

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	8Sžo/21/2013
Identifikačné číslo spisu:	1011200837
Dátum vydania rozhodnutia:	20.03.2014
Meno a priezvisko:	JUDr. Jaroslava Fúrová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2014:1011200837.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a členov senátu JUDr. Evy Babiakovej, CSc. a Mgr. Petra Melichera, v právnej veci žalobkyne: U.. A. S., bytom Y. XX, A., právne zastúpená: Advokátska kancelária Ivan Syrový, s.r.o., so sídlom Sartorisova 10, Bratislava, proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, so sídlom Pribinova 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. SLV-PS-PK-7/2011 zo dňa 22. februára 2011, na odvolanie žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/79/2011-29 zo dňa 15. februára 2013, jednohlasne, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/79/2011-29 zo dňa 15. februára 2013, p o t v r d z u j e .

Žalovaný je p o v i n n ý nahradiť žalobkyni trovy odvolacieho konania 165,56 € do troch dní od právoplatnosti rozsudku na účet právneho zástupcu žalobkyne.

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave napadnutým rozsudkom č. k. 4S/79/2011-29 zo dňa 15. februára 2013 podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. b/, c/, d/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného č. SLV-PS-PK-7/2011 zo dňa 22. februára 2011 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žalovanému uložil povinnosť zaplatiť žalobkyni trovy konania vo výške 261,82 € do troch dní od právoplatnosti rozsudku na účet jej právneho zástupcu. Súčasne súd prvého stupňa nevyhovел návrhu žalobkyne na prerušenie konania. Preskúmaným rozhodnutím č. SLV-PS-PK-7/2011 zo dňa 22. februára 2011 žalovaný zamietol rozklad žalobkyne a potvrdil prvostupňové rozhodnutie - personálny rozkaz ministra vnútra Slovenskej republiky č. 523 zo 7. decembra 2010, ktorým bola žalobkyňa prevezená 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 (ďalej len „zákon č. 73/1998 Z. z.“) zo stálej štátnej služby vo funkcii riaditeľky ekonomického odboru Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline na Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Žiline, služobného úradu Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline.

V odôvodnení rozsudku krajský súd poukázal na § 35 ods. 2 a 9 zákona č. 73/1998 Z. z., v zmysle ktorého minister môže policajta zaradeného v útvarе inšpekčnej služby 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. 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. Konštatoval, že § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. je vo vzťahu k ods. 1 špeciálnym ustanovením. Zároveň dodal, že ods. 1 cit. zákona taxatívne vymedzuje dôvody, ktoré sú preskúmateľné, za ktorých sa policajt v služobnom pomere prevedie alebo preloží na inú funkciu. Odsek 2 cit. zákona definuje špeciálne kompetencie ministra, ktorý môže práve z dôležitého záujmu aj nadriadeného preložiť na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu aj bez uvedenia dôvodu. Teda uvádzané je na posúdení a rozhodnutí ministra, nakoľko inak by toto ustanovenie v tejto časti stratilo opodstatnenie. Zdôraznil, že zákonodarca ministrovi taxatívne nevymedzil dôležitý záujem služby, a nakoľko tento neupravuje ani žiaden vykonávací predpis, okolnosti dôležitého záujmu služby sú ponechané na absolútnu úvahu ministra. Doplnil, že vzhľadom na zaradenie žalobkyne vo funkcii - riaditeľka ekonomického odboru Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, ktorú treba považovať za nadriadeného, bolo možné podľa ods. 2 cit. zákona z dôvodu dôležitého záujmu služby žalobkyňu preložiť na inú funkciu do iného miesta výkonu služby alebo iného služobného úradu aj bez uvedenia dôvodu.

