

Súd: Najvyšší súd SR
Spisová značka: 7Sžk/7/2018
Identifikačné číslo spisu: 5016200231
Dátum vydania rozhodnutia: 24.10.2018
Meno a priezvisko: JUDr. Alena Adamcová
Funkcia: sudca
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2018:5016200231.2

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Aleny Adamcovej a zo sudcov JUDr. Moniky Válašikovej, PhD. a JUDr. Jozefa Milučkého, v právnej veci žalobcu: Okresná prokuratúra Ružomberok, so sídlom Dončova č. 8, Ružomberok, proti žalovanému: Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Ružomberok, so sídlom Námestie slobody č. 9, Ružomberok, za účasti ďalšej účastníčky: M. T., nar. XX.XX.XXXX, trvale bytom Y. č. XXX/XX, M.-Y. B., adresa na doručovanie: V. č. XX, zast. JUDr. Janou Šmihulovou Jakabovičovou, advokátkou so sídlom Štúrova 17, Liptovský Mikuláš, v konaní o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. s.: 2014/10848, č. z.: 2014/118244 zo dňa 26. septembra 2014 a opatrenia žalovaného č. z.: 2014/141824, č. s.: 2014/2748 zo dňa 18. novembra 2014, o kasačných sťažnostiach ďalšej účastníčky proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline zo dňa 21. februára 2017, č. k. 20S/29/2016-42 v spojení s opravným uznesením č. k. 20S/29/2016-74 zo dňa 23. mája 2017 a proti rozsudku Krajského súdu v Žiline zo dňa 21. februára 2017, č. k. 20S/29/2016-45, v spojení s opravným uznesením č. k. 20S/29/2016-74 zo dňa 23. mája 2017, takto

rozhodol:

I. Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť ďalšej účastníčky proti uzneseniu Krajského súdu v Žiline č. k. 20S/29/2016-42 zo dňa 21. februára 2017 v spojení s opravným uznesením č. k. 20S/29/2016-74 zo dňa 23. mája 2017 zamietá.

II. Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Žiline č. k. 20S/29/2016-45 zo dňa 21. februára 2017 v spojení s opravným uznesením č. k. 20S/29/2016-74 zo dňa 23. mája 2017 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

Odôvodnenie

I.

1. Žalobou zo dňa 26. februára 2016 žalobca žiadal zrušiť opatrenie žalovaného č. s. 2014/10848, č. z. 2014/118244 zo dňa 26. septembra 2014 (ďalej len „opatrenie 1/“) v spojení s opatrením č. z. 2014/141824, č. s. 2014/2748 zo dňa 18. novembra 2014 (ďalej len „opatrenie 2/“) a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie.

2. Krajský súd v Žiline (ďalej len „krajský súd“ alebo „správny súd“) právoplatným uznesením č. k. 20S/29/2016-42 zo dňa 21. februára 2017 v spojení s opravným uznesením č. k. 20S/29/2016-74 zo dňa 23. mája 2017 (ďalej len „uznesenie“) postupom podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. g) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu v časti preskúmania opatrenia 1/ ako neprípustnú dôvodiac, že predmetné opatrenie, t. j. výzva na predloženie listinných dôkazov v správnom konaní nie je rozhodnutím vo veci samej, ani sa nejedná o také procesné rozhodnutie, ktoré by mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

3. V odôvodnení uznesenia krajský súd uviedol, že napadnutým opatrením 1/ žalovaný vyzval ďalšiu účastníčku k doplneniu konkrétnych listinných dôkazov za účelom prehodnotenia postavenia chráneného pracoviska, a to popis pracovnej činnosti chráneného pracoviska, pracovných podmienok a jeho umiestnenia, popis priestoru vymedzeného pre chránené pracovisko, priestor v metroch štvorcových, dni a hodiny v týždni počas, ktorých bude osoba zdravotne postihnutá prevádzkovať samostatne zárobkovú činnosť a rozhodnutie, ktorým stavebný úrad povolí zmenu užívania stavby s uvedením pôvodného účelu na nový účel, a to za účelom úhrady prevádzkových nákladov chráneného pracoviska v zmysle § 60 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zák. č. 5/2004 Z. z.“), pričom požadované doklady žiadal predložiť do 31. októbra 2014. Krajský súd konštatoval, že predmetom prieskumu je opatrenie orgánu verejnej správy procesnej povahy, ktoré nepodlieha prieskumu v zmysle § 7 písm. e) SSP, nakoľko výzva na predloženie listinných dôkazov v správnom konaní nie je rozhodnutím vo veci samej, ani sa nejedná o také procesné rozhodnutie, ktoré by mohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania. Samotnou výzvou nedošlo k žiadnemu zásahu do sféry práv alebo oprávnených záujmov účastníčky správneho konania, t. j. ďalšej účastníčky, keďže k zmene právneho postavenia účastníčky mohlo dôjsť najskôr až po uplynutí lehoty na predloženie požadovaných listinných dôkazov a vydaním rozhodnutia, resp. opatrenia, ktoré na márne uplynutie lehoty reagovalo. Žaloba, ktorá požaduje preskúmať takéto opatrenie správneho orgánu, je z uvedeného dôvodu neprípustná, a preto ju súd odmietol. V odôvodnení ďalej uviedol, že o náhrade trov týkajúcich sa tejto časti žaloby správny súd rozhodne v rozsudku vo veci samej

4. Krajský súd právoplatným rozsudkom č. k. 20S/29/2016-45 zo dňa 21. februára 2017 v spojení s opravným uznesením č. k. 20S/29/2016-74 zo dňa 23. mája 2017 (ďalej len „rozsudok“) postupom podľa ustanovenia § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil napadnuté opatrenie 2/, ktorým žalovaný oznámil ďalšej účastníčke stanovisko vo veci prehodnotenia chránených pracovísk a žiadnemu z účastníkov nepriznal právo na náhradu trov konania. Dôvodom zrušenia opatrenia 2/ bola skutočnosť, že vychádza z nesprávneho právneho názoru, že pre priznanie postavenia chráneného pracoviska je potrebné splnenie podmienky rozhodnutia o zmene v užívaní stavby v zmysle stavebného zákona. O trovách konania rozhodol podľa § 170 písm. c) SSP.

5. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že podľa právnej úpravy účinnej od 01. mája 2013 úrad nemá povinnosť postavenie chráneného pracoviska priznať, ale v prípade posudzovania žiadosti o priznanie úrad sám zvažuje a posudzuje splnenie podmienok pre zriadenie chráneného pracoviska. Úrad na účely priznania postavenia chráneného pracoviska nežiadal o zmenu účelu užívania celého rodinného domu, ale iba tej časti, kde bude ďalšia účastníčka vykonávať pracovné činnosti súvisiace s administratívou vyplývajúcou z prevádzkovania jej živnosti, na čo bola vyzvaná v zmysle § 72t ods. 9 cit. zákona. Ďalej poukázal na to, že v prípade, ak do 31. decembra 2014 nedôjde k priznaniu postavenia chráneného pracoviska, týmto dátumom zo zákona zanikne postavenie chráneného pracoviska, ktoré bolo ďalšej účastníčke priznané podľa právnych predpisov účinných do 01. mája 2013.

6. Krajský súd konštatoval, že pokiaľ žalovaný vyzval ďalšieho účastníka na predloženie rozhodnutia stavebného úradu o zmene účelu užívania časti rodinného domu, kde bude vykonávať svoju živnosť, nejedná sa o podkladové rozhodnutie štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva, ani o prílohy predkladané účastníkom v zmysle § 55 ods. 5 zák. č. 5/2004 Z. z. Poukázal na to, že z ustanovenia § 55 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. ani z § 60 a § 72t ods. 9 citovaného zákona nevyplýva, že by podkladovým rozhodnutím v konaní o priznanie postavenia chráneného pracoviska bolo rozhodnutie

stavebného úradu o zmene účelu užívania miestností, kde sa bude chránené pracovisko nachádzať, a to aj v tom prípade, pokiaľ by skutočne bola táto časť rodinného domu skolaudovaná na iný účel ako bývanie. Krajský súd teda zhodne s právnym názorom žalobcu konštatoval, že zo zákona č. 5/2004 Z. z. nevyplýva pre kladné rozhodnutie o priznaní postavenia chráneného pracoviska v zmysle § 55 ods. 2 citovaného zákona povinnosť predložiť požadované rozhodnutie stavebného úradu.

7. Krajský súd uviedol, že je pravdou, že vo všeobecnosti je potrebné plniť povinnosti vyplývajúce z každého všeobecne záväzného právneho predpisu, a teda pokiaľ nastane rozpor medzi skutočným užívaním stavby a účelom, na ktorý bola stavba skolaudovaná, potom je potrebné postupovať podľa § 85 zákona č. 50/1976 o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) a zmena účelu užívania stavby, ktorá spočíva v zmene spôsobu užívania stavby, vyžaduje rozhodnutie stavebného úradu o zmene v užívaní stavby. Prítom sa jedná o administratívne konanie, ktoré však nesúvisí s konaním o priznanie postavenia chráneného pracoviska v zmysle § 55 ods. 2 zákona č. 5/2004 Z. z. a ktoré podľa názoru správneho súdu neovplyvňuje rozhodnutie o priznaní postavenia chráneného pracoviska v zmysle zákona č. 5/2004 Z. z. Pokiaľ fyzická či právnická osoba užíva stavbu v rozpore s kolaudačným rozhodnutím, dopúšťa sa priestupku na úseku stavebného zákona a stavebného poriadku v zmysle § 105 ods. 2 písm. b) stavebného zákona. Táto administratívno-právna zodpovednosť na priznanie postavenia chráneného pracoviska či chránenej dielne nemá právny význam. Bolo tomu tak aj v prípade žalobkyne, ktorá chce len v časti rodinného domu aj naďalej poskytovať ubytovacie služby, a teda vykonávať podnikanie na základe živnostenského oprávnenia.

8. Správny súd zároveň skonštatoval, že hoci samotné rozhodnutie o zmene v užívaní stavby podľa stavebného zákona nie je hmotnoprávnou podmienkou na priznanie postavenia chráneného pracoviska, a na priznanie postavenia chráneného pracoviska vplyv nemá, uvedené bude mať význam v konaní o príspevku v zmysle § 60 zákona č. 5/2004 Z. z. (príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chráneného pracoviska), pretože v prípade neodčlenenia priestorov, v ktorých skutočne prebieha podnikateľská činnosť účastníčky, potom by účastníčka mala podľa § 60 ods. 3 citovaného zákona nárok na príspevok na úhradu nákladov na celú nehnuteľnosť (vodné, stočné, energie, palivo, odpad, atď.), aj keby v celej nehnuteľnosti podnikanie neprevádzkovala a chránené pracovisko by nebolo realizované v celej nehnuteľnosti.

