žalovaného iba rozhodnutiami procesnej povahy týkajúce sa vedenia konania. Tieto rozhodnutia preto podľa žalovaného samostatne nepodliehajú súdnemu prieskumu, ale je ich možné preskúmať podľa § 245 ods. 1 O.s.p., pretože pre vydanie personálneho rozkazu riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline č. 353 zo dňa 10. septembra 2010, ktorým bol žalobca v súlade s § 33 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. dňom 15. septembra 2010 ustanovený do voľnej funkcie starší vyšetrovateľ oddelenia ekonomickej kriminality odboru justičnej polície úradu justičnej a kriminálnej polície Krajského riaditeľstva policajného zboru v Žiline, boli záväzné. Podľa žalovaného až samostatné rozhodnutie, a to personálny rozkaz riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline č. 353 zo dňa 10. septembra 2010, sa považuje za rozhodnutie vo veci samej, pretože až týmto rozhodnutím sa žalobcovi priznávajú práva a určujú povinnosti (ustanovenie do konkrétnej voľnej funkcie, zaradenie do platovej triedy, priznanie príplatkov atď.). V opačnom prípade nastáva situácia, že ak žalobca nevyužil aj možnosť súdného prieskumu personálneho rozkazu riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline č. 353 zo dňa 10. septembra 2010, tento ostáva podľa názoru žalovaného naďalej právoplatný a vykonateľný. Žalovaný preto žiadal so zreteľom na § 248 písm. a) a § 250d ods. 3 O.s.p. rozsudok krajského súdu zrušiť a konanie zastaviť.

K právnenému posúdeniu veci krajským súdom žalovaný poukázal na ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. a uviedol, že toto ustanovenie definuje špeciálne kompetencie ministra vnútra, ktorý môže (teda nemusí) práve z dôležitého záujmu služby (čo je na posúdení a rozhodnutí ministra, inak by toto ustanovenie v tejto časti stratilo opodstatnenie) aj nadriadeného previesť na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, a ak to nie je možné, preložiť na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu „aj bez uvedenia dôvodu“. Žalovaný poukázal na to, že zákonodarca ministrovi vnútra taxatívne nevymedzil dôležitý záujem služby, neupravuje ho ani žiaden interný predpis, preto okolnosti dôležitého záujmu služby sú ponechané na jeho absolútnu úvahu. V predmetnej veci ide o prejav diskrečnej právomoci štátu, keď sa ponecháva príslušnému nadriadenému, v danom prípade iba ministrovi vnútra, možnosť voľnej úvahy, či využije alebo nevyužije predmetné oprávnenie dané mu zákonom, pričom nemusí uviesť konkrétne dôvody využitia tohto oprávnenia, pretože je iba na jeho vnútornom posúdení a následnom rozhodnutí, v čom spočíva dôležitý záujem

služby.

Žalovaný v tejto súvislosti odkázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžo 113/2007 z 11. marca 2008, ako aj na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, v zmysle ktorej súčasťou princípu právnej istoty je tiež požiadavka, aby sa na určitú právne relevantnú otázku pri opakovaní v rovnakých podmienkach dala rovnaká odpoveď. V predmetnom rozsudku sp. zn. 1 Sžo 113/2007 Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa žalovaného prijal k ustanoveniu § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. a k právne neurčitému pojmu „dôležitý záujem služby“ záväzný výklad tohto ustanovenia a právne neurčitého pojmu. Žalovaný tvrdil, že v prejednávanej veci ide o rovnakú skutkovú vec, čo krajský súd vo svojom rozsudku nerešpektoval.

Vo vzťahu k názoru krajského súdu o neprerokovaní prevedenia žalobcu v súlade s čl. 1 ods. 4 kolektívnej zmluvy pre rok 2010 žalovaný poukázal na tú skutočnosť, že ak by aj žalovaný vopred neprerokoval návrh na prevedenie žalobcu podľa ustanovenia § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., išlo by o porušenie uvedeného ustanovenia zákona, ktoré však nemá žiaden vplyv na právoplatnosť a vykonateľnosť personálneho rozkazu. Uvedené ustanovenie zákona neobsahuje tzv. doložku sankcie neplatnosti v zmysle § 250 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., podľa ktorého právny úkon, ktorý nebol urobený formou predpísanou týmto zákonom, je neplatný, len ak to výslovne ustanovuje tento zákon. Žalovaný tiež uviedol, že v žiadnom z ustanovení kolektívnej zmluvy pre rok 2010 nebolo stanovené, že minister vnútra je povinný vopred prerokovať postup podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. s Radou predsedov základných odborových organizácií odborového zväzu, zastúpenou jej predsedom, prípadne podpredsiami.

Napokon žalovaný s poukazom na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, č. k. II. ÚS 403/2011-23, spochybnil aplikovateľnosť čl. 6 ods. 1 Dohovoru na prejednávany spor týkajúci sa výkonu povolania štátneho zamestnanca v polícii.

K odvolaniu žalovaného sa vyjadril žalobca, ktorý navrhol podané odvolanie zamietnuť.

Podľa žalobcu krajský súd vec správne právne posúdil a správne interpretoval znenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. Tým, že je výraz „ak to vyžaduje dôležitý záujem služby“ súčasťou právnej normy, zákonodarca limituje priestor úvahy ministra vnútra. Deklarovaním dôležitého záujmu dáva priestor súdu preskúmať aspoň skutočnosť, či dôležitý záujem služby bol daný alebo nie. Súdom možnosť preskúmať naplnenie dôležitého záujmu služby nemá, ak sa s existenciou resp. neexistenciou danej požiadavky žalovaný vôbec nevysporiadal. Súčasné znenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. umožňuje preradiť nadriadeného bez toho, že by daný nadriadený pochybil, že by mu bolo možné niečo vytknúť pri výkone funkcie, no minimálnou ochranou daného príslušníka Policajného zboru je aspoň nutnosť preukázať dôležitý záujem na takomto preradení. Ak by bol správny výklad žalovaného, potom výraz „dôležitý záujem služby“ je celkom nadbytočný. Tým, že ho zákonodarca zaradil do právnej normy, vyžaduje, aby aj minister vnútra zdôvodnil dôležitý záujem služby. Pri policajtoch v útvare inšpekčnej služby sa nevyžaduje v zmysle právnej normy ani len zdôvodnenie dôležitého záujmu služby, na rozdiel od nadriadených policajtov.

