

U Z N E S E N I E

Najvyšší súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu **F.**, rodeného **G.**, bytom **X.**, *zastúpeného JUDr. J., advokátom*, so sídlom v **P.**, proti žalovanému **Krajskému úradu v Prešove**, so sídlom v Prešove, Námestie Mieru 3, o preskúmanie zákonnosti stanoviska žalovaného z 31. októbra 2006 č. 2006/03819 a jeho postupu, na odvolanie žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Prešove č. k. 3Scud/1/07-64 z 25. septembra 2007, takto

r o z h o d o l :

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie Krajského súdu v Prešove č. k. 3Scud/1/07-64 z 25. septembra 2007 **z r u š u j e** a vec mu **v r a c i a** na ďalšie konanie.

O d ô v o d n e n i e

Napadnutým uznesením Krajský súd v Prešove zastavil podľa § 250d ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) konanie o preskúmanie zákonnosti stanoviska vydaného vo forme listu č. 2006/03819 z 31.10.2006, ktorým žalovaný nevyhovел žiadosti žalobcu o vydanie osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky. O trovách konania rozhodol krajský súd tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na ich náhradu.

Krajský súd uznesenie odôvodnil tým, že nie je splnený zákonný predpoklad postupu podľa druhej hlavy piatej časti OSP, lebo rozhodnutie žalovaného nie je konečným rozhodnutím, keďže nejde o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť, a ani o rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťá opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným. Vyslovil názor, že otázka formy rozhodnutia nie je rozhodujúca, pretože rozhodujúci je jeho obsah podľa ustanovení § 244 ods. 2, 3 OSP, z ktorých vyplýva, že preskúmaniu rozhodnutia súdom nebráni, ak správny orgán použije formu obyčajného listu, prírpisu alebo obdobného spôsobu informovania o svojom rozhodnutí o právach alebo

povinnostiach fyzických alebo právnických osôb. Podľa názoru krajského súdu osvedčenie o štátnom občianstve Slovenskej republiky je deklaratórnym rozhodnutím, lebo sa ním zakladajú práva a povinnosti fyzickej osoby ako občana Slovenskej republiky, a oznámenie o nevydaní osvedčenia o štátnom občianstve je rovnako rozhodnutím, ktorým sa síce neosvedčuje nesporná skutočnosť, ale má zásadný význam na práva a povinnosti žalobcu. Krajský súd z ustanovenia § 15 ods. 1 a 2 zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve vyvodil, že aplikácia správneho poriadku pri vydávaní osvedčenia nie je vylúčená, a preto podľa jeho názoru žalovaný ako orgán štátnej správy bol povinný postupovať podľa správneho poriadku, čo vyplýva aj z jeho ustanovení § 1 ods. 1 a 2. Vychádzajúc z § 53 správneho poriadku mal krajský súd za to, že proti preskúmanému rozhodnutiu žalovaného bol prípustný opravný prostriedok, a pokiaľ žalobca opravný prostriedok nepodal, nebola splnená podmienka uvedená v § 247 ods. 2 OSP. O trovách konania rozhodol podľa § 146 ods. 1 písm. c/ OSP v spojení s ustanovením § 246c OSP.

Proti tomuto uzneseniu podal v zákonnej lehote odvolanie žalobca navrhujúc napadnuté uznesenie krajského súdu zrušiť a vec mu vrátiť na nové konanie a rozhodnutie namietajúc nesprávne právne posúdenie veci krajským súdom. Poukázal na to, že žalovaný mu listom zo dňa 31.10.2006 doručil odpoveď na jeho žiadosť, z ktorej nebolo zrejmé, o aký právny úkon žalovaného vlastne išlo, či išlo o rozhodnutie, stanovisko alebo neochotu žalovaného ďalej vo veci konať, a nebolo v ňom uvedené žiadne poučenie o opravnom prostriedku, a preto žalobca nemal inú možnosť, než považovať stanovisko žalovaného v uvedenom liste za konečné rozhodnutie. Žalobca mal za to, že nevydanie rozhodnutia a reagovanie na žiadosť o vydanie osvedčenia o štátnom občianstve formou odpovede, ktorá nezakladala žiadne práva ani povinnosti žalobcu, bez poučenia o možnosti podať odvolanie proti nej bolo nezákonným postupom žalovaného, ktorý nakoniec viedol k nezákonnému a protiústavnému stanovisku. Podľa názoru žalobcu mal krajský súd správne postupovať tak, že odpoveď žalovaného z 31.10.2006 mal posúdiť ako stanovisko, proti ktorému riadny opravný prostriedok neexistuje, a svojím rozhodnutím uložiť žalovanému, aby o žiadosti žalobcu rozhodol formou rozhodnutia v súlade so správnym poriadkom.