9. Správny súd sa však nestotožnil s názorom žalobcu, že postup žalovaného bol vo vzťahu k ďalšej účastníčke šikanóznym, pretože žalovaný, ako vyplýva z jeho vyjadrenia k žalobe, len postupoval v zmysle stanoviska Ústredia práce, sociálnych vecí a rodiny zo dňa 19.12.2014, v ktorom poukazuje na svoje metodické usmernenie č. z. A/2014/64618, č. s. AA/2014/23643 zo dňa 03.07.2014 v nadväznosti na stanovisko MPSVaR SR č. z. 16736/2014, č. s. 9804/2014-M OPTP zo dňa 10.04.2014 k priznaniu postavenia chráneného pracoviska podľa § 55 zákona o službách zamestnanosti v prípade žiadateľov o priznanie chráneného pracoviska na špecifické činnosti - hotelové a ubytovacie činnosti, resp. turistické a iné krátkodobé ubytovanie. Z tohto hľadiska nemožno považovať vydanie napadnutého opatrenia ani za svojvoľné.

10. Čo sa týka námietky o dvoch kategóriách občanov, ktorí chcú podnikáť, pričom jedna kategória - zdravotne postihnutí podnikatelia musia mať na svoje podnikanie zmenu užívania bytu alebo domu a druhá kategória - zdravých občanov nie, ani s týmto argumentom sa správny súd nestotožnil. Čo sa totiž týka výkonu podnikateľskej činnosti, podmienkou výkonu podnikateľskej činnosti ani pri jednej z týchto občanov nie je preukázanie rozhodnutia o zmene užívania bytu alebo domu. Prítom žalobca výslovne uviedol, že zdravotne postihnutá osoba podľa výkladu žalovaného musí mať na podnikanie aj zmenu užívania bytu alebo domu, čo žalovaný vo svojom opatrení neuviedol. Naopak, v opatrení konštatoval, že zánik postavenia chráneného pracoviska z dôvodu nepredloženia rozhodnutia o zmene užívania stavby nebude mať vplyv na výkon podnikateľskej činnosti ďalšieho účastníka. Správny súd k tomu uviedol, že žalovaný bez podkladu v zákone uvedené rozhodnutie požadoval nie na samotný výkon podnikateľskej činnosti, ako nesprávne uviedol žalobca, ale na priznanie postavenia chráneného pracoviska podľa zákona č. 5/2004 Z. z.

11. Vzhľadom na to, že podľa názoru správneho súdu napadnuté opatrenie vychádza z nesprávneho právneho názoru, že pre priznanie postavenia chráneného pracoviska je potrebné splnenie podmienky rozhodnutia o zmene užívania stavby v zmysle stavebného zákona, krajský súd napadnuté opatrenie podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP zrušil. Vec žalovanému nevrátil na ďalšie konanie (§ 191 ods. 4 SSP), pretože uvedené opatrenie vôbec nemalo byť vydané.

12. O náhrade trov konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. c) SSP, podľa ktorého ak konanie bolo začaté na základe žaloby prokurátora, žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

II.

13. Proti týmto rozhodnutiam podala ďalšia účastníčka v zákonnej lehote kasačné sťažnosti.

14. V odôvodnení kasačnej sťažnosti proti uzneseniu poukázala na to, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho posúdenia veci, keď vyhodnotil, že napadnuté opatrenie 1/ je procesné rozhodnutie, ktoré nemohlo mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníčky konania. Žalovaný v opatrení 1/ uviedol, že je povinný prehodnotiť postavenie chráneného pracoviska, a teda vyzval ďalšiu účastníčku na predloženie listín. Vzhľadom na obsah opatrenia 1/ a ďalší priebeh udalostí v administratívnom konaní by sa mohlo jednáť o opatrenie nie procesného charakteru, ale o opatrenie, ktoré spĺňa pojmové znaky opatrenia podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP, a teda podlieha súdnemu prieskumu, nakoľko obsahovalo požiadavku na predloženie rozhodnutia stavebného úradu, pričom ako vyplynulo z ďalšieho konania, práve v dôsledku nepredloženia uvedenej listiny a s prihliadnutím na interpretáciu ustanovenia § 72t ods. 9 zák. č. 5/2004 Z. z. prezentovanú žalovaným, ďalšej účastníčke zaniklo postavenie chráneného pracoviska zo zákona ku dňu 31. decembra 2014, čím bezpochyby došlo k zásahu do sféry práv alebo oprávnených záujmov účastníka správneho konania. Napadnuté opatrenie je potrebné posudzovať v spojitosti s opatrením, z ktorého vyplýva, že žalovaný postupoval v súlade so zákonom a metodickými usmerneniami, keď ďalšej účastníčke adresoval napadnuté opatrenie. Ďalej poukázala na to, že z napadnutého opatrenia 1/ nevyplýva, aké právne následky nastanú pre ďalšiu účastníčku po márnom uplynutí lehoty na predloženie dokladov. Napriek tomu, že ďalšia účastníčka nepredložila všetky požadované listiny, žalovaný do dňa podania kasačnej sťažnosti nevydal žiadne rozhodnutie, ktoré by na márne uplynutie lehoty reagovalo a ktorým by došlo k zmene právneho postavenia účastníčky konania. Ak by ďalšia účastníčka nepodala námietky, žalovaný by nemal dôvod k vydaniu opatrenia 2/, a teda vo veci by bolo vydané len opatrenie 1/. Žalovaný listom zo dňa 21. mája 2015, zn. 2015/66612 potvrdil, že ďalšej účastníčke zaniklo chránené pracovisko dňom 31. decembra 2014. Opatrenia 1/ a 2/ sú vzájomne previazané a je nutné ich spoločne posudzovať, a teda nakoľko krajský súd skonštatoval, že jestvujú dôvody na zrušenie opatrenia 2/, tak je potrebné zrušiť aj opatrenie 1/.