V ďalšej časti vyjadrenia žalobca nesúhlasil s argumentáciou žalovaného, že prípad žalobcu nespadá do pôsobnosti čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a to s poukazaním na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Nedelcho Popov proti Bulharsku.

Žalobca taktiež navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky konanie prerušil a postúpil návrh Ústavnému súdu Slovenskej republiky so žiadosťou o zaujatie stanoviska k súladu ustanovenia § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. s Ústavou Slovenskej republiky (zrejme s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, hoci to žalobca výslovne neuviedol, avšak práve tieto ustanovenia odcitoval - poznámka odvolacieho súdu). Žalobca argumentoval tým, že žalobcovi priamo zákon č. 73/1998 Z. z. v ustanovení § 248 priznáva nárok na preskúmanie rozhodnutia nadriadeného súdom, avšak prakticky je aplikáciou ustanovenia § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. táto možnosť odňatá, nakoľko súd nevie posúdiť súlad dôvodov rozhodnutia so zákonom, keďže tieto nie sú uvedené. V tejto súvislosti žalobca dal do pozornosti nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 15/03, zo dňa 11. februára 2004. Rovnako neuvedenie dôvodu rozhodnutia, resp. dôležitého záujmu služby, porušuje podľa žalovaného základné princípy zvrchovaného, demokratického a právneho štátu.

III.

Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj len „odvolací súd“ alebo „najvyšší súd“) ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu na základe odvolania, ktoré bolo podané subjektom na to oprávneným (§ 201 v spojení s § 250 ods. 1 O.s.p.) v zákonnej lehote (§ 204 ods. 1 O.s.p.), ktoré spĺňa náležitosti vyžadované zákonom (§ 205 ods. 1 O.s.p.) a ktoré smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je takýto opravný prostriedok prípustný (§ 250ja ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 veta druhá O.s.p.).

Na prejednanie odvolania najvyšší súd nenariadil pojednávanie, pretože v tom nevidel rozpor s verejným záujmom, nepovažoval to za potrebné a dokazovanie nevykonával (§ 250ja ods. 2 O.s.p.), a po preskúmaní napadnutého rozsudku v rozsahu a z dôvodov odvolania (§ 212 ods. 1 O.s.p.) dospel k záveru, že odvolaniu žalovaného nemožno vyhovieť. Najvyšší súd preto rozsudok krajského súdu potvrdil ako vecne správny (§ 219 ods. 1 v spojení s § 250ja ods. 3 vetou druhou O.s.p.) rozsudkom (§ 223 O.s.p.), ktorý verejne vyhlásil na mieste a v čase oznámenom na úradnej tabuli najvyššieho súdu a na jeho internetovej stránke www.supcourt.gov.sk najmenej päť dní vopred (§ 156 ods. 3 O.s.p.).

Pred vlastným posúdením zákonnosti preskúmaného rozhodnutia žalovaného bolo potrebné, aby sa odvolací súd vysporiadal s argumentáciou žalovaného v jeho odvolaní o potrebe zastaviť konanie o žalobe žalobcu podľa § 250d ods. 3 v spojení s § 248 písm. a) O.s.p.

Žalovaný síce svoje preskúmané rozhodnutie v odvolaní proti rozsudku krajského súdu označil za rozhodnutie „procesnej povahy týkajúce sa vedenia konania“, avšak z obsahu príslušnej časti odvolania je zrejmé, že podľa názoru žalovaného ide o rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré bolo záväzné pre vydanie personálneho rozkazu riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline č. 353 zo dňa 10. septembra 2010, ktorým bol žalobca dňom 15. septembra 2010 ustanovený do voľnej funkcie starší vyšetrovateľ oddelenia ekonomickej kriminality odboru justičnej polície úradu justičnej a kriminálnej polície Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, a až toto samostatné rozhodnutie riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline považuje žalovaný za rozhodnutie vo veci samej.

Predmetom súdneho prieskumu na základe žaloby žalobcu je druhostupňové rozhodnutie žalovaného, ktorým bol zamietnutý rozklad žalobcu a bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie žalovaného - personálny rozkaz ministra vnútra. Prvostupňovým personálnym rozkazom žalovaný previedol žalobcu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. z funkcie zástupcu riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline „na inú funkciu v rámci Krajského riaditeľstva PZ v Žiline“, pričom žalobcu odvolal z doterajšej funkcie s tým, že „ustanovenie do funkcie č. 25940 dňom 15. septembra 2010 vykoná riaditeľ Krajského riaditeľstva PZ v Žiline“.

Podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2008 minister môže policajta zaradeného v útvarе inšpekčnej služby10b) a ak to vyžaduje dôležitý záujem služby, aj nadriadeného, previesť na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, a ak to nie je možné, preložiť na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu aj bez uvedenia dôvodu po predchádzajúcom prerokovaní s odborovým orgánom.

Podľa § 35 ods. 9 zákona č. 73/1998 Z. z. prevedenie na inú funkciu alebo preloženie na inú funkciu sa vykoná odvolaním policajta z doterajšej funkcie a jeho ustanovením alebo vymenovaním do inej funkcie podľa § 33.

Z ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z. nepochybne vyplýva, že rozhodnutie o prevedení alebo preložení nadriadeného na inú funkciu podľa § 35 ods. 2 je meritórnym rozhodnutím, pri ktorom zákon nepredpokladá vydanie ďalšieho nadväzujúceho rozhodnutia a neustanovuje ani dočasný charakter takéhoto prevedenia, prípadne preloženia. Nakoniec vo veci vedenej na najvyššom súde pod sp. zn. 1 Sžo 113/2007, na ktorú žalovaný vo svojom odvolaní poukazuje, bola žaloba o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia ministra vnútra vo veci preloženia nadriadeného na inú funkciu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. takisto vecne prejednaná.

