

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcov: **1) I. S., 2) Bc. J. J., právne zastúpení Mgr. V. P.**, proti žalovaným: **1) NMV – MÚ, 2) NMV – MsÚ, 3) OÚ NMV**, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutí a postupu správnych orgánov, na odvolanie žalobcov proti uzneseniu Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 11. apríla 2007, č. k. 11 S 73/2006-47, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie Krajského súdu v Trenčíne zo dňa 11. apríla 2007, č.k. 11 S 73/2006-47 **z r u š u j e a v e c m u v r a c i a** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e :

Napadnutým uznesením krajský súd zastavil podľa § 104 ods. 1 O.s.p. v spojení s § 246 O.s.p. konanie o žalobe žalobcov o preskúmanie rozhodnutí a postupu správnych orgánov. Krajský súd dospel k záveru, že list č. Ma-141/2006-002 zo dňa 20. júla 2006, ktorým žalovaný 1) oznámil žalobcovi 1), že mu vracia jeho žiadosť o uzavretie manželstva zo dňa 18. júla 2006 z dôvodu, že podľa § 1 ods. 1 zákona č. 36/2005 Z.z. o rodine manželstvo môže uzavrieť iba muž so ženou a zákon neumožňuje uzavrieť registrované partnerstvo, nie je rozhodnutím. Prvostupňový súd tiež dospel k záveru, že list č. A 06/01780 zo dňa 3. augusta 2006, ktorým žalovaný 3) oznámil žalobcom 1) a 2), že nie je vecne a miestne príslušným na rozhodnutie vo veci odvolania – sťažnosti voči oznámeniu žalovaného 1) č. Ma-141/2006-002 zo dňa 20. júla 2006 a zároveň im listom oznámil,

že podľa § 9 zákona č. 152/1998 Z.z. o sťažnostiach vec postupuje žalovanému 2) nie je rozhodnutím, ktoré by podliehalo súdnemu prieskumu. Konečne, keď listom č. 6307/sekr.Da zo dňa 17. augusta 2006 žalovaný 2) žalobcom oznámil, že žalovaný 1) postupoval správne, keď vrátil žalobcom žiadosť o uzavretie manželstva bez rozhodnutia vo veci samej, dospel súd k záveru, že nejde o rozhodnutie, ktoré by podliehalo súdnemu preskúmaniu.

Náhradu trov konania súd žiadnemu z účastníkov nepriznal a to podľa § 146 ods. 1 písm. c) O.s.p., pretože v prípade zastavenia konania nemá žiaden z účastníkov právo na ich náhradu.

Žalobcovia podali proti uzneseniu krajského súdu odvolanie. Žiadali, aby odvolací súd zrušil napadnuté uznesenie a vrátil vec krajskému súdu na ďalšie konanie. Tvrdili, že napadnuté rozhodnutia správnych orgánov žalovaných 1) až 3) treba považovať za rozhodnutia. Uviedli, že ide o rozhodnutia, u ktorých zákon nepripúšťa opravný prostriedok, že teda ide o právoplatné rozhodnutia, ktoré sú podľa § 247 ods. 3 O.s.p. preskúmateľné súdom. Ich nepreskúmaním došlo k porušeniu ich práva na súdnu a inú právnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie, a teda k porušeniu ich základných práv a slobôd garantovaných Ústavou Slovenskej republiky a to čl. 46 ods. 1, 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 36 ods. 1, 2 Listiny základných práv a slobôd a čl. 6 ods. 1 o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Uvedené námietky zopakovali aj v doplnení odvolania zo dňa 18. septembra 2007. Uviedli, že odmietnutie možnosti uzavrieť manželstvo im uberá na spoločenskej vážnosti, mravnom profile a dobrom mene.

Žalovaní sa k odvolaniu žalobcov nevyjadrili.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu spolu s predchádzajúcim konaním, vec prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 250ja ods. 3 veta prvá O.s.p. a § 246c veta prvá O.s.p. v spojení s § 214 ods. 2 písm. c/ O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolanie je dôvodné.

Podľa čl. 46 ods. 1 a 2 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. Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený orgánom verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

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, čl. 46 ods. 2 Ústavy SR, podľa ktorej súdy v zásade môžu a musia preskúmavať všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy. Rozsah právomoci súdov pri preskúmaní správnych rozhodnutí je obmedzený negatívnou enumeráciou rozhodnutí, ktoré správne súdy preskúmavajú. Ide o rozhodnutia, ktoré sú stanovené ustanovením § 248 O.s.p.