15. V kasačnej sťažnosti proti rozsudku sa ďalšia účastníčka stotožnila s názorom krajského súdu, že zo zákona nevyplýva pre kladné rozhodnutie o priznaní postavenia chráneného pracoviska povinnosť predložiť požadované rozhodnutie stavebného úradu, avšak nestotožnila sa s názorom, že vec netreba vrátiť žalovanému na ďalšie konanie, keďže tým bolo porušené jej právo na spravodlivý proces. Podľa interpretácie žalovaného, Úrady práce, sociálnych vecí a rodiny boli povinné pristúpiť k prehodnoteniu všetkých chránených dielní a chránených pracovísk, a bez ohľadu na to, či by tak neurobili z dôvodov na ich strane alebo subjektu hodnotenia, tieto by zo zákona zanikli, pričom posledný deň ich existencie by bol 31. december 2014, s čím však nemožno súhlasiť. Ak by malo dôjsť k zániku postavenia chránenej dielne a chráneného pracoviska ex lege, zákonodarca by takýto zásah sformuloval presne. Ďalej poukázala na výkladovú nezrovnalosť žalovaného a Ústredia práce a rodiny, keď podľa Ústredia práce a rodiny na rozdiel od názoru žalovaného, dňom 31. decembra 2014 automaticky zo zákona nezaniká postavenie tým chráneným pracoviskám, ktorým bolo priznané postavenie podľa právnych predpisov účinných do 01. mája 2013, ak nedošlo k priznaniu chráneného pracoviska do 31. decembra 2014, ale jeho usmernenie vysvetľuje v akom prípade dôjde k individuálnemu odňatiu postavenia a nepripúšťa možnosť zániku chráneného pracoviska ex lege. Podľa § 55 ods. 6 zák. č. 5/2004 Z. z. úrad prizná postavenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska na dobu neurčitú, pričom priznané postavenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska úrad zruší, ak právnická osoba alebo fyzická

osoba, ktorá zriadila chránenú dielňu alebo chránené pracovisko, neplní podmienky podľa tohto zákona alebo na základe jej písomnej žiadosti.

16. Ďalšej účastníčke bolo dňa 02.07.2012 priznané postavenie chráneného pracoviska, s účinnosťou odo dňa 11.06.2012, následne zmenené dňa 07.05.2013 s účinnosťou odo dňa 16.04.2013. V súlade s ustanovením § 55 ods. 6 zákona č. 5/2004 Z. z. v znení účinnom v rozhodnom čase, ÚPSVáR Ružomberok priznal ďalšej účastníčke postavenie chráneného pracoviska na dobu neurčitú. Následne výzvou zo dňa 26.09.2014, č. s. 2014/10848, č. z. 2014/118244, bolo ďalšej účastníčke oznámené, že ÚPSVáR Ružomberok je vzhľadom na zmeny zákona povinný prehodnotiť postavenie chráneného pracoviska, a preto ju vyzval k doplneniu konkrétnych listín a informácií v lehote do 31.10.2014. Ďalšia účastníčka namietala a nepredložila rozhodnutie stavebného úradu o zmene účelu užívania rodinného domu, ktorá požiadavka sa napokon stala predmetom súdneho prieskumu na základe žaloby Okresnej prokuratúry Ružomberok. Ďalšia účastníčka si následne dňa 24.04.2015 podala žiadosť o poskytnutie príspevku na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska podľa § 60 zákona č. 5/2004 Z. z. na ÚPSVáR Ružomberok, ktorá jej bola listom zo dňa 21.05.2015, zn. 2015/66612 zamietnutá s odôvodnením, že dátumom 31.12.2014 „zo zákona zaniká postavenie chráneného pracoviska, ktoré Vám bolo priznané podľa právnych predpisov účinných do 01. mája 2013“. ÚPSVáR Ružomberok teda jednoznačne a bez akýchkoľvek pochybností potvrdil, že ďalšej účastníčke zaniklo chránené pracovisko dňom 31.12.2014, t. j. že ďalšia účastníčka nemá postavenie chráneného pracoviska od 01.01.2015 až doteraz.

17. V tejto súvislosti poukázala na to, že krajský súd sa v odôvodnení rozsudku vôbec nevyrovnal s právnym argumentom žalobcu, že ak by skutočne ďalšia účastníčka nespĺňala podmienky chráneného pracoviska po 01.01.2015, tak ÚPSVáR Ružomberok mal o tom rozhodnúť, t. j. deklaratórnym opatrením formálne oznámiť, že postavenie chráneného pracoviska jej zaniklo dňom 31.12.2014. Krajský súd tak podľa ďalšej účastníčky porušil ustanovenie § 139 ods. 2. SSP, podľa ktorého správny súd v odôvodnení rozsudku uvedie okrem iného aj posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov. Uvedeným postupom krajský súd porušil právo ďalšej účastníčky na spravodlivý proces a nesprávne právne posúdil vec.