Následne poukázal na § 6 ods. 1 zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore, podľa ktorého policajný zbor je podriadený ministrovi. Uviedol, že rozhodovanie ministra vnútra, ktorým realizuje svoju právomoc menovať a odvolávať nadriadeného v zmysle zákona č. 73/1998 Z. z. má povahu správneho úkonu, keď minister vnútra pritom vystupuje ako správny orgán sui generis. V danej veci preto vystupuje ako správny orgán, ktorý autoritatívne aplikačne rozhoduje v oblasti právne determinovaných subjektívnych práv subjektov so záväznými právnymi dôsledkami pre tieto subjekty. Ďalej uviedol, že správne orgány, ale i súdy v rámci prieskumu zákonnosti správnych rozhodnutí musia dôsledne aplikovať jeden zo základných princípov právneho štátu, vyjadrený v čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého štátne orgány môžu konať „iba v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. Dodal, že v zákone č. 73/1998 Z. z. nie je vymedzený obsah a teda ani hranice pojmu „dôležitý záujem služby“, pričom uvedené neupravuje ani žiaden vykonávací predpis. Je teda vecou voľnej úvahy ministra vnútra, ktoré skutočnosti bude považovať za dôležité záujmy služby.

Zdôraznil, že v danom prípade v spise absentujú dôkazy, preukazujúce existenciu akýchkoľvek podkladov, osvedčujúcich nejakú okolnosť, ktorá by mohla byť považovaná (na základe úsudku ministra) za dôležitý záujem služby. Súd prvého stupňa dospel k záveru, že je v kompetencii ministra posúdiť, či určitá skutočnosť zodpovedá charakteristike dôležitého záujmu štátnej služby, pre ktorý je potrebné nadriadeného previesť, pričom nie je úlohou súdu túto jeho úvahu skúmať, príp. spochybňovať, avšak spisový materiál musí obsahovať dôvod, t.j. označenie príčiny, pre ktorú je daný postup prípustný. Vyslovil, že rozhodnutia správnych orgánov nesmú vychádzať zo svojvôle orgánov, ktoré ich vydali, ale musia byť založené na zákonom definovaných skutkových okolnostiach. Prevedenie nadriadeného bez uvedenia dôvodov je podmienené dôležitým záujmom služby. Krajský súd konštatoval, že v prejednávanej veci nebolo možné z obsahu spisu zistiť, či takáto podmienka skutočne existovala, a či nešlo o svojvoľné uplatnenie právomoci žalovaného.

Dal do pozornosti, že pre preskúmanie napadnutého rozhodnutia súdom bolo podstatné, či minister vnútra rozhodol v medziach žalobných dôvodov v súlade s platným právom, teda či dodržal hmotnoprávne ustanovenie (§ 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z.), ako aj súvisiace procesné ustanovenia (§ 35 ods. 9 cit. zákona).

Preskúmaním splnenia náležitostí uvedených v cit. ustanoveniach dospel súd prvého stupňa k záveru, že nebolo možné preskúmať dodržanie hmotnoprávných ustanovení zákona č. 73/1998 Z. z. z dôvodu, že nezistil žiadnu okolnosť, ktorú by bolo možné považovať za dôležitý záujem služby.

Proti rozsudku krajského soudu podal žalovaný včas odvolání z důvodů uvedených v § 205 ods. 2 písm. d/ a f/ OSP, navrhuje, aby odvolací soud napadený rozsudek Krajského soudu v Bratislavě změnil tak, že žalobu zamietne. Namietal, že z dikcie § 35 ods. 2 a 9 zákona č. 73/1998 Z. z. vyplýva, že žalobou napadnuté rozhodnutia vo veci prevedenia žalobkyne z dôvodu uvedeného v § 35 ods. 2 cit. zákona sú rozhodnutiami procesnej povahy týkajúce sa vedenia konania. Mal za to, že preskúmané rozhodnutia samostatne nepodliehajú súdnemu preskúmaniu, avšak tieto je možné preskúmať podľa § 245 ods. 1 OSP. Súčasne poukázal na § 248 písm. a/ OSP, žiadajúc, že v prípade, ak sa odvolací súd stotožní s právnym názorom žalovaného, aby napadený rozsudek zrušil a súdne konanie vo veci podanej žaloby podľa § 250d ods. 3 OSP zastavil.