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmavajú súdy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 244 ods. 2 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmavajú súdy zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, ako aj fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy.

Podľa § 244 ods. 3 O.s.p. rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie

rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb právom dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Súd v intenciách ustanovenia § 244 ods. 1 O.s.p. musí preskúmať aj zákonnosť postupu správneho orgánu. Postupom správneho orgánu sa vo všeobecnosti rozumie aktívna činnosť správneho orgánu podľa procesných aj hmotno-právnych noriem, ktorou realizuje právomoc stanovenú zákonmi. V zákonom predpísanom postupe je správny orgán oprávnený, ale súčasne aj povinný, vykonať úkony v priebehu konania a konanie musí ukončiť vydaním rozhodnutia, ktoré má zákonom predpísané náležitosti, ak sa na takéto konanie vzťahuje zákon o správnom konaní. K postupom správneho orgánu patrí aj jeho nečinnosť, keď správny orgán nevydá rozhodnutie v zákonom stanovenej lehote a tak zasiahne svojou nečinnosťou do práv fyzickej alebo právnickej osoby.

Podľa § 247 ods. 1 O.s.p. sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená postupom a rozhodnutím správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

Zo spisu odvolací súd zistil nasledovné skutočnosti:

Žalobcovia dňa 18.07.2006 doručili do podateľne Mestského úradu Nové Mesto nad Váhom vyplnené tlačivo „Žiadosť o uzavretie manželstva“ spolu s dokladmi. Listom zo dňa 20.07.2006 pod č. Ma-141/2006-002 matrikárka žalobcom oznámila, že právny poriadok Slovenskej republiky neumožňuje uzavretie manželstva (registrované partnerstvo) osobám rovnakého pohlavia. Uviedla, že z tohto dôvodu nemôže ich žiadosti vyhovieť a v prílohe im vrátila predložené doklady. Podaním doručeným 24.07.2005 Obvodnému úradu v Novom Meste nad Váhom označeným ako odvolanie voči rozhodnutiu – oznámeniu Matričného úradu Nové Mesto nad Váhom zo dňa 20.07.2006 a sťažnosť proti rozhodnutiu a postupu správneho orgánu žalobcovia žiadali, aby odvolací orgán prenesenej štátnej správy na orgány samosprávy vo veciach matriky zrušil rozhodnutie – oznámenie Matričného úradu v Novom Meste nad Váhom a vyhovel ich žiadosti o uzavretie manželstva. Listom zo dňa 03.08.2006 pod č. A06/01780

Obvodný úrad v Novom Meste nad Váhom oznámil žalobcom, že nie je príslušným na vybavenie ich sťažnosti a že ich sťažnosť postúpil Mestskému úradu Nové Mesto nad Váhom. Listom zo dňa 17.08.2006 pod č. 6307/sekr.Da prednosta Mestského úradu Nové Mesto nad Váhom žalobcom oznámil, že zákon o rodine neumožňuje uzavretie manželstva osobám rovnakého pohlavia a preto oznámenie Matričného úradu Nové Mesto nad Váhom, že nemôže vyhovieť ich žiadosti, bolo správne.

Čl. 41 Ústavy Slovenskej republiky zakotvuje rámec ústavnej ochrany manželstva, rodiny a rodičovstva. Zákon č. 36/2005 Z.z. o rodine predstavuje jeden z rozhodujúcich zákonov, ktorým sa čl. 41 vykonáva.

Podľa § 1 ods. 1 zákona o rodine, manželstvo je zväzok muža a ženy, ktorý vzniká na základe ich dobrovoľného a slobodného rozhodnutia uzavrieť manželstvo po splnení podmienok ustanovených týmto zákonom.

Účelom manželstva je vytvoriť harmonické a trvalé životné spoločenstvo, ktoré zabezpečí riadnu výchovu detí (§ 1 ods. 2).

V zmysle § 1 ods. 3 zákona o rodine muž a žena, ktorí chcú spolu uzavrieť manželstvo (ďalej len „snúbenci“), majú vopred poznať svoje charakterové vlastnosti a svoj zdravotný stav.