Rozhodnutie o prevedení alebo preložení nadriadeného na inú funkciu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. môže vydať len minister, na rozdiel od rozhodnutia o prevedení alebo preložení policajta v

služobnom pomere na inú funkciu podľa § 35 ods. 1, ktoré môže vydať aj iný nadriadený policajta (§ 3, 232 zákona č. 73/1998 Z. z.). Ustanovenie § 35 ods. 2 predstavuje lex specialis vo vzťahu k všeobecnej norme v § 3 zákona č. 73/1998 Z. z., ktorá pripúšťa v rozsahu ustanovenom ministrom rozhodovanie vo veciach služobného pomeru aj ďalšími orgánmi okrem ministra, ak tento zákon neustanovuje inak. Prevedenie alebo preloženie na inú funkciu pritom pozostáva jednak z odvolania z doterajšej funkcie a jednak súčasne z ustanovenia alebo vymenovania policajta do inej funkcie, ako to zakotvuje § 35 ods. 9 zákona č. 73/1998 Z. z., ktorý sa vzťahuje na rozhodovanie podľa odseku 1 aj odseku 2 citovaného ustanovenia. Preto pri rozhodovaní o preložení alebo prevedení nadriadeného podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. jedine minister je príslušný aj na odvolanie nadriadeného z doterajšej funkcie, aj na ustanovenie alebo vymenovanie odvolaného nadriadeného do inej funkcie.

Žalovaný v prvostupňovom personálnom rozkaze odvolal žalobcu z doterajšej funkcie, avšak s tým, že ustanovenie do novej funkcie vykoná riaditeľ Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline. Riaditeľ Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, i keby bol nadriadeným žalobcu, nebol orgánom príslušným vydať rozhodnutie podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. Preto rozhodnutie vydané riaditeľom Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline nemožno považovať za rozhodnutie podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. Rozhodnutie vydané riaditeľom Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline nemohlo mať v súlade so zákonom konečný charakter vo vzťahu k rozhodnutiu vydanému ministrom podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. - takže ani rozhodnutie vydané ministrom podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. nemohlo byť len rozhodnutím predbežným pre vydanie rozhodnutia riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline. Tá skutočnosť, že žalovaný fakticky delegoval časť svojej právomoci vymedzenej v § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. na riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, ešte nerobí rozhodnutie žalovaného predbežným vo vzťahu k rozhodnutiu riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline.

Preto najvyšší súd nevidel dôvod na zastavenie konania spočívajúci vo vylúčení napadnutého rozhodnutia zo súdneho prieskumu v zmysle § 248 písm. a) O.s.p. Odvolací súd navyše poznamenáva, že žalovaným spomínaný následný personálny rozkaz riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline ani nie je súčasťou administratívneho spisu, ktorý bol predložený zo strany žalovaného krajskému súdu ako spis vedený vo veci prevedenia žalobcu na inú funkciu.

Pokiaľ ide o posúdenie zákonnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného v spojení s jeho prvostupňovým personálnym rozkazom, odvolací súd poznamenáva, že - na rozdiel od krajského súdu - predbežné neprerokovanie prevedenia žalobcu s príslušným odborovým orgánom nepovažuje za vadu konania, ktorá nemohla mať vplyv na zákonnosť rozhodnutia, ale za absenciu hmotnoprávnej podmienky prevedenia žalobcu na inú funkciu, vyžadovanej v § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z.

Podľa § 225 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. v súlade s týmto zákonom vystupujú na ochranu práv a oprávnených záujmov policajtov príslušné odborové orgány.

Podľa § 229 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. na zabezpečenie oprávnených záujmov a potrieb policajtov, na zlepšenie podmienok výkonu štátnej služby, zdravotných, sociálnych a kultúrnych podmienok vrátane podmienok na využívanie voľného času sa uzatvárajú kolektívna zmluva vyššieho stupňa a podnikové kolektívne zmluvy.

Podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2008 minister môže policajta zaradeného v útvere inšpekčnej služby^{10b}) a ak to vyžaduje dôležitý záujem služby, aj nadriadeného, previesť na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, a ak to nie je možné, preložiť na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu aj bez uvedenia dôvodu po predchádzajúcom prerokovaní s odborovým orgánom.

Žalovaný v prvostupňovom personálnom rozkaze uviedol, že prevedenie žalobcu bolo vopred prerokované v Krajskej rade OZP v SR v Žiline.

Žalobca v odvolaní proti prvostupňovému personálnemu rozkazu o jeho prevedení na inú funkciu, ako aj neskôr v žalobe proti druhostupňovému rozhodnutiu žalovaného, namietal, že vec preradenia na inú funkciu nebola prejednaná s príslušným odborovým orgánom, nakoľko v zmysle čl. 1 ods. 4 kolektívnej

zmluvy uzavretej medzi ministrom vnútra a Odborovým zväzom polície v SR na rok 2010 je odborovým partnerom ministra vnútra Rada predsedov základných organizácií odborového zväzu, zastúpená jej predsedom, prípadne podpredsedami.

Krajský súd uviedol v odôvodnení napadnutého rozsudku, že z vlastnej úradnej činnosti, ktorú bližšie identifikoval spisovou značkou iného ním vedeného konania, mu bol známy obsah kolektívnej zmluvy uzavretej žalovaným a Odborovým zväzom polície v SR na rok 2010. Tvrdenie žalobcu o obsahu článku 1 ods. 4 kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa na rok 2010 mal krajský súd preukázané z vlastnej činnosti a toto skutkové zistenie žalovaný ani nespochybňoval (žalovaný v priebehu správneho ani súdneho konania netvrdil, že by v článku 1 ods. 4 kolektívnej zmluvy na rok 2010 nebola ako odborový partner ministra vnútra ustanovená Rada predsedov základných organizácií odborového zväzu, zastúpená jej predsedom, prípadne jej podpredsedami). Odvolací súd preto vychádzal pri rozhodovaní o odvolaní žalovaného z tohto skutkového zistenia, a to so zreteľom na svoju viazanosť skutkovým stavom, tak ako ho zistil krajský súd (§ 213 ods. 1 O.s.p.), ako i na nespornú povahu tejto skutočnosti medzi účastníkmi konania v zmysle § 153 ods. 1 O.s.p., ktorá ani nevyžaduje dokazovanie.

