

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 1KO/7/2021  
Identifikačné číslo spisu: 5120209869  
Dátum vydania rozhodnutia: 08.06.2021  
Meno a priezvisko: JUDr. Miroslava Janečková  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:5120209869.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Mgr. Petra Melichera a členov senátu JUDr. Ľubora Šeba, JUDr. Márie Trubanovej, PhD., JUDr. Violy Takáčovej, PhD., JUDr. Zdenky Reisenauerovej, JUDr. Eriky Šobichovej a JUDr. Miroslavy Janečkovej (sudca spravodajca), vo veci žalobcov 1/ Prípravný výbor SOP, so sídlom Sládkovičova 1222/73, Kysucké Nové Mesto, 2/ SOP, so sídlom Sládkovičova 1222/73, Kysucké Nové Mesto, proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, so sídlom Drieňová 22, Bratislava, vedenej na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 6S/235/2020, o nesúhlase Krajského súdu v Bratislave s postúpením veci Okresným súdom Žilina, takto

### rozhodol:

Nesúhlas Krajského súdu v Bratislave s postúpením veci nie je dôvodný.  
Na konanie je vecne príslušný Krajský súd v Bratislave.

### Odôvodnenie

1. Žalobcovia 1/ a 2/ (ďalej len „žalobcovia“) sa žalobou podanou na Okresný súd Žilina dňa 8. septembra 2020, doplnenou na č.l. 14 proti Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky domáhali, aby súd · určil, že žalobca 2/ ako združenie právne vznikol (deň nasledujúci po dni doručenia písomného (elektronického) návrhu žalobcov 1/ a 2/ na evidenciu žalovanému); žalobca ako prípravný výbor združenia právne zanikol vznikom žalobcu 2/;  
· žalovanému uložil povinnosť v lehote troch dní od právoplatnosti prideliť žalovanému 2/ IČO.
2. Okresný súd Žilina uznesením z 20. októbra 2020 č.k. 14C/45/2020-14 postúpil spor Krajskému súdu v Bratislave ako súdu vecne a mieste príslušnému na rozhodnutie v danej veci. Vzhľadom na obsah podanej žaloby mal za to, že v predmetnej veci sa žalobcovia 1/ a 2/ domáhajú preskúmania rozhodnutia žalovaného o odmietnutí registrácie združenia podľa zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov, pričom nejde o konanie, na ktoré by bol v zmysle citovaných ustanovení § 11 a § 12 Správneho súdneho poriadku - ďalej len „S.s.p.“ vecne príslušný najvyšší súd SR, prípadne okresný súd. Preto je daná vecná príslušnosť krajského súdu.
3. Krajský súd v Bratislave nesúhlasil s postúpením veci. Uviedol tri skupiny dôvodov: 1) vôľa žalobcov, ktorí sa domáhajú určenia fikcie vzniku odborovej organizácie podľa ustanovenia § 9a zákona č. 83/1990 Zb. smeruje k určaniu právnej skutočnosti podľa Civilného sporového poriadku (ďalej len „C.s.p.“); 2)

nebolo vydané rozhodnutie o odmietnutí registrácie, ako to tvrdí okresný súd; 3) žalobcovia v žalobe nežiadajú preskúmanie postupu, prípadne rozhodnutia žalovaného ako orgánu verejnej správy.

4. Kompetenčný senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky ako súd príslušný na rozhodnutie o vecnej príslušnosti (§ 18 ods. 4 a § 8 S.s.p.) v spojení s § 11 C.s.p.) po prejednaní veci bez nariadenia pojednávania dospel k záveru, že nesúhlas Krajského súdu v Bratislave s postúpením veci nie je dôvodný.

5.1. V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 2 ods. 1 S.s.p.). Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde (§ 2 ods. 2 S.s.p.). Správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. Správne súdy rozhodujú v konaniach o správnych žalobách, žalobách proti nečinnosti orgánu verejnej správy, žalobách proti inému zásahu orgánu verejnej správy, (§ 6 ods. 1, § 6 ods. 2 písm. a), e) a f) S.s.p.).

5.2. Podľa § 9a ods. 1 zákona č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov odborová organizácia a organizácia zamestnávateľov sa stáva právnickou osobou dňom nasledujúcim potom, keď príslušnému ministerstvu (§ 7 ods. 1) bol doručený návrh na jej evidenciu.

6. Kompetenčné spory medzi súdmi, ak je sporné, či vec patrí do správneho súdnictva, rozhoduje kompetenčný senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky podľa Civilného sporového poriadku (§ 8 S.s.p.).