Podľa § 2 zákona o rodine manželstvo sa uzaviera súhlasným vyhlásením (ďalej len „vyhlásenie“) snúbencov pred orgánom obce alebo mestskej časti, ktorá vedie matriku (ďalej len „matričný úrad“) alebo pred orgánom registrovanej cirkvi alebo náboženskej spoločnosti (ďalej len „orgán cirkvi“). Snúbenci verejne a slávnostným spôsobom v prítomnosti dvoch svedkov vyhlásia, že uzavierajú manželstvo.

Z citovaných ustanovení zákona o rodine vyplýva, že ide o manželstvo monogamické. Ide o trvalé spoločenstvo dvoch osôb rôzneho pohlavia.

Právny úkon svojho druhu (sui generis), ktorý má za následok uzavretie manželstva, a náležitosti tohto právneho úkonu, sú upravené v ustanovení § 2 zákona o rodine.

Podľa § 4 ods. 1 zákona o rodine, vyhlásenie o uzavretí manželstva urobia snúbenci na matričnom úrade určenom pre obvod, v ktorom má jeden zo snúbencov trvalý pobyt pred starostom alebo primátorom, alebo povereným poslancom obecného zastupiteľstva alebo mestského zastupiteľstva za prítomnosti matrikára.

Ústava Slovenskej republiky v čl. 71 zakotvuje možnosť preniesť výkon určených úloh miestnej štátnej správy na obec a vyšší územný celok. Pri výkone delegovanej štátnej správy obec a vyšší územný celok sa stávajú správnym celkom. Ak je subjektom tejto pôsobnosti obec organizačne štátnu správu vykonáva starosta obce (primátor mesta), ak je subjektom územný celok, predseda vyššieho územného celku. Spomenutí funkcionári územnej samosprávy vykonávajú delegovanú štátnu správu formou individuálnej rozhodovacej činnosti (najmä v správnom konaní). Zákon o obecnom zriadení a zákon o samospráve vyšších územných celkoch (samosprávnych krajoch) ich označuje za správny orgán.

Na základe zákona č. 416/2001 Z.z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a vyššie územné celky v znení neskorších predpisov prešlo v piatich etapách (2002-2004) z ministerstiev, krajských úradov a okresných úradov asi 400 pôsobností na obce a samosprávne kraje. Na obce (mestské časti) prešla okrem iného aj pôsobnosť na úseku vedenia matrik.

Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 154/1994 Z.z. o matrikách, matriku ako výkon štátnej správy vedie obec v Hlavnom meste SR Bratislave a v Meste Košice mestská časť (ďalej len „matričný úrad“). Územné obvody matričných úradov ustanoví všeobecne záväzný právny predpis, ktorý vydá Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky.

Orgán obce, mesta (matričný úrad), pred ktorým v zmysle zákona o rodine sa uskutočňuje občiansky obrad uzavretia manželstva vystupuje ako evidenčný orgán obce, mesta, mestskej časti v rámci plnenia pôsobnosti prenesenej výkonu štátnej správy, ktorý je príslušný na zápis uzavretia manželstva do knihy manželstiev.

V zmysle § 27 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“)

v zmysle zákona o rodine pokiaľ ide o uzavretie manželstva rozhodujú starostovia obcí (primátor mesta). O odvolaní proti rozhodnutiu starostu rozhoduje orgán štátu príslušný podľa osobitných predpisov.

Je pravdou, že na konanie podľa zákona o matrikách sa nevzťahuje zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (§ 31a). Matričný úrad zabezpečuje jednotný informačný systém v zmysle zákona o matrikách a utvára podmienky na jeho bezpečnú prevádzku a ochranu údajov. Nie je orgánom štátnej správy, nakoľko týmto orgánom je obec, mesto alebo mestská časť.

V zmysle § 22 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. Národná rada Slovenskej republiky môže vždy k 1. januáru na návrh vlády vyhlásiť za mesto obec, ktorá

- a) je hospodárskym, administratívnym a kultúrnym centrom alebo centrom cestovného ruchu, alebo kúpeľným miestom,
- b) zabezpečuje služby aj pre obyvateľov okolitých obcí,
- c) má zabezpečené dopravné spojenie s okolitými obcami,
- d) má aspoň v časti územia mestský charakter zástavby,
- e) má najmenej 5000 obyvateľov.