Zákonom č. 513/2007 Z. z., účinným od 1. januára 2008, bolo ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. doplnené tak, že na konci sa pripojili slová „po predchádzajúcom prerokovaní s odborovým orgánom“. Týmto doplnkom bolo oprávnenie ministra vnútra previesť alebo preložiť policajta zaradeného v útvere inšpekčnej služby a, ak to vyžaduje dôležitý záujem služby, aj nadriadeného, na inú funkciu aj bez uvedenia dôvodu zúžené tak, že prevedenie alebo preloženie na inú funkciu možno urobiť len po predchádzajúcom prerokovaní s odborovým orgánom. Predchádzajúce prerokovanie s odborovým orgánom je hmotnoprávnou podmienkou prevedenia alebo preloženia nadriadeného podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., a nie procesnou podmienkou vzťahujúcou sa na postup ministra pri výkone jeho právomoci podľa tohto ustanovenia. Ustanovenia § 35 odseku 1 i odseku 2 zákona č. 73/1998 Z. z. obsahujú hmotnoprávnú úpravu prevedenia na inú funkciu a preloženia na inú funkciu; procesnoprávne pravidlá postupu služobného orgánu vo veciach služobného pomeru sú potom predmetom úpravy predovšetkým dvanástej časti zákona č. 73/1998 Z. z. (Konanie vo veciach služobného pomeru).

Činnosť odborových orgánov v štátnej službe Policajného zboru a Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky upravuje jedenásta časť zákona č. 73/1998 Z. z. V ustanovení § 225 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. sú vymenované podklady a návrhy, ktoré služobný úrad vopred prerokuje s príslušným odborovým orgánom; ustanovenie § 35 ods. 2 v znení účinnom od 1. januára 2008 vymedzuje ďalšiu otázku, ktorú je žalovaný povinný vopred prerokovať s odborovým orgánom. Hoci do ustanovenia § 35 ods. 2 nebolo odborovému orgánu pridané adjektívum „príslušný“, vychádzajúc zo systematického výkladu zákona č. 73/1998 Z. z., najmä so zreteľom na úpravu činnosti „príslušných“ odborových orgánov obsiahnutú v ustanovení § 225 zákona č. 73/1998 Z. z., ktorá činnosť svojou povahou zodpovedá činnosti odborového orgánu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. (predbežné prerokovanie podkladov a návrhov) a osobitne potom korešponduje s činnosťou podľa § 225 ods. 2 písm. b), treba ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. chápať tak, že vyžaduje predbežné prerokovanie prevedenia alebo preloženia na inú funkciu takisto práve s príslušným odborovým orgánom.

V prípade, že príslušnosť odborových orgánov na rokovanie so služobným úradom, vrátane žalovaného, neustanovuje priamo zákon, nič nebráni tomu, aby bola príslušnosť odborových orgánov ustanovená v kolektívnej zmluve. Záväznosť obsahu kolektívnej zmluvy pre služobný úrad v oblasti ňou upravených otázok služobného pomeru pritom možno vyvodiť práve zo zákonného zmocnenia obsiahnutého v § 229 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., predpokladajúceho uzatvorenie kolektívnej zmluvy vyššieho stupňa a podnikových kolektívnych zmlúv na zabezpečenie oprávnených záujmov a potrieb policajtov.

Ak v čl. 1 ods. 4 kolektívnej zmluvy pre rok 2010 bola ako odborový partner ministra vnútra stanovená Rada predsedov základných organizácií odborového zväzu, zastúpená jej predsedom, prípadne podpredsedami, a v iných dojednaniach kolektívnej zmluvy nebola pre rozhodovanie ministra vnútra

podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. stanovená osobitná výnimka príslušnosti odborového orgánu, bol žalovaný povinný prerokovať prevedenie žalobcu na inú funkciu práve so svojim odborovým partnerom zakotveným v kolektívnej zmluve. Žalovaný na žiadne osobitné dojednanie v kolektívnej zmluve s odchylným obsahom nepoukázal a jeho námietka toho významu, že kolektívna zmluva pre rok 2010 výslovne nestanovovala, že minister vnútra je povinný vopred prerokovať postup podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. s Radou predsedov základných organizácií odborového zväzu, zastúpená jej predsedom, prípadne podpredsedami, nemôže obstať. Všeobecné pravidlo o odborovom partnerovi ministra vnútra v čl. 1 ods. 4 kolektívnej zmluvy, ako bolo známe krajskému súdu (ktorého znenie žalovaný nespochybnil) totiž nevyžadovalo, aby boli pre každý prípad spolupráce ministra vnútra s odborovými orgánmi podľa jeho charakteru stanovené pravidlá ustanovujúce totožného odborového partnera; iba vtedy, ak by mal mať minister vnútra pre určitý druh spolupráce s odborovými orgánmi určeného iného než všeobecného odborového partnera, bolo by to potrebné výslovne v kolektívnej zmluve vyjadriť ako výnimku z pravidla. Uvedené napokon vyplýva zo vzťahu všeobecného a osobitného pravidla vôbec: osobitné pravidlo je výnimkou zo všeobecného pravidla, ktoré sa uplatní vo všetkých prípadoch okrem tých, na ktoré sa bude aplikovať pravidlo osobitné.