Žalovaný správny orgán v písomnom vyjadrení k odvolaniu navrhol odvolanie žalobcu zamietnuť a rozhodnutie krajského súdu potvrdiť.

Najvyšší súd ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 OSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu bez nariadenia odvolacieho pojednávania podľa § 214 ods. 2 písm. c/ OSP s použitím § 246c ods. 1 vety prvej OSP a dospel k záveru, že odvolanie žalobcu je dôvodné.

Z obsahu súdneho a pripojeného administratívneho spisu Najvyšší súd Slovenskej republiky zistil, že žalobca žiadosťou zo dňa 12.7.2005 požiadal žalovaného o vydanie osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky. V preskúmanom písomnom stanovisku č. 2006/03819 z 31.10.2006 žalovaný vyjadril názor, že na rozdiel od konania o udelenie štátneho občianstva konanie o vydanie osvedčenia o štátnom občianstve nie je správnym konaním vyúsťujúcim do vydania rozhodnutia konštitutívneho alebo deklaratórneho charakteru, ale iba technicko-administratívnym aktom, ktorý sa síce podporne riadi zásadami a princípmi správneho poriadku podľa § 3 správneho poriadku, ale postup jeho vydania nie je explicitne osobitne upravený. Žalovaný v predmetnom stanovisku poukázal na to, že v zmysle § 9a ods. 5 zákona o štátnom občianstve požiadal o súhlas s vydaním osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, ktoré dalo pokyn žalovanému nevydať žalobcovi osvedčenie o štátnom občianstve Slovenskej republiky, ktorým bol žalovaný ako vertikálne podriadený orgán viazaný, a keďže žiadne nové dôkazné materiály, ktoré by dokazovali zmenu v právnom stave posudzovania žiadosti, neboli žalovanému doručené, uzavrel, že osvedčenie o štátnom občianstve Slovenskej republiky pre žalobcu nebolo možné vydať.

Podľa § 244 ods. 1 OSP v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 247 ods. 1 OSP podľa ustanovení tejto hlavy (t. j. druhej hlavy piatej časti OSP) sa postupuje v prípadoch, v ktorých fyzická alebo právnická osoba tvrdí, že bola na svojich právach ukrátená rozhodnutím a postupom správneho orgánu, a žiada, aby súd preskúmal zákonnosť tohto rozhodnutia a postupu.

V zmysle ods. 2 citovaného ustanovenia pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní je predpokladom postupu podľa tejto hlavy, aby išlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť.

V zmysle ods. 3 citovaného ustanovenia predmetom preskúmania môže byť za podmienok ustanovených v odsekoch 1 a 2 aj rozhodnutie, proti ktorému zákon nepripúšťa opravný prostriedok, ak sa stalo právoplatným.

Podľa § 250d ods. 3 OSP súd uznesením konanie zastaví, ak sa žaloba podala oneskorene, ak ju podala neoprávnená osoba, ak smeruje proti rozhodnutiu, ktoré nemôže byť predmetom preskúmania súdom, ak žalobca neodstránil vady žaloby, ktorých odstránenie súd nariadil a ktoré bránia

vecnému vybaveniu žaloby, alebo ak žalobca nie je zastúpený podľa § 250a alebo ak žaloba bola vzatá späť (§ 250h ods. 2). Odvolanie proti uzneseniu je prípustné.