Podľa ods. 2 citovaného zákona obec možno vyhlásiť za mesto, aj keď nespĺňa podmienku počtu obyvateľov, ak je to opodstatnené vzhľadom na splnenie ostatných predpokladov uvedených v odseku 1.

Podľa ods. 3 citovaného zákona návrh na vyhlásenie obce za mesto podáva Vláda Národnej rade Slovenskej republiky na základe žiadosti obce.

Podľa § 24 ods. 1 citovaného zákona mestské zastupiteľstvo je orgánom samosprávy mesta. Na jeho postavenie sa vzťahujú ustanovenia tohto zákona o obecnom zastupiteľstve. Okrem toho mestské zastupiteľstvo najmä

- a) rozhoduje o zriadení výborov v mestských častiach a o vymedzení ich oprávnení,
- b) ustanovuje erb mesta, vlajku mesta, pečať mesta, prípadne znelku mesta,
- c) schvaľuje štatút mesta.

Podľa odseku 2 § 24 citovaného zákona predstaveným mesta a jeho najvyšším výkonným orgánom je primátor mesta. Na jeho postavenie sa vzťahujú ustanovenia tohto zákona o starostovi. Okrem toho primátor

- a) uchováva vlajku mesta a pečať mesta,
- b) používa mestské insígnie.

Ako však už bolo vyššie uvedené, v predmetnej veci mal rozhodnúť primátor mesta (starosta obce) a nie matrikárka.

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 § 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 a lebo povinnostiach fyzických 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 a lebo 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. 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 procesno-právny predpis, 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 nevytlúčil uplatňovanie správneho poriadku, správny orgán pri rozhodovaní podľa tohto osobitného zákona použije zákon č. 71/1967 Zb. v plnom rozsahu.

Podľa názoru odvolacieho súdu v predmetnej veci primátor mesta mal vo veci žiadosti žalobcov vydať rozhodnutie (hoci by išlo o negatívne rozhodnutie) v správnom konaní v zmysle ustanovení § 46 a nasl. správneho poriadku. Proti tomuto rozhodnutiu je prípustné odvolanie na príslušný orgán štátnej správy, ktorého rozhodnutie po nadobudnutí právoplatnosti je možné preskúmať súdom.

V súdenom prípade orgán mesta ani orgán miestnej štátnej správy v súlade so zákonom nepostupovali. V danej veci nemalo byť zaslané žalobcom len oznámenie, ktoré sa považovalo za vybavenie žiadosti žalobcov. Hoci toto oznámenie nemalo náležitosti rozhodnutia v zmysle zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní, žalobcovia podali proti nemu odvolanie na príslušný orgán miestnej štátnej správy, ktorý tiež nesprávnym postupom toto odvolanie postúpil späť mestu na ďalšie konanie. Žalovaný 2) odvolanie vybavil vo vlastnej kompetencii ako odmietnutie sťažnosti žalobcov hoci o sťažnosť v danom prípade ani nešlo.

Ako je z vyššie uvedeného zrejmé, orgány mesta v rámci preneseného výkonu štátnej správy ako aj orgán štátnej správy nepostupovali v súlade s platnými zákonmi pri konaní o žiadosti žalobcov. Zvolili nesprávny postup a preto pokiaľ žalobcovia sa obrátili žalobou na súd, na preskúmanie takéhoto nesprávneho postupu, konali „lege artis“.

Odvolací súd dospel k záveru, že zastavením konania preto krajský súd odňal možnosť žalobcom konať pred súdom, čím porušil ich ústavné právo domáhať sa pred nezávislým a nestranným súdom domáhať sa prieskumu postupu správnych orgánov.

Preto Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil (§ 221 ods. 1 písm. f/ O.s.p.) a vec mu vrátil na ďalšie konanie (§ 221 ods. 3 O.s.p.).

Úlohou krajského súdu bude zistiť, či sa žalobcovia domáhajú konania podľa druhej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku (§ 247 a nasl.) alebo konania proti nečinnosti orgánu verejnej správy (podľa § 250t O.s.p. a nasl.) a len potom vo veci rozhodnúť.

V novom rozhodnutí súd prvého stupňa nanovo rozhodne aj o náhrade trov konania.

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

V Bratislave dňa 3. marca 2008

JUDr. Eva Babiaková, CSc., v. r.
predsedníčka senátu

Za správnosť vyhotovenia:
Nikoleta Adamovičová