7. V danom prípade ide o kompetenčný konflikt medzi správnym súdom a civilným súdom, v ktorom je potrebné posúdiť, či ide o vec, o ktorej rozhodujú správne súdy podľa druhej časti Správneho súdneho poriadku alebo či ide o súkromnoprávny spor, v ktorom prípade je daná právomoc súdu v civilnom procese.

8. Pri rozhodovaní sporov medzi súdmi v civilnom súdnictve a správnom súdnictve musí kompetenčný senát najvyššieho súdu vychádzať z medzi stanovených zákonom. Ak z právnych predpisov jednoznačne nevyplýva, že zákonodarca vec zveril súdom v civilnom alebo správnom súdnictve, môže byť určujúcim kritériom pre stanovenie príslušnosti súdu súkromnoprávna, či verejnoprávna povaha veci. Pokiaľ by však zákonodarca jednoznačne určil, že svojou povahou vec súkromnoprávnu zverí správnym súdom alebo naopak, kompetenčný senát najvyššieho súdu by toto určenie nemohol prekročiť.

9. V predloženej veci preto kompetenčný senát najvyššieho súdu posúdil, či žalobcami označený žalovaný Ministerstvo vnútra SR konal a rozhodoval vo verejnoprávnej, či súkromnoprávnej veci. Pri uvedenom posúdení vychádzal z delenia práva na súkromné a verejné a pre túto del'bu právnou náukou používaných niekoľkých teórií, a to teórie záujmovej, mocenskej, organickej a metódy právnej regulácie.

10. Vychádzajúc zo záujmovej teórie podľa najvyššieho súdu platí, že verejné právo chráni verejné záujmy, súkromné právo potom súkromné záujmy. Verejné právo môže tiež namiesto verejného záujmu odkazovať na všeobecné dobro. Ministerstvo vnútra ako okrem iného regulátor činnosti združení, ktoré vznikli na základe zákona č. 83/1990 Zb. jednoznačne v predmetnej veci sleduje verejný záujem a to záujem štátu na zákonomnom fungovaní a realizácií základného politického práva na slobodné združovanie vyplývajúceho z čl. 29 Ústavy SR v súlade s rámcom, stanoveným právnym poriadkom. Samotná tzv. spolková autonómia je samozrejme zásadná ústavná a základná demokratická hodnota, ale i samotná ústava v čl. 29 ods. 2 predpokladá istú právnu úpravu, na základe ktorej už len z dôvodu poriadku vo verejných veciach má ministerstvo vnútra isté verejnoprávne registračné, evidenčné i iné právomoci.

11. Mocenská teória delí právo súkromné a verejné podľa povahy vzťahov medzi ich účastníkmi. Hovoríme o vzťahoch nadriadenosti a podriadenosti vo verejnom práve a vzťahu rovnosti v súkromnom práve. V predloženej veci bezpochyby nie sú subjekty v rovnom postavení. Žalovaný vystupuje ako orgán, ktorý posudzoval žiadosť, z ktorej žalobcovia vyvodzujú svoju právnú existenciu.

12. Organickej teórie vychádza z toho, či sa subjekt ocitá v určitom vzťahu z dôvodu členstva vo verejnom zväzku. Verejné právo je súhrn noriem, v ktorých aspoň jeden subjekt vystupuje v pozícii

nositeľa verejnej moci pri výkone svojich vrchnostenských oprávnení. Úlohou ministerstva vnútra je regulácia existencie a činnosti občianskych združení a odborových organizácií na území štátu, tak aby ich činnosť bola vykonávaná v súlade s právnym poriadkom Slovenskej republiky, v súlade s čl. 29 Ústavy SR. Pre efektívne zabezpečovanie tejto úlohy má žalovaný na to kvalitatívne aj kvantitatívne určený pracovný a odborný aparát. Je v predmetnom vzťahu orgánom verejnej správy.