Podľa § 9a ods. 1 písm. a/ zákona č. 40/1993 Z. z. o štátnom občianstve Slovenskej republiky v znení platnom do 30.9.2007 (ďalej len „zákon o štátnom občianstve“) štátne občianstvo Slovenskej republiky sa preukazuje osvedčením o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

Podľa ods. 2 citovaného ustanovenia osvedčenie o štátnom občianstve Slovenskej republiky vydáva príslušný krajský úrad na základe písomnej žiadosti o vydanie osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

Podľa ods. 5 citovaného ustanovenia ak sa žiadateľ nenachádza v Ústrednej evidencii nadobudnutia a straty štátneho občianstva Slovenskej republiky alebo ak sú pochybnosti o jeho štátnom občianstve, krajský úrad požiadava ministerstvo o súhlas s vydaním osvedčenia o štátnom občianstve Slovenskej republiky.

Podľa ods. 6 citovaného ustanovenia osvedčenie o štátnom občianstve Slovenskej republiky sa vydáva na tlačive, ktoré vydáva ministerstvo. Osvedčenie je platné šesť mesiacov odo dňa vydania.

V zmysle § 15 ods. 1 zákona o štátnom občianstve všeobecný predpis o správnom konaní sa nevzťahuje na lehotu na rozhodnutie o udelení štátneho občianstva Slovenskej republiky podľa § 8a ods. 6.

V zmysle ods. 2 citovaného ustanovenia na postup krajského úradu, diplomatickej misii a konzulárneho úradu Slovenskej republiky pri preberaní žiadosti podľa § 8 sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 61/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov sa tento zákon vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak.

Vyššie citované ustanovenie správneho poriadku upravuje rozsah pôsobnosti správneho poriadku, teda vymedzuje okruh prípadov rozhodovania správnych orgánov v oblasti verejnej správy, keď sa postupuje podľa tohto zákona. Použiť správny poriadok je potrebné vždy, ak sú súčasne splnené podmienky uvedené v tomto odseku, čiže:

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

Správny poriadok je procesnoprávny predpis, ktorý má všeobecný charakter. V ustanovení § 1 ods. 1 správneho poriadku je zakotvený tzv. subsidiárny charakter správneho poriadku vo vzťahu k osobitným zákonom upravujúcim rozhodovanie správnych orgánov. To znamená, že ak osobitný zákon úplne nevyklučil uplatňovanie správneho poriadku, správny orgán pri rozhodovaní podľa tohto osobitného zákona použije zákon č. 71/1967 Zb. v plnom rozsahu.

Osobitným zákonom vzťahujúcim sa na vec je zákon o štátnom občianstve, ktorý v § 15 ods. 1 ustanovuje prípad, na ktorý sa správny poriadok nevzťahuje, a v § 15 ods. 2 postup, na ktorý sa vzťahuje správny poriadok. Nakoľko tento osobitný zákon v ostatných prípadoch nevyklučil uplatňovanie správneho poriadku, platí, že na ostatné prípady konania správneho orgánu pri rozhodovaní podľa tohto osobitného zákona sa vzťahuje správny poriadok.

Vo svetle vyššie uvedeného mal žalovaný v prípade nevyhovenia žiadosti žalobcu a nevydania osvedčenia o štátnom občianstve vydať rozhodnutie (hoci by išlo o negatívne rozhodnutie) v správnom konaní v zmysle ustanovení § 46 a nasl. správneho poriadku so všetkými predpísanými náležitosťami, proti ktorému by mal žalobca právo podať odvolanie, ktoré by po nadobudnutí právoplatnosti bolo preskúmateľné súdom.

Žalovaný však naznačeným spôsobom nepostupoval a žalobcu o vybavení jeho žiadosti informoval iba vo forme stanoviska nemajúceho formálne, a ani obsahové náležitosti rozhodnutia vrátane poučenia o možnosti podať proti nemu odvolanie.