Výhrada žalovaného, že ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. neobsahuje tzv. doložku sankcie neplatnosti v zmysle § 250 ods. 2 zákona, nie je dôvodná. V zmysle § 250 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. platí, že právny úkon, ktorý nebol urobený formou predpísanou týmto zákonom, je neplatný, len ak to výslovne ustanovuje tento zákon. Pojem „právny úkon“ je na účely zákona č. 73/1998 Z. z. legálne definovaný v § 249 ods. 1 ako prejav vôle smerujúci k vzniku, zmene alebo zániku tých práv alebo povinností, ktoré tento zákon s takým prejavom vôle spája. Táto zákonná definícia sa približuje k zákonnej definícii právneho úkonu obsiahnutej v § 34 Občianskeho zákonníka, ktorá má generálny charakter pre oblasť súkromného práva. Z koncepcie ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z. o právnych úkonoch možno usúdiť, že má ísť predovšetkým o právne úkony policajtov týkajúce sa ich služobného pomeru. Konkrétnymi právnymi úkonmi, u ktorých zákon č. 73/1998 Z. z. výslovne určuje pri absencii ich predpísanej formy neplatnosť v zmysle § 250 ods. 2, sú napríklad žiadosť policajta o uvoľnenie zo služobného pomeru (§ 191 ods. 1), či odvolanie alebo vypovedanie plnomocenstva (§ 264).

Treba zdôrazniť, že ustanovenie § 250 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. sa týka výlučne formy predpísanej zákonom. Forma právneho úkonu môže byť písomná, ústna, prípadne konkludentná. Prerokovanie prevedenia alebo preradenia nadriadeného na inú funkciu s odborovým orgánom nepredstavuje formu právneho úkonu. Extenzívny výklad ustanovenia § 250 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. v tom smere, že rozhodnutie služobného orgánu, ktoré bolo vydané bez splnenia zákonných podmienok, je nezákonné len vtedy, ak to zákon č. 73/1998 Z. z. výslovne ustanovuje, by bol v rozpore s čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Služobný úrad vo veciach služobného pomeru vykonáva štátnu moc (§ 1 ods. 1, § 2 ods. 2 a 4, § 3 zákona č. 73/1998 Z. z.), a preto môže konať iba to, čo mu zákon stanovuje - odchýlka od zákonom stanoveného spôsobu konania služobného úradu je porušením zákona bez toho, aby to musel zákon explicitne deklarovať. Okrem toho odvolací súd považuje za sporné vôbec označovať štátno-mocenské rozhodnutie ako právny úkon a uvažovať v kategóriách jeho platnosti alebo neplatnosti, nakoľko ide o terminológiu príznačnú pre súkromné právo a pre akty subjektov, ktoré pri ich uskutočňovaní nevystupujú ako nositelia verejnej moci.

Na základe uvedeného najvyšší súd ustálil, že podmienka prevedenia žalovaného na inú funkciu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., ktorou je predchádzajúce prerokovanie s odborovým orgánom, v spojení s kolektívnou zmluvou pre rok 2010, nebola splnená, čo má za následok nezákonnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného spočívajúcu v nesprávnom právnom posúdení veci. Už z tohto dôvodu bola žaloba žalobcu dôvodná, pričom odvolací súd môže potvrdenie prvostupňového rozsudku oprieť aj o iné právne dôvody, vychádzajúce z odlišného právneho posúdenia správne zisteného skutkového stavu, ako to vyplýva z dikcie § 219 ods. 1 O.s.p. v porovnaní s odsekom 2 tohto ustanovenia.

Napriek tomu najvyšší súd považoval za potrebné v záujme presvedčivosti a úplnosti odôvodnenia svojho rozsudku aspoň stručne sa vyjadriť aj k otázke neuvedenia konkrétneho dôležitého záujmu služby na žalobcovom prevedení v odôvodnení napadnutých rozhodnutí správnych orgánov, nakoľko išlo o žalobný dôvod, ktorému venovali účastníci i krajský súd najväčšiu pozornosť.

Oprávnenie ministra, ak to vyžaduje dôležitý záujem služby, previesť nadriadeného na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, a ak to nie je možné, preložiť na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu, aj bez uvedenia dôvodu zaviedol do § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. zákon č. 201/2004 Z.z. s účinnosťou od 1. mája 2004. Na rozdiel od policajta zaradeného v útvere inšpekčnej služby možno pri nadriadenom vykonať prevedenie na inú funkciu alebo preloženie na inú funkciu vtedy, ak to vyžaduje dôležitý záujem služby.

Odvolaciemu súdu je známy rozsudok iného senátu najvyššieho súdu, sp. zn. 1Sžo/113/2007, z 11. marca 2008, vo veci preskúmania zákonnosti rozhodnutia ministra vnútra vydaného taktiež podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. Najvyšší súd v predmetnom rozsudku uviedol: „V zákone č. 73/1998 Zb. nie je vymedzený obsah a teda ani hranice pojmu „dôležitý záujem služby“, neupravuje to ani žiaden vykonávací predpis, je teda vecou voľnej úvahy ministra vnútra, ktoré skutočnosti bude považovať za dôležité záujmy služby. Predovšetkým však bolo potrebné vychádzať z právnej konštrukcie ustanovenia § 35 ods. 2 zákona a zo systematiky zaradenia slov „ak bez uvedenia dôvodov“ na konci vety, z čoho bolo potrebné vyvodiť záver, že uvedené slovné spojenie sa vzťahuje na obe časti (ktoré sú spojené spojkou „a“ predmetného odseku 2), teda nielen na príslušníkov PZ zaradených na útvere inšpekčnej služby, ale aj na nadriadeného, a teda toto personálne opatrenie (hoci s podmienkou „ak to vyžaduje dôležitý záujem služby“, ktorá v predmetnom personálnom rozkaze formou jej deklarovania splnená bola), bolo možné realizovať aj bez uvedenia dôvodu.“

Odvolací súd akceptuje požiadavku Ústavného súdu Slovenskej republiky a Európskeho súdu pre ľudské práva na konzistenciu judikatúry predovšetkým najvyššej súdnej inštancie v štáte, zdôraznenú napríklad v rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Beian proti Rumunsku zo dňa 6. decembra 2007. Diametrálne odlišná rozhodovacia činnosť všeobecného súdu o tej istej právnej otázke za rovnakej alebo analogickej skutkovej situácie, pokiaľ ju nemožno objektívne a rozumne odôvodniť, je ústavne neudržateľná (IV. ÚS 209/2010, m. m. PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 6/04, III. ÚS 328/05).