K právnemu posúdeniu veci krajským súdom žalovaný poukázal na ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. a uviedol, že žalobkyňa je s ohľadom na jej zaradenie v danej funkcii z hľadiska termínov použitých v zákone, potrebné považovať za „nadriadeného“. Z § 35 ods. 2 cit. zákona s poukazom na jeho gramatickú skladbu vyvodil, že „minister môže, 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, pričom výraz „bez uvedenia dôvodu“ platí súčasne pre policajta zaradeného v útvere inšpekčnej služby aj pre „nadriadeného“. Ďalej uviedol, že cit. 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 zákonodarcu ministromi 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 ministromi 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. 1Sžo/113/2007 z 11. marca 2008, ako aj na judikáciu 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. 1Sžo/113/2007 Najvyšší súd Slovenskej republiky podľa žalovaného prijal k ustanoveniu § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. a k právne neurčenému pojmu „dôležitý záujem služby“ záväzný výklad tohto ustanovenia a právne neurčeného pojmu. Žalovaný tvrdil, že v prejednávanej veci ide o rovnakú skutkovú vec, čo krajský súd vo svojom rozsudku nerešpektoval.

Napokon žalovaný na podporu uvedených záverov poukázal aj na judikáciu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, napr. rozhodnutie sp. zn. 5Sžo/195/2010, v ktorom tento uviedol, že „Podľa rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva (napr. rozsudok vo veci Beian v. Rumunsko č. 1 zo dňa 6. decembra 2007) vzájomne si odporujúca judikatura vnútroštátneho najvyššieho súdu predstavuje porušenie Dohovoru o ochrane ľudských práv a v danom prípade bolo porušené právo sťažovateľa podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru, ako aj právo podľa čl. 14 Dohovoru v spojení s čl. 1 Protokolu č. 1“. Taktiež dal do pozornosti judikáciu Ústavného súdu Slovenskej republiky, konkrétne uznesenie sp. zn. III. ÚS 348/2011-12 zo dňa 13. septembra 2011, v ktorom tento tiež odkazuje na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva Beian v. Rumunsko, z ktorého vyplýva, že „Rozdielna judikatura v skutkovo rovnakých, prípadne podobných veciach je prirodzenou súčasťou vnútroštátneho súdneho systému. K rozdielnej judikatúre prirodzene dochádza aj na úrovni najvyššej súdnej inštalácie. Z hľadiska princípu právnej istoty je ale dôležité, aby najvyššia súdna inštalácia pôsobila ako regulátor konfliktov judikatury, a aby uplatňovala mechanizmus, ktorý zjednotí rozdielne právne názory súdov v skutkovo rovnakých alebo podobných veciach. Tento mechanizmus spočíva v inštitúte zverejňovania súdnych rozhodnutí zásadného významu najvyšším súdom a v inštitúte prijímania stanovísk k zjednocovaniu výkladu

zákonov a iných všeobecne záväzných právnych predpisov plénom najvyššieho súdu alebo príslušným kolegiom najvyššieho súdu.“

V závere odvolania uviedol, že zo spisového materiálu vyplýva, že žalobou napadnuté rozhodnutia obsahujú všetky náležitosti, ktoré vyžadujú ustanovenia zákona č. 73/1998 Z. z. a boli vydané v súlade s právnymi názormi súdov, ktorými je žalovaný podľa § 250j ods. 6 OSP viazaný.

K odvolaniu žalovaného sa vyjadrila žalobkyňa, ktorá navrhla napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 4S/79/2011 zo dňa 15. februára 2013 potvrdiť. Zároveň poukázala na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/21/2012 zo dňa 30. júla 2012, v ktorom tento vyslovil, že „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.“

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 OSP) preskúmal odvolaním napadnutý rozsudok ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, a dospel k záveru, že rozsudok krajského súdu je potrebné vo výroku ako vecne správny potvrdiť. Rozhodol bez nariadenia odvolacieho pojednávania v zmysle § 250ja ods. 2, § 214 ods. 2 OSP s tým, že termín verejného vyhlásenia rozsudku bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke www.nsud.sk. Rozsudok bol verejne vyhlásený dňa 20. marca 2014 (§ 156 ods. 1 a ods. 3 OSP).

Predmetom súdneho prieskumu na základe žaloby žalobkyne je druhostupňové rozhodnutie žalovaného, ktorým bol zamietnutý rozklad žalobkyne a bolo potvrdené prvostupňové rozhodnutie žalovaného - personálny rozkaz ministra vnútra. Prvostupňovým personálnym rozkazom žalovaný previedol žalobkyňu podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. z funkcie riaditeľky ekonomického odboru Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, služobného úradu Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline na Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Žiline, služobného úradu Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Žiline, pričom žalobkyňu dňom 14. decembra 2010 odvolal z doterajšej funkcie s tým, že ustanovenie do funkcie č. ID 26204 dňom 15. decembra 2010 vykoná riaditeľ Okresného riaditeľstva Policajného zboru v Žiline.