Odvolačný súd sa ďalej zaoberal dôvodom, pre ktorý krajský súd zastavil konanie, t. j. že žaloba je neprípustná pre nevyčerpanie opravných prostriedkov. Pokiaľ by správne konanie prebiehalo v súlade so zákonom, mal správny orgán vydať rozhodnutie podľa § 46 a nasl. správneho poriadku so všetkými zákonnými náležitosťami vrátane poučenia o možnosti podania odvolania, avšak žalovaný informoval žalobcu o nevydaní osvedčenia stanoviskom vo forme listu, čím zbavil žalobcu akejkoľvek možnosti obrany, čo je neprípustné. Pri štandardnom postupe konania, teda ak by bol žalovaný vydal riadne rozhodnutie, by mal žalobca právo podať proti tomuto rozhodnutiu odvolanie (§ 53 správneho poriadku), o ktorom by rozhodol odvolací orgán (§ 58

správneho poriadku) a toto rozhodnutie by bolo preskúmateľné súdom na základe žaloby.

Tieto závery sa však s ohľadom na priebeh konania, ktoré predchádzalo vybaveniu veci prípisom, ktorým bolo rozhodnuté o žiadosti žalobcu, nemôžu uplatniť.

Zo skutkového stavu zisteného v predmetnej veci je zrejmé, že správny orgán sa dopustil závažného procesného pochybenia, ktoré podstatne sťažilo žalobcovu možnosť obrany. Ako základná premisa v právnom štáte v takejto situácii musí platiť, že pochybenia správneho orgánu nemôžu ísť na ťarchu fyzických alebo právnických osôb. Žalobca pochybenia správneho orgánu nijako nevyvolal ani sa na nich nepodieľal, v ich dôsledku mu však bolo do značnej miery znemožnené, aby v riadnom a zákonnom konaní obhajoval svoje práva. Pokiaľ by súd v tejto situácii zastavil konanie o žalobe z dôvodu nedostatku žalobnej legitímácie a vecne sa ňou nezaoberal, znemožnil by tým žalobcovi prístup k súdu; také rozhodnutie by bolo potom ústavne neprípustným odmietnutím spravodlivosti.

Ďalej je potrebné poukázať na to, že zmyslom požiadavky vyčerpania riadnych opravných prostriedkov ako predpokladu žaloby podľa § 247 ods. 2 OSP sú princípy procesnej ekonómie, subsidiarity súdnej ochrany a minimalizácie zásahov súdnictva do verejnej správy. Ak je teda možné urobiť nápravu pred orgánmi verejnej správy, malo by to mať prednosť pred ingerenciou súdnej moci. V súdnej veci je však zrejmé, že žalobca už nápravu v rámci správneho konania dosiahnuť nemôže. Fakt, že žalovaný nerozhodol riadnym rozhodnutím, ale vybavil vec stanoviskom vo forme listu, nemôže ísť na ťarchu žalobcovi.

Z uvedených dôvodov dospel Najvyšší súd Slovenskej republiky k záveru, že odvolanie žalobcu je dôvodné. Postup žalovaného v predmetnej veci nebol v súlade s príslušnými ustanoveniami správneho poriadku a viedol k oznámeniu o nevydaní osvedčenia o štátnom občianstve SR bez vydania riadneho rozhodnutia, formou oznámenia, čo je v rozpore so zákonom.

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

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

V ďalšom konaní krajský súd prejedá vec v medziach žaloby a znova o nej rozhodne, pričom je viazaný právnym názorom odvolacieho súdu (§ 226 OSP v spojení s § 246c ods. 1, veta prvá OSP).

V novom rozhodnutí rozhodne prvostupňový súd i o náhrade trov odvolacieho konania (§ 224 ods. 3 OSP v spojení s § 246c ods. 1, veta prvá OSP).

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

V Bratislave dňa 24. septembra 2008

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

Za správnosť vyhotovenia:
Peter Szimeth