Požiadavku viazanosti doterajšou judikatúrou však nemožno chápať absolútne (m. m. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 11/09). Ústavný súd Slovenskej republiky v novšej rozhodovacej činnosti uviedol, že dôveru v určitú rozhodovaciu prax v skutkovo i právne porovnateľných veciach vyvoláva až prezentovaná rozhodovacia prax súdu najvyššej inštancie, ktorá sa ustálila po určitú dobu, a nie ojedinelé rozhodnutie súdu. Požiadavka právnej istoty taktiež automaticky neznamená, že sa judikatúra najmä najvyššieho súdu nemôže vyvíjať, resp. že v prípade, ak je prijaté ojedinelé rozhodnutie, vybočujúce z doterajšej línie rozhodovacej praxe, sa konajúci súd nemôže vrátiť na pôvodnú líniu rozhodovacej činnosti. (IV. ÚS 481/2011, IV. ÚS 499/2011)

Okrem rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 1Sžo/113/2007 je senátu odvolacieho súdu známy iný rozsudok tunajšieho súdu 6Sžo/28/2011, ktorým sa meritorne rozhodlo vo veci preskúmania zákonnosti rozhodnutia ministra o prevedení alebo preložení nadriadeného na inú funkciu bez uvedenia dôvodu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., pričom senát 6S podľa § 250ja ods. 7 OSP použil argumentáciu v znení rozsudku 1Sžo/113/2007.

Naproti tomu vo veci 2Sžo/52/2011 odvolací senát stotožňujúc sa s odôvodnením napadnutého rozhodnutia krajského súdu, na zdôraznenie jeho správnosti považoval za vhodné doplniť, že z dikcie § 35 ods. 2 zákona o štátnej službe vyplýva, že personálne rozkazy vydané na jeho základe nie je potrebné odôvodňovať. Avšak, takisto z tohto ustanovenia vyplýva, že pokiaľ ide o nadriadeného, jeho preloženie zákon podmieňuje tým, že si to vyžaduje dôležitý záujem služby. Je pravdou, že zákon samotný, ani dôvodová správa k zákonu č. 201/2004 Z. z., ktorý uvedené ustanovenie do § 35 ods. 2 zaviedol, neobsahuje vysvetlenie, čo zákonodarca považuje za dôležitý záujem služby. Na rozdiel od žalovaného, bol odvolací súd v danej veci toho názoru, že práve pre absenciu vysvetlenia tohto pojmu v zákone je potrebné, aby správny orgán v takýchto prípadoch dôležitý záujem služby pomenoval.

Odvolací súd vo veci 2Sžo/52/2011 považoval za potrebné pripomenúť, že podľa Odporúčania č. Rec(2004)20 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o súdnom preskúvaní administratívnych aktov, bod B(1)(b) súd má byť schopný preskúmať akékoľvek porušenie práva, vrátane nedostatku právomoci, procesných pochybení a zneužitia moci. Podľa bodu B (4)(e) tohto odporúčania, súd musí byť v takej pozícii, aby mohol preskúmať všetky faktické aj právne otázky týkajúce sa predmetu konania prezentované účastníkmi.

Z ustálenej judikatúry najvyššieho súdu vyplýva, že pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či také rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom.

Aj v prejednávanej veci súd neposudzuje účelnosť a vhodnosť správneho rozhodnutia, ale musí mať možnosť preskúmať, či sa vyskytli dôležité záujmy služby, keďže práve ich existenciou podmieňuje zákonodarca možnosť postupu voči nadriadenému podľa § 35 ods. 2 zákona o štátnej službe, t.j. preloženie bez uvedenia dôvodov.

Možno súhlasiť s názorom žalovaného, že otázka dôležitého záujmu služby je ponechaná na úvahu ministra, avšak bez jeho pomenovania nemôže súd posúdiť, či správny orgán postupoval podľa zákona, pretože nezistí, či takáto okolnosť vôbec nastala, alebo nie a či preloženie nadriadeného nie je len prejavom svojvôle.

Správny orgán disponuje diskrečnou právomocou v prípadoch, kedy mu to zákon umožňuje, avšak diskrečná právomoc neznamena svojvôľu pri posudzovaní, či určité skutočnosti nastali, alebo nie, konkrétne v prejednávanej veci, či vznikol dôležitý záujem služby, v zmysle ktorého je potrebné, aby bol nadriadený preložený na inú pozíciu. Takáto právomoc žalovaného by bola zneužitelná a postavená mimo akúkoľvek kontrolu, vrátane súdnej.

Uvedené rozsudky najvyššieho súdu neboli doposiaľ zverejnené v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky. Preto v tomto smere nemožno podľa odvolacieho súdu hovoriť o stabilizovanej judikatúre. Iný názor rozdielny od veci 11Sžo/113/2007 (vrátane veci 6Sžo/28/2011) v prejednávanej veci ako aj vo veci 2Sžo/52/2011 je súčasťou vývoja právneho názoru na aplikáciu § 35 ods. 2 zák. č. 73/1998 Z.z. a to v súlade s ústavným princípom uvedeným v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, keďže ani preskúmanie podmienky „dôležitého záujmu služby“ nie je zákonom zo súdneho prieskumu vylúčené.

Odvolací súd v prejednávanej veci súhlasí s krajským súdom, že pokiaľ zákon vyžaduje, aby bol v prípade prevedenia nadriadeného naplnený dôležitý záujem služby na takomto rozhodnutí, treba tento záujem pomenovať v dôvodoch rozhodnutia. Treba súhlasiť aj so záverom, že ak je dôležitý záujem služby len deklarovaný, bez naplnenia tohto pojmu konkrétnym obsahom, ktorý by bol výsledkom správneho uváženia ministra, stáva sa súdny prieskum rozhodnutia o prevedení len formálnym a prakticky zbytočným.