13. Metóda právnej regulácie vyjadruje povahu a mieru jednotlivých účastníkov právneho vzťahu na vznik a rozvíjanie tohto vzťahu, resp. vyjadruje povahu a mieru účasti subjektov právneho vzťahu na formovanie jeho obsahu. Za znaky súkromnoprávnej regulácie sa považuje rovnosť subjektov, ich autonómia, vznik, zmena a zánik právnych vzťahov sú spojené s dvojstranným právnym jednaním. Naopak za znaky verejnoprávnej regulácie je treba považovať nadriadenosť a podriadenosť, autoritatívnosť, vznik, zmena a zánik právnych vzťahov sú spojené s rozhodnutím orgánu verejnej správy. V predloženej veci, ako už bolo vyššie uvedené, nie je medzi žalobcami ako žiadateľmi a žalovaným ako orgánom, ktorý na základe žiadosti z úradnej povinnosti koná, rovný vzťah. Vo veci registrácie/evidencie právnických osôb koná žalovaný autoritatívne, nejde o dvojstranný vzťah založený na konsenze zúčastnených strán. Je tak zjavné, že postup žalovaného má verejnoprávnu podstatu, ide o postup úradný (administratívny), ktorý svojim výsledkom zasahuje do práv a povinností žalobcov, a teda podlieha prieskumu v správnom súdnictve.

14. V danej veci z podaní žalobcov vyplýva, že v zmysle zákona doručili „niekedy v roku 2016“ žalovanému návrh na evidenciu žalobcu 2/ ako právnickej osoby vo forme odborovej organizácie. V zmysle právnej neistoty v otázke (ne)vzniku právnej subjektivity, obrátili sa na súd namietajúc možný nezákonný postup žalovaného, ktorý im zrejme svojvoľne upiera existenčné práva a nezákonne popiera vznik žalobcu 2/, pričom v rozpore so zákonom ich odmieta zaevidovať, prideliť im IČO a vykonať nasledovné právne úkony povinné po vzniku odborovej organizácie. Poukázali na ustanovenie § 9a zákona č. 83/1990 Zb., podľa ktorého žalobca 2/ vznikol v deň nasledujúci po dni, kedy žalobca 1/ doručil návrh na evidenciu žalobcu 2/ ako odborovej organizácie žalovanému. Uviedli, že posúdenie, či ide o civilnú žalobu alebo správnu žalobu, ponechali na úvahe súdu. Žiadali pripojenie administratívnych spisov. Ako prílohu priložili list žalovaného - Upozornenie z 3. marca 2016 (č.l. 7), v zmysle ktorého žalovaný upozornil, že žalovaného 2/ môže zaevidovať až po úprave cieľov uvedených v stanovách, aby boli v súlade s postavením a úlohami odborovej organizácie podľa právneho poriadku SR.

15. V tejto súvislosti vzhľadom na argumentáciu krajského súdu aj okresného súdu považuje kompetenčný senát za potrebné uviesť, že Najvyšší súd SR v konaní sp. zn. 3Sžnz/3/2018 zo dňa 22. júla 2019, kde sa rovnako žalobcovia domáhali o.i. určenia existencie žalobcu 2/ ako odborovej organizácie podľa ustanovenia § 9a zákona č. 83/1990 Zb., vec prejednal v správnom súdnictve (pozri aj rozhodnutie sp. zn. 2 Svr/1/2016 zo 17. októbra 2016). Vo veci sp. zn. 3Sžnz/3/2018 z 22. júla 2019 zaujal najvyšší súd stanovisko, podľa ktorého zákon o združovaní občanov spája s upozornením na vady návrhu právny následok v podobe nezačatia registračného konania. Ide o explicitne vyjadrené pravidlo, a preto ho možno považovať za výnimku zo všeobecného pravidla podľa § 18 ods. 2, prvá veta zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok), podľa ktorého konanie je začaté dňom, keď podanie účastníka konania došlo správne orgánu príslušnému vo veci rozhodnúť. Právna vada spočívajúca v nezačatí konania o registrácii do odstránenia väd nemá charakter faktického postupu, ale má charakter nečinnosti orgánu verejnej správy. Súdna ochrana sa poskytuje podľa § 242 ods. 1 SSP, pričom zákonnosť upozornenia a existencia väd návrhu sa skúmajú ako dôvod nečinnosti.

16. Kompetenčný senát na túto argumentáciu poukazuje a nevidí dôvod sa od nej odchyľovať a konštatuje že Krajský súd v Bratislave síce správne nesúhlasil so záverom Okresného súdu Žilina, že bolo vydané rozhodnutie o odmietnutí registrácie, čo ale neznamená, že by nebolo možné uvažovať o vecnej príslušnosti správneho súdu alebo inak povedané samo osebe to na vylúčenie príslušnosti správnych súdov nepostačuje. Pokiaľ ide o postup orgánu verejnej správy pri uplatňovaní jeho právomoci, pri ktorom dochádza k zásahu do práv žalobcu, podlieha takýto postup súdnemu prieskumu aj keď nemá formu rozhodnutia (pozri napr. 1KO/17/2018).