Podľa § 250ja ods. 7 OSP, ak Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhoduje ako odvolací súd v obdobnej veci, aká už bola predmetom konania pred odvolacím súdom, môže v odôvodnení poukázať už len na podobné rozhodnutie, ktorého celý text v odôvodnení uvedie.

Najvyšší súd Slovenskej republiky zistil, že v konaní vedenom pod sp. zn. 4Sžo/21/2012 bola na tomto súde prejednaná a rozhodnutá obdobná vec, ktorou sa 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.

V odôvodnení rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/21/2012 je uvedené nasledovné :

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/ OSP.

Podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2008 minister môže policajta zaradeného v útvarе 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.

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. 1Sžo/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 útware 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 útware 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 hmotnoprávnu úpravu prevedenia na inú funkciu a preloženia na inú funkciu; procesnoprávne pravidlá postupu služobného orgánu vo veciach služobného

pomeru sú potom predmetom úpravy predovšetkým dvanástou časťou 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 svojím 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 obstáť. 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 inšancie 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 inšancie, ktorá sa ustálila po určitú dobu, a nie ojedinelé rozhodnutie súdu. Požiadavka právnej istoty taktiež automaticky neznamena, 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 meritórne 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 preskúmaní 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 prejednávacom prípade 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 prejednávacom prípade, či vznikol dôležitý záujem služby, v zmysle ktorého je potrebné, aby bol nadriadený preložený na inú pozíciu. Takáto právomoc žalovaného by bola zneužíteľná 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 nevyklučuje, 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. týkajúcim 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.

K dôvodom uvedeným v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 4Sžo/21/2012 zo dňa 30. júla 2012 Najvyšší súd Slovenskej republiky v prejednávanej veci (8Sžo/21/2013) uvádza ešte nasledovné. Podmienka predchádzajúceho prerokovania s odborovým orgánom v danom prípade bola splnená, preto spomínaná vada v tejto veci nenastala.

V nadväznosti na uvedené však pokladá za potrebné konštatovať, že z napadnutého rozhodnutia krajského súdu nie sú zrejmé dôvody, pre ktoré vyslovil, že preskúmané rozhodnutie žalovaného zrušuje podľa § 250j ods. 2, písm. b/ a c/ OSP, teda prečo dospel k záveru, že zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov, ako aj, že zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci. Súd prvého stupňa sa totiž v odôvodnení napadnutého rozsudku nevysporiadal s tým, či rozhodnutie žalovaného obsahuje také skutkové zistenia, ktoré nemajú oporu vo vykonanom dokazovaní alebo z obsahu administratívneho spisu nevyplývajú. Rovnako tak, v odôvodnení rozsudku krajského súdu absentujú dôvody, pre ktoré mal za to, že správny orgán nevykonala náležité dokazovanie. Táto skutočnosť však sama osebe nemá za následok nezákonné rozhodnutie krajského súdu.

Vzhľadom k tomu, že posúdenie dôvodnosti odvolania žalobkyne je v prejednávanej veci rovnaké ako v citovanom rozsudku, rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave 4S/79/2011-29 zo dňa 15. februára 2013 podľa § 219 ods. 1 v spojení s § 250ja ods. 3 veta druhá OSP ako vecne správny potvrdil.

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

Tarifná odmena za tento úkon právnej služby predstavuje sumu 130,16 € (z výpočtového základu pre rok 2013 v sume 781 €) 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 (ďalej len „vyhláška č. 655/2004 Z. z.“). Režijný paušál bol v sume 7,81 € (§ 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 137,97 € (130,16 € + 7,81 €) bola v sume 27,59 € (20 % zo sumy 137,97 €), spolu všetko 165,56 € (137,97 € + 27,59 €).

Žalovaný je povinný zaplatiť žalobkyni priznanú náhradu trov konania na účet advokáta, ktorý žalobkyňu v konaní zastupoval (§ 149 ods. 1 OSP).

Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.