Odvolací súd však pokladá za potrebné upriamiť pozornosť aj na to, že znenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1993 Z. z., pokiaľ ide o prevedenie alebo preloženie nadriadeného, sa javí z hľadiska jazykového vyjadrenia ako nejednoznačné. Na jednej strane umožňuje vykonať prevedenie alebo preloženie nadriadeného na inú funkciu aj bez uvedenia dôvodu, na druhej strane zároveň vyžaduje pre takéto prevedenie alebo preloženie dôležitý záujem služby. V tejto súvislosti treba poukázať na to, že požiadavka dôležitého záujmu služby bola zavedená spolu so samotnou možnosťou prevedenia alebo preloženia nadriadeného na inú funkciu podľa tohto ustanovenia (t. j. zákonom č. 201/2004 Z. z.), a neskoršou novelizáciou, vykonanou zákonom č. 513/2007 Z. z., bola do tohto ustanovenia doplnená ďalšia podmienka predchádzajúceho prerokovania s odborovým orgánom.

Z dikcie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. vyplýva, že toto ustanovenie počíta iba s možnosťou (nie nutnosťou) vykonať prevedenie alebo preloženie nadriadeného na inú funkciu bez uvedenia dôvodu; zákon nevylučuje, aby sa každé takéto rozhodnutie zdôvodnilo. Každé rozhodnutie o prevedení alebo preložení nadriadeného na inú funkciu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. však musí byť vydané na základe dôležitého záujmu služby, ktorý dané prevedenie alebo preloženie vyžaduje.

Podľa § 241 ods. 1 vety prvej zákona č. 73/1998 Z. z. rozhodnutie musí byť vydané v súlade s právnymi predpismi, musí vychádzať zo skutočného stavu veci a obsahovať výrok, odôvodnenie a

poučenie o odvolaní.

Podľa § 241 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. v odôvodnení rozhodnutia sa uvedie, ktoré skutočnosti boli podkladom pre rozhodnutie, akými úvahami bol vedený oprávnený orgán pri hodnotení dôkazov a pri použití právnych predpisov, na ktorých základe rozhodoval.

S právnym názorom, podľa ktorého podmienka prevedenia alebo preloženia nadriadeného „ak to vyžaduje dôležitý záujem služby“ je v personálnom rozkaze splnená formou jej deklarovania, sa senát odvolacieho súdu nestotožňuje. Rozhodovanie správnych orgánov, pri ktorom sa v odôvodnení rozhodnutia len skonštatuje, že zákonné predpoklady pre rozhodnutie boli splnené, pričom nejde o taký prípad, že všetkým účastníkom konania sa vyhovel, nepovažuje senát odvolacieho súdu za zlučiteľné s princípom materiálneho právneho štátu.

Ak zákon vyžaduje pre vydanie rozhodnutia správneho orgánu, aby nastali určité predpoklady stanovené v hypotéze právnej normy (v ustanovení § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., čo sa týka nadriadeného, ide o dôležitý záujem služby), musia byť tieto predpoklady v odôvodnení rozhodnutia náležite objasnené, a to tým skôr, keď možno očakávať nesúhlas účastníka konania s takýmto rozhodnutím, pretože sa ním jeho právne či iné postavenie (hoci subjektívne) zhoršuje. Na uvedenom nemení nič ani prípadná skutočnosť, že predpokladom vydania rozhodnutia je podľa zákona naplnenie právne neurčitého pojmu. Aj právne neurčitý pojem je ustanovený zákonom a musí mať svoj obsah. Dokonca podľa odvolacieho súdu treba v odôvodnení rozhodnutia venovať zvýšenú pozornosť práve subsumpcii skutkových okolností prípadu pod právne neurčitý pojem, ktorý ustanovuje zákon, lebo len tak sa stane odôvodnenie rozhodnutia presvedčivým.

Osobitne vystupuje potreba špecifikovania dôležitého záujmu služby na prevedení alebo preložení nadriadeného na inú funkciu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. do popredia v spojení s podmienkou predchádzajúceho prerokovania s odborovým orgánom, ktorá v znení predmetného ustanovenia rozhodnom pre najvyšší súd vo veci vedenej pod sp. zn. 1 Sžo 113/2007 ešte nebola zavedená. Odvolací súd považuje za logické, že to, čo má minister vopred prerokovať s odborovým orgánom, sa týka práve dôležitého záujmu služby na prevedení alebo preložení nadriadeného.

V širších súvislostiach zmysel ustanovenia § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. nemožno podľa odvolacieho súdu vidieť ani v postihnutí nadriadeného policajta, ani vo vyvedení dôsledkov z nesplnenia požadovaných predpokladov výkonu služby, ani v objektívnych prekážkach služby. Uvedené dôvody sú totiž v zásade predpokladmi preloženia alebo prevedenia policajta na inú funkciu podľa § 35 ods. 1, prípadne uloženia disciplinárneho opatrenia podľa § 52 a nasl., alebo skončenia služobného pomeru prepustením podľa § 192 a nasl. zákona č. 73/1998 Z. z. V prípade naplnenia niektorého z dôvodov taxatívne vymenovaných v ustanovení § 35 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. treba postupovať práve podľa § 35 ods. 1 aj vtedy, ak ide o nadriadeného. Ak totiž nastane niektorý z dôvodov ustanovených v § 35 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., zákon použitými slovesnými tvarmi „prevedie“ a „preloží“ ustanovuje obligatornosť postupu podľa tohto ustanovenia, kým zo znenia § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. vyplýva len fakultatívna možnosť ministra previesť alebo preložiť nadriadeného na inú funkciu, ak to vyžaduje dôležitý záujem služby. Dôvody v § 35 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. navyše vykazujú vyššiu mieru konkrétnosti než pojem „dôležitý záujem služby“, použitý v § 35 ods. 2 citovaného zákona.