18. Ďalšia účastníčka uviedla, že ÚPSVáR Ružomberok mal o výsledkoch konania o prehodnotení postavenia chráneného pracoviska vydať písomné rozhodnutie alebo inú písomnosť, z ktorých by bolo zrejmé, akým spôsobom vyhodnotil, či ďalšia účastníčka splnila zákonné podmienky na (opätovné) priznanie postavenia chráneného pracoviska, prípadne či a v ktorých bodoch zákonné podmienky nespĺňa. ÚPSVáR Ružomberok z a týmto účelom tiež nerealizoval žiadne zisťovanie n a základe informácií, ktoré ďalšia účastníčka uviedla v námietkach zo dňa 30.10.2014 a 25.11.2014 (napr. ohliadka miesta pracoviska). Podľa názoru ďalšej účastníčky, výsledkom prehodnotenia priznania chráneného pracoviska malo byť rozhodnutie, resp. iný individuálny správny akt s potrebnými náležitosťami o priznaní postavenia chráneného pracoviska alebo o zrušení postavenia chráneného pracoviska.

19. Ďalšia účastníčka mala za to, že s poukazom na vyššie uvedené skutočnosti pre ňu vznikol stav právnej neistoty v tom smere, či má alebo nemá postavenie chráneného pracoviska od 01.01.2015 až doteraz. Za účelom odstránenia tejto právnej neistoty mal krajský súd preto nielen zrušiť opatrenie ÚPSVáR Ružomberok č. z. 2014/141824, č. s. 2014/2748 zo dňa 18.11.2014, ale súčasne vec vrátiť žalovanému správne mu orgánu na ďalšie konanie s tým, aby správny orgán priznal postavenie chráneného pracoviska ďalšej účastníčke s účinnosťou o d 01.01.2015, nakoľko splnila všetky podmienky prehodnotenia postavenia chráneného pracoviska v súlade so zákonom č. 5/2004 Z. z.

20. Ďalšia účastníčka konania bola názoru, že krajský súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP; krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP; krajský súd nedostatočne odôvodnil rozhodnutie, prečo vec žalovanému správne mu orgánu nevrátil na ďalšie konanie v súlade s §

191 ods. 4 SSP a nevyrovnal sa s právnym argumentom žalobcu podporujúcim tento návrh, čím porušil právo ďalšej účastníčky na spravodlivý proces a nesprávne právne posúdil vec.

21. Žalobca sa žalobou domáhal zrušenia opatrenia a súčasne vrátenia veci na ďalšie konanie. Odôvodnil to najmä tým, že žalovaný správny orgán nepreukázal žiadny dôvod, podľa ktorého by ďalšej účastníčke zaniklo chránené pracovisko dňom 31.12.2014, a preto je podľa ďalšej účastníčky žalovaný povinný vec uviesť do pôvodného stavu pred 31.12.2014 a v zmysle ustanovenia § 72t ods. 9 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti rozhodnúť o priznaní postavenia chráneného pracoviska aj pred 31.12.2014 až doteraz.

22. Mala za to, že ide o podstatný argument žalobcu, ktorý je formulovaný dostatočne jasným a presným spôsobom, a preto bol krajský súd povinný vyrovnať sa s týmto argumentom, nakoľko vyriešenie procesnej otázky, či je po zrušení napadnutého opatrenia potrebné vrátiť vec na ďalšie konanie správnomu orgánu, má podstatný vplyv na práva a oprávnené záujmy ďalšej účastníčky. Uvedeným postupom krajský súd porušil ustanovenie § 139 ods. 2. SSP, podľa ktorého správny súd v odôvodnení rozsudku uvedie okrem iného aj posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov.

23. Podľa ďalšej účastníčky je súčasne rozsudok krajského súdu v predmetnej časti nepreskúmateľný v dôsledku nedostatku riadneho odôvodnenia. Krajský súd odôvodnil svoj procesný postup len jednou vetou tak, že vec žalovanému nevrátil na ďalšie konanie (§ 191 ods. 4 SSP), pretože uvedené opatrenie vôbec nemalo byť vydané. Povinnosť súdu dostatočne odôvodniť svoje rozhodnutie vyplýva aj zo základného práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Podľa Ústavného súdu Slovenskej republiky: „Právo na spravodlivý proces vyžaduje, aby rozhodnutia súdu boli zdôvodnené a presvedčivé.... Takýto postup vyplýva z potreby transparentnosti vysluhovania spravodlivosti, ktorá je nevyhnutnou súčasťou každého justičného aktu. Odôvodnenie rozhodnutia je aj zárukou toho, že výkon spravodlivosti nie je arbitrárny.“ (III. ÚS 311/07).

24. Krajský súd podľa ďalšej účastníčky nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP.

25. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti ďalšia účastníčka navrhla, aby kasačný súd zrušil rozsudok Krajského súdu v Žiline zo dňa 21.02.2017, sp. zn. 20S/29/2016 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Súčasne navrhla, aby kasačný súd v súlade s § 169 SSP priznal ďalšej účastníčke náhradu ďalších trov konania pozostávajúcich zo súdneho poplatku a trov právneho zastúpenia z dôvodov hodných osobitného zreteľa, ktoré spočívajú najmä v tom, že ďalšia účastníčka je ťažko zdravotne postihnutá osoba.

III.

26. Žalobca sa vo svojom vyjadrení stotožnil s kasačnými sťažnosťami a poukázal na to, že dôvody sú totožné s dôvodmi žaloby a návrhmi žalobcu.

27. Žalovaný vo vyjadrení ku kasačným sťažnostiam navrhol tieto ako nedôvodné zamietnuť.

IV.

28. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd /§ 11 písm. g) SSP/ napadnuté rozhodnutia krajského súdu preskúmal bez pojednávania v súlade s § 455 SSP a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť ďalšej účastníčky proti uzneseniu bola podaná nedôvodne, a preto je ju potrebné ako nedôvodnú zamietnuť, zatiaľ čo rozsudok je potrebné zrušiť a vec vrátiť krajskému súdu na ďalšie konanie.

29. Podľa § 3 ods. 1 písm. c) SSP na účely tohto zákona sa rozumie opatrením orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

30. Podľa § 7 písm. e) SSP správne súdy nepreskúmajú rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania.

31. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

32. Podľa § 191 ods. 1 písm. c) SSP správny súd rozsudkom zruší napadnuté rozhodnutie orgánu verejnej správy alebo opatrenie orgánu verejnej správy, ak vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci.

33. Podľa § 191 ods. 4 SSP ak správny súd zrušuje rozhodnutie alebo opatrenie, podľa okolností môže aj bez návrhu súčasne vysloviť, že vec sa vracia na ďalšie konanie žalovanému, prípadne orgánu verejnej správy podľa odseku 3. Ak správny súd zruší rozhodnutie alebo opatrenie, lehota na vydanie rozhodnutia alebo opatrenia v ďalšom konaní začne orgánu verejnej správy plynúť až po doručení všetkých administratívnych spisov pripojených k prejednávanej veci.

34. Podľa § 438 ods. 1 SSP kasačnou sťažnosťou možno napadnúť právoplatné rozhodnutie krajského súdu.

35. Podľa § 440 ods. 1 písm. f) a g) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že f) nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, g) rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

36. Podľa § 442 ods. 1 SSP kasačnú sťažnosť môže podať účastník konania, osoba zúčastnená na konaní podľa § 41 ods. 2, ak bolo rozhodnuté v ich neprospech, a generálny prokurátor za podmienok ustanovených v § 47 ods. 2 (ďalej len „sťažovateľ“).

37. Podľa § 461 SSP kasačný súd zamietne kasačnú sťažnosť, ak po preskúmaní zistí, že nie je dôvodná.

38. Podľa § 462 ods. 1 SSP ak kasačný súd po preskúmaní zistí dôvodnosť kasačnej sťažnosti, rozhodne o zrušení napadnutého rozhodnutia a podľa povahy vráti vec krajskému súdu na ďalšie konanie alebo konanie zastaví, prípadne vec postúpi orgánu, do ktorého pôsobnosti patrí.

39. Podľa § 491 ods. 1 SSP ak nie je ďalej ustanovené inak, platí tento zákon aj na konania začaté podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku pred dňom nadobudnutia jeho účinnosti.

40. Podľa § 491 ods. 2 SSP právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, zostávajú zachované. Ak sa tento zákon použije na konania začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona, nemožno uplatňovať ustanovenia tohto zákona, ak by boli v neprospech žalobcu, ak je ním fyzická osoba alebo právnická osoba.

41. Podľa § 55 ods. 2 zák. č. 5/2004 Z. z. postavenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska priznáva úrad. Právnická osoba alebo fyzická osoba, ktorá žiada o priznanie postavenia chránenej dielne alebo chráneného pracoviska, po splnení povinností podľa odseku 5 doloží úradu rozhodnutie orgánu štátnej správy na úseku verejného zdravotníctva.

42. Podľa § 55 ods. 5 zák. č. 5/2004 Z. z. o priznanie postavenia chránenej dielne alebo chráneného pracoviska môže písomne požiadať právnická osoba alebo fyzická osoba úrad, v ktorého územnom obvode zriadi pracovné miesto pre občana so zdravotným postihnutím. Súčasťou žiadosti o priznanie

postavenia chránenej dielne alebo chráneného pracoviska je popis pracovnej činnosti, pracoviska a jeho umiestnenia, pracovných podmienok a doklad o vlastníctve priestorov alebo o nájme priestorov.

43. Podľa § 60 ods. 1 zák. č. 5/2004 Z. z. účinného v rozhodnom čase, príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na úhradu nákladov na dopravu zamestnancov (ďalej len "príspevok") sa poskytuje právnickej osobe alebo fyzickej osobe, ak o tento príspevok písomne požiada najneskôr do konca prvého kalendárneho mesiaca štvrtého nasledujúceho po štvrtroku, za ktorý príspevok žiada.

44. Podľa § 72t ods. 9 zák. č. 5/2004 Z. z. postavenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska, ktoré úrad priznal pred 1. májom 2013, sa považuje za postavenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska podľa tohto zákona, až kým úrad neprizná postavenie chránenej dielne alebo chráneného pracoviska podľa tohto zákona, najdlhšie do 31. decembra 2014.

45. Z podkladov súdneho spisu je zrejmé, že žalobca podal správnu žalobu, ktorou navrhol zrušiť opatrenia žalovaného 1/ a 2/ a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie. Žalobca tvrdil, že tieto považuje za jeden celok. Krajský súd sa však s týmto tvrdením nestotožnil a o jednotlivých opatreniach rozhodoval samostatne, pričom opatrenie 1/ vyhodnotil ako opatrenie orgánu verejnej správy procesnej povahy, ktoré nepodlieha prieskumu v zmysle § 7 písm. e) SSP a žalobu ako neprípustnú odmietol a opatrenie 2/ zrušil a vec žalovanému nevrátil na ďalšie konanie, pretože podľa jeho názoru predmetné opatrenie nemalo byť vôbec vydané.

