

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 8SŽk/49/2020  
Identifikačné číslo spisu: 1016201296  
Dátum vydania rozhodnutia: 30.06.2021  
Meno a priezvisko: JUDr. Erika Šobichová  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2021:1016201296.1

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eriky Šobichovej a členov senátu JUDr. Jaroslavy Fúrovej a Mgr. Petra Melichera v právnej veci žalobcu: N.. S. K., D. V. X/X, C. R. T., zastúpený advokátkou: JUDr. Iveta Rajtáková, Štúrová 20, Košice, proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, Bratislava, o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy z 13. 7. 2016, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave z 27. 5. 2020, č. k. 4Sa/6/2016-66, takto

### rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť z a m i e t a .

Účastníkom právo na náhradu trov kasačného konania n e p r i z n á v a .

### Odôvodnenie

#### O d ô v o d n e n i e

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) uznesením z 27. 5. 2020, č. k. 4Sa/6/2016-66 podľa § 249 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal ochrany pred nečinnosťou orgánu verejnej správy a žiadal, aby súd uložil žalovanému povinnosť rozhodnúť o vymenovaní žalobcu do funkcie v štátnej službe, do ktorej bol vymenovaný rozhodnutím vedúceho Služobného úradu Okresného úradu vo Vranove nad Topľou zo dňa 15. 7. 2003, a to do 30 dní. O trovách konania rozhodol tak, že ich žalobcovi nepriznal.

2. Po tom ako správny súd popísal chronológiu vývoja sporu (bod 5.1 odôvodnenia napadnutého uznesenia), s poukazom na rozsudok Krajského súdu v Prešove zo 14. 9. 2012, č. k. 3S/20/2011-79, skonštatoval, že sa celé konanie dostalo do štádia, kedy bolo potrebné rozhodnúť o odvolaní žalobcu voči rozhodnutiu z 15. 7. 2003, týkajúcej sa časti tohto rozhodnutia - vymenovania do funkcie „samostatný radca.“ V tejto súvislosti poukázal na skutočnosť, že prednosta Okresného úradu Prešov rozhodnutím z 19. 1. 2016, č. CPPO-OP/2016/002460-003, právoplatne rozhodol tak, že „Odvolaním napadnuté rozhodnutie vedúceho služobného úradu Okresného úradu vo Vranove nad Topľou o

vymenovaní do štátnej služby podľa § 16, § 17 a § 154 zákona o štátnej službe zo dňa 15. júla 2003 mení tak, že v časti funkcia štátneho zamestnanca: Samostatný radca/6 PT sa mení na funkciu štátneho zamestnanca: Odborný alebo Okresný radca/7 PT.“ Rozhodnutie prednostu z 19. 1. 2016 bolo žalobcovi doručené 28.1.2016, kedy ho fyzicky prevzal, pričom v tejto súvislosti okrajom poznamenal, že z obsahu administratívneho spisu (resp. spisov) je zjavné, že v nich nenachádza plnomocenstvo, udelené komukoľvek v konaní o vymenovanie žalobcu do štátnej služby. Nakoľko rozhodnutím prednostu z 19. 1. 2016 bola namietaná eventúálna nečinnosť, odstránená približne 6 mesiacov pred podaním žaloby súd dospel k záveru, že žaloba nie je dôvodná. Záverom súd uviedol, že zákonnosť rozhodnutie prednostu z 19. 1. 2016 nijakým spôsobom neposudzoval, nakoľko pokiaľ mal žalobca akékoľvek námietky voči tomuto rozhodnutiu mal ich možnosť uplatniť v osobitných konaniach.

3. O trovách konania súd rozhodol s poukazom na ust. § 167 ods. 1 SSP tak, že v konaní neúspešnému žalobcovi nepriznal právo na náhradu trov konania.

4. Proti rozhodnutiu správneho súdu podal žalobca kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP, v ktorej namietal, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnuté rozhodnutie správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

5. V odôvodnení kasačnej sťažnosti sťažovateľ poukázal na skutočnosť, že rozsudkom Krajského súdu v Prešove zo dňa 14. 9. 2012, sp. zn. 3S/20/2011, bolo zrušené rozhodnutie vedúceho Služobného úradu Krajského školského úradu v Prešove v spojení s rozhodnutím Krajského školského úradu v Prešove zo dňa 18. 10. 2010, sp. zn. Spr. 1/2004. Z výroku rozsudku Krajského súdu v Prešove ako aj z jeho odôvodnenia vyplýva, že týmto rozsudkom bolo zrušené tak rozhodnutie odvolacieho orgánu ako aj rozhodnutie