Správne poukázal krajský súd na to, že pojem dôležitý záujem služby možno vnímať širšie ako konkrétne dôvody prevedenia alebo preloženia policajta vymedzené v § 35 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., pričom sa môže týkať aktuálnych potrieb Policajného zboru. Dôležitý záujem služby, ktorý vyžaduje prevedenie alebo preloženie nadriadeného podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., sa nemusí - na rozdiel od dôvodov vypočítaných v § 35 ods. 1 - vzťahovať na osobu nadriadeného, ale má sa vzťahovať na službu, teda vlastne na plnenie úloh Policajného zboru policajtmi (§ 2 ods. 2 zákona).

Najvyšší súd dodáva, že v zmysle § 35 ods. 2 v spojení s § 35 ods. 9 zákona č. 73/1998 Z. z. musí dôležitý záujem služby vyžadovať nielen odvolanie nadriadeného z doterajšej funkcie, ale aj jeho ustanovenie alebo vymenovanie do inej funkcie. Dôležitý záujem služby podľa § 35 ods. 2 zákona č.

73/1998 Z. z. nemôže spočívať len v odvolaní nadriadeného z doterajšej funkcie bez ohľadu na to, do akej novej funkcie bude ustanovený alebo vymenovaný. So zreteľom na personálny rozkaz žalovaného vydaný v prejednávanej veci je však dôležitý záujem služby na ustanovení žalobcu do inej funkcie, nech už bol akýkoľvek, nutne spochybnený, keďže žalovaný vo svojom personálnom rozkaze neuviedol konkrétnu inú funkciu, do ktorej žalobcu ustanovuje.

Pre úplnosť najvyšší súd podotýka, že nespochybňuje zásadu subordinácie typickú pre ozbrojené sily a ozbrojené zložky, ani hľadisko lojality štátneho zamestnanca voči štátu. V zákonoch upravujúcich výkon štátnej služby v Slovenskej republike je štandardné, že odvolanie resp. inú zmenu v nadriadených pozíciách možno vykonať aj bez uvedenia dôvodu. Ako príklad sa dá uviesť § 31 ods. 2 už zrušeného zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov a § 37 ods. 4 a 5 v súčasnosti platného zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov, tiež § 33 ods. 4 zákona č. 200/1998 Z. z. o štátnej službe colníkov a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov alebo § 50 ods. 2 zákona č. 315/2001 Z. z. o Hasičskom a záchrannom zbore. Takýto spôsob odvolávania nadriadených štátnych zamestnancov je prejavom modelu štátnej služby uplatňovaného v Slovenskej republike, ktorý nezabezpečuje garancie definitívy. Ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. je však špecifické práve vyžadovaním dôležitého záujmu služby, pokiaľ ide o prevedenie alebo preloženie nadriadeného policajta, ako aj podmienkou predchádzajúceho prerokovania s odborovým orgánom. Nejednoznačnosť tejto požiadavky v spojení s možnosťou vydania rozhodnutia aj bez uvedenia dôvodu potom odvolací súd interpretoval zhodne s krajským súdom v prospech osôb v služobnom pomere - policajtov tak, že v rozhodnutí vydanom podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. týkajúcom sa nadriadeného musí byť dôležitý záujem služby objasnený. V opačnom prípade by bol súdny prieskum splnenia tohto predpokladu rozhodnutia ministra podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., pokiaľ ide o nadriadeného, iba formálny.

Pretože prvostupňové ani druhostupňové rozhodnutie žalovaného požiadavky na odôvodnenie rozhodnutia nespĺňalo, bolo potrebné rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov zrušiť ako rozhodnutia nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov (§ 250j ods. 2 písm. d) O.s.p.) a vrátiť vec žalovanému na ďalšie konanie.

Interpretujúc ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. spôsobom, ktorý považoval odvolací súd za ústavne konformný, nevidel dôvod na prerušenie konania podľa § 109 ods. 1 písm. b) O.s.p. a podanie návrhu Ústavnému súdu Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky. Nakoľko na podanie návrhu na začatie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky zo strany konajúceho súdu nemá účastník súdneho konania nárok a neakceptovanie takéhoto návrhu nezakladá možnosť porušenia práva na spravodlivý proces (pozri napr. R 53/1999, R 80/2005), najvyšší súd o návrhu žalobcu na prerušenie konania podľa § 109 ods. 1 písm. b) O.s.p. nepovažoval za potrebné rozhodnúť osobitným výrokom.

O trovách odvolacieho konania rozhodol najvyšší súd podľa § 224 ods. 1, § 142 ods. 1 a § 151 ods. 1 v spojení s § 246c ods. 1 vetou prvou O.s.p. tak, že v odvolacom konaní úspešnému žalobcovi priznal náhradu trov konania pozostávajúcich z trov právneho zastúpenia za jeden úkon právnej služby - vyjadrenie k odvolaniu žalovaného.

Tarifná za tento úkon právnej služby predstavuje sumu 127,16 Eur (z výpočtového základu pre rok 2012 v sume 763 Eur) podľa § 1 ods. 3, § 11 ods. 3, § 14 ods. 1 písm. b) vyhlášky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov. Režijný paušál bol v sume 7,63 Eur (§ 16 ods. 3, § 1 ods. 3 vyhlášky č. 655/2004 Z. z.). Daň z pridanej hodnoty (§ 18 ods. 3 vyhlášky č. 655/2004 Z. z.) zo sumy 134,79 Eur (127,16 Eur + 7,63 Eur) bola v sume 26,96 Eur (20 % zo sumy 134,79 Eur), spolu všetko 161,75 Eur (134,79 Eur + 26,96 Eur). Žalovaný je povinný zaplatiť žalobcovi priznanú náhradu trov konania na účet advokáta, ktorý žalobcu v konaní zastupoval (§ 149 ods. 1 O.s.p.).

Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednomyselne.

Poučenie:

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