46. V správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly (§ 6 SSP) s negatívnou enumeráciou (§ 7 SSP), z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmavajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozhodnutia a postupy orgánov štátnej správy a územnej samosprávy podliehajú správnenému prieskumu zásadne bez ďalších vymedzení. Tieto správne orgány sú základom verejnej správy, a preto na to, aby ich rozhodnutia a postupy boli preskúmateľné v správnom súdnictve, zákon nevyžaduje splnenie ďalších kritérií. Nie je pritom rozhodujúce, ako sú tieto normatívne akty terminologicky označené, pretože okrem rozhodnutí môže ísť aj o opatrenia, dokonca aj o záväzné pokyny či záväzné stanoviská.

47. Podľa ustálenej judikatúry nálezov Ústavného súdu Slovenskej republiky (nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 37/95, II. ÚS 50/01, I. ÚS 52/02, III. ÚS 183/2003, I. ÚS 354/08) a rozhodnutí Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sžf/29/2010 alebo sp. zn. 5Sžp/5/2011) môžu byť predmetom preskúmania súdom aj rozhodnutia orgánov verejnej správy, ktoré nemajú formálne náležitosti, ak sa dotýkajú alebo ak sa môžu dotknúť práv a právom chránených záujmov fyzických alebo právnických osôb. Súdna prax ustálila, že rozhodnutím správneho orgánu je každé rozhodnutie, ktorým sa zakladajú, menia, rušia alebo ktorým môžu byť priamo dotknuté práva a povinnosti právnických a fyzických osôb. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa považujú aj povolenia (pozri k tomu napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. I. ÚS 354/08) alebo aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy.

48. Podstata vyňatia rozhodnutí a opatrení uvedených v § 7 písm. e) SSP zo súdneho prieskumu je založená na tom, že predbežné, procesné a poriadkové rozhodnutia a opatrenia vo svojom súčte predstavujú v podstate len samotný procesný postup orgánu verejnej správy v administratívnom konaní s tým, že prípadné pochybenie alebo vady v tomto konaní sa môžu, ale i nemusia preniesť do zákonnosti rozhodnutia alebo opatrenia vydaného v tomto konaní vo veci samej alebo toho rozhodnutia, resp. opatrenia, ktorým sa administratívne konanie končí. Ak sa teda dotknutý účastník domnieva, že príslušné predbežné, procesné alebo poriadkové rozhodnutie či opatrenie je nezákonné, môže túto skutočnosť namietat ako porušenie procesných predpisov, ktoré sa odrazilo v nezákonnosti prijatého a žalobou napadnutého meritorneho alebo konečného rozhodnutia alebo opatrenia.

49. Žalobca žiadal zrušiť list žalovaného č. s.: 2014/10848, č. z.: 2014/118244 zo dňa 26. septembra

2014, t. j. opatrenie 1/, ktorým žalovaný vyzval účastníčku konania na doplnenie skutočností a dokladov potrebných k posúdeniu chráneného pracoviska z dôvodu prehodnotenia postavenia chráneného pracoviska, a to popisu pracovnej činnosti chráneného pracoviska, pracovných podmienok, popisu priestoru vymedzeného pre chránené pracovisko, priestor v m², dni a hodiny v týždni, počas ktorých bude OZP prevádzkovať SZČ a fotokópiu rozhodnutia stavebného úradu o zmene účelu užívania stavby/bytu. Zároveň žalobca žiadal zrušiť oznámenie žalovaného č. z.: 2014/141824, č. s.: 2014/2748 zo dňa 18. novembra 2014, t. j. opatrenie 2/, ktorým žalovaný reagoval na podanie účastníčky konania, označené ako námietky, v ktorom účastníčke konania ozrejmil, že opatrenie 1/ nie je rozhodnutím v správnom konaní a nie je voči nemu možné podať opravný prostriedok. V závere žalovaný správny orgán účastníčku konania upozornil na to, že v prípade, že úrad do 31. decembra 2014 nerozhodne o priznaní postavenia chránenej dielne alebo chráneného pracoviska, uvedeným dátumom v zmysle § 72t ods. 9 zák. č. 5/2004 Z. z. zanikne postavenie chráneného pracoviska, ktoré bolo priznané podľa predpisov účinných do 01. mája 2013.

50. S poukazom na vyššie uvedené má kasačný súd za to, že opatrenie 1/ nebolo spôsobilé zasiahnuť do práv účastníčky konania, ale jednalo sa iba o výzvu na doplnenie dokladov, a teda nebolo spôsobilým predmetom prieskumu.

51. Vo vzťahu k opatreniu 2/ kasačný súd uvádza, že sa stotožnil s názorom správneho súdu, že žalovaný vychádzal z nesprávneho právneho názoru - keď v uvedenom opatrení uviedol, že pre priznanie postavenia chráneného pracoviska je potrebné splnenie podmienky rozhodnutia o zmene užívania stavby v zmysle stavebného zákona - avšak má za to, že správny súd napadnutý rozsudok dostatočne neodôvodnil.

52. Podľa ust. § 139 ods. 2 SSP, v odôvodnení rozsudku uvedie správny súd stručný priebeh administratívneho konania, stručné zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie argumentov žalobcu a vyjadrenia žalovaného, prípadne ďalších účastníkov, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti, posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkáže na ustálenú rozhodovaciu prax. Ak správny súd zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vráti mu vec na ďalšie konanie, je povinný v odôvodnení rozsudku uviesť aj to, ako má orgán verejnej správy vo veci ďalej postupovať. Správny súd dbá, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.