17. Ako vyplýva z vyššie citovaného rozhodnutia najvyššieho súdu Ministerstvo vnútra SR pri evidencii právnických osôb - odborových organizácií vystupuje ako orgán verejnej správy, posudzuje súlad predloženej žiadosti a zakladajúcich dokumentov právnickej osoby s platnými a účinnými právnymi predpismi upravujúcimi danú oblasť. Výkonáva vrchnostenské právomoci a nemôže v žiadnom prípade ísť o súkromnoprávny vzťah. Pokiaľ by žalovaný ako orgán verejnej správy nepostupoval pri tomto

posudzovaní správne, je právom žalobcov sa domáhať nápravy práve prostredníctvom správneho súdnictva, tak ako to vyplýva aj zo všeobecných ustanovení S.s.p. (§ 2 a §6). Na veci nič nemení ani osobitný zákonný rámec, ktorý zákon č. 83/1990 Zb. v § 9a stanovuje registrácii/evidencii odborových organizácií. Najvyšší súd Slovenskej republiky nespochybňuje zjednodušený režim pri evidencii odborových organizácií, ktorý má svoj pôvod v dohovoroch Medzinárodnej organizácie práce, ani jeho význam, čo ale neznamená, že by právna úprava vyňala túto úlohu ministerstva vnútra spomedzi jej administratívnych povinností a jeho činnosť v tejto oblasti by nebola úradným postupom a nebol by možný ani jej prieskum v oblasti správneho súdnictva. Ak by tak bolo, skôr by sa v tomto ohľade oslabila právna ochrana vznikajúcej odborovej organizácie, keď by postup regulátora nebol podriadený správne súdnictvu a žiadateľ by bol vystavený úplnej svojvôli orgánu verejnej správy. V civilnom súdnom konaní totiž nie je možné, aby rozsudok ukladal orgánom verejnej správy povinnosti, ktoré vyplývajú z právnych predpisov verejného práva, alebo konštatoval právne skutočnosti, ktoré majú byť výsledkom správneho konania.

18. Kompetenčný senát Najvyššieho súdu SR poukazuje na to, že správny súd v zmysle § 55 ods. 3 S.s.p. rovnako ako aj civilný súd podľa § 124 ods. 1 C.s.p. posudzuje každé podanie podľa jeho obsahu. V predmetnej veci síce žalobcovia žiadajú určenie existencie (vzniku) právnickej osoby, záver o tejto skutočnosti však vyplynie z posúdenia, či žalovaný konal v súlade so svojimi povinnosťami orgánu verejnej správy pri evidencii odborovej organizácie. Ak postupoval správne a oprávnene žalobcov upozornil na nedostatky návrhu a predložených stanov odborovej organizácie, konanie o evidencii ani nezačalo (bod 10. tohto uznesenia). Ak nepostupoval správne a mal evidenciu vykonať, rozhodnutie súdu, ktoré by tento záver konštatovalo bude podnetom, aby žalovaný svoj postup napravil. Nie je prípustné a v právnom štáte ani možné „obchádzať“ výkon právomoci orgánu verejnej správy a z neho vyplývajúcu príslušnosť správneho súdnictva prostredníctvom civilného súdneho konania.

19. Napokon aj samotní žalobcovia vo svojich podaniach poukazujú na „nezákonný postup“ žalovaného, čo jednoznačne smeruje k tomu, aby bol postup žalovaného, o ktorom nemožno hovoriť inak ako o postupe úradnom, predmetom prieskumu správneho súdu. Podľa obsahu žaloby sa teda samotní žalobcovia domáhajú prieskumu postupu žalovaného, naviac žiadajú pripojenie administratívnych spisov, čo tiež smeruje ku skúmaniu postupu orgánu verejnej správy.

20. Najvyšší súd posudzujúc predmetné podanie podľa jeho obsahu dospel k záveru, že žalobcovia sa domáhajú ochrany svojich práv a právom chránených záujmov, ktoré boli porušené, resp. priamo dotknuté nezákonným postupom orgánu verejnej správy (žalovaný), ktorý podlieha súdnemu prieskumu v správnom súdnictve. Nejde tu preto o súkromnoprávny spor, v ktorom prípade by bola daná právomoc civilného súdu, ale o vec, ktorá patrí do správneho súdnictva.

21. So zreteľom na uvedené Kompetenčný senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky rozhodol tak, ako je uvedené vo výroku tohto uznesenia (§ 8 zák. č. 162/2015 Z.z.).

22. Toto uznesenie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 7:0.

### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.