53. Citované zákonné ustanovenie je potrebné z hľadiska práva na súdnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vykladať a uplatňovať tak, že rozhodnutie súdu musí obsahovať dostatočné dôvody, na základe ktorých je založené.

54. Posudzujúc obsah odôvodnenia napadnutého rozsudku, kasačný súd dospel k záveru, že argumentácia ďalšej účastníčky v kasačnej sťažnosti, týkajúca sa nepreskúmateľnosti rozsudku krajského súdu z dôvodu jeho nedostatočného odôvodnenia, je opodstatnená.

55. Kasačný súd prisvedčil argumentácii ďalšej účastníčky, že správny súd sa v rámci odôvodnenia rozsudku nevysporiadal s právnym argumentom žalobcu, že ak by skutočne ďalšia účastníčka nespĺňala podmienky chráneného pracoviska po 01.01.2015, tak príslušný správny orgán mal o tom rozhodnúť, t. j. deklaratórnym opatrením formálne oznámiť, že postavenie chráneného pracoviska jej zaniklo dňom 31.12.2014.

56. Pokiaľ ďalšia účastníčka tvrdila, že postupom žalovaného pre ňu vznikol stav právnej neistoty v tom smere, či má alebo nemá postavenie chráneného pracoviska od 01.01.2015 až do podania kasačnej sťažnosti, tomuto jej tvrdeniu kasačný súd priznal plnú opodstatnenosť.

57. Z podkladov súdneho spisu je zrejmé, že žalobca sa žalobou domáhal zrušenia opatrenia a súčasne vrátenia veci na ďalšie konanie. Odôvodnil to najmä tým, že žalovaný správny orgán nepreukázal žiadny dôvod, podľa ktorého by ďalšej účastníčke zaniklo chránené pracovisko dňom 31.12.2014, a preto je podľa ďalšej účastníčky žalovaný povinný vec uviesť do pôvodného stavu pred 31.12.2014 a v zmysle

ustanovenia § 72t ods. 9 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti rozhodnúť o priznaní postavenia chráneného pracoviska aj pred 31.12.2014 až doteraz.

58. Aj podľa názoru kasačného súdu krajský súd tiež nedostatočne odôvodnil rozhodnutie, prečo vec žalovanému správne orgánu nevrátil na ďalšie konanie v súlade s § 191 ods. 4 SSP a nevyrovnal sa s právnym argumentom žalobcu podporujúcim tento návrh, čím porušil právo ďalšej účastníčky na spravodlivý proces a nesprávne právne posúdil vec.

59. Vyriešenie procesnej otázky, či je po zrušení napadnutého opatrenia potrebné vrátiť vec na ďalšie konanie správne orgánu, má totiž podstatný vplyv na práva a oprávnené záujmy ďalšej účastníčky. Krajský súd odôvodnil svoj procesný postup len jednou vetou tak, že vec žalovanému nevrátil na ďalšie konanie (§ 191 ods. 4 SSP), pretože uvedené opatrenie vôbec nemalo byť vydané. Uvedeným postupom krajský súd porušil ustanovenie § 139 ods. 2. SSP, podľa ktorého správny súd v odôvodnení rozsudku uvedie okrem iného aj posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov.

60. Za stavu, že sa správny súd s argumentmi žalobcu dostatočne nezaoberal, kasačnému súdu nezostávalo nič iné ako skonštatovať, že odôvodnenie napadnutého rozsudku nezodpovedá požiadavke vyplývajúcej z ustanovenia § 138 ods. 2 SSP, v zmysle ktorej je povinnosťou súdov uviesť v rozhodnutí dostatočné a relevantné dôvody, na ktorých svoje rozhodnutie založili. Súčasťou základného práva na súdnu a inú právnu ochranu je totiž nepochybne požiadavka, aby sa príslušný súd v konaní právne korektným spôsobom a zrozumiteľne vyrovnal nielen so skutkovými okolnosťami prípadu, ale aj s vlastnými právnymi závermi, ktoré ho viedli ku konkrétnemu rozhodnutiu.

61. Pod odňatím možnosti konať pred súdom možno vo všeobecnosti rozumieť taký postup súdu, ktorým účastníkovi konania znemožnil realizáciu tých procesných práv, ktoré mu Správny súdny poriadok priznáva, pričom možnosť konať pred správnym súdom, je účastníkovi odňatá vždy, ak jeho rozhodnutie neposkytuje účastníkovi konania dostatočné argumenty preukazujúce zákonnosť jeho rozhodnutia alebo postupu.

62. Vzhľadom na uvedené dôvody považoval kasačný súd kasačnú sťažnosť ďalšej účastníčky proti uzneseniu za nedôvodnú a rozhodol podľa § 461 SSP tak, že kasačnú sťažnosť zamietol a kasačnú sťažnosť proti rozsudku považoval za dôvodnú a rozhodol podľa § 462 ods. 1 SSP o zrušení napadnutého rozhodnutia krajského súdu a vrátení veci na ďalšie konanie.

63. V ďalšom konaní bude úlohou krajského súdu postupom v zmysle názoru kasačného súdu, uvedeného vyššie, vec v časti konania o preskúmanie zákonnosti opatrenia 2/ opätovne prejednať a vo veci opätovne rozhodnúť.

64. Súčasne správny súd rozhodne o trovách konania vrátane trov kasačného konania v zmysle § 467 ods. 3 SSP.

65. Tento rozsudok kasačného súdu bol prijatý pomerom hlasov 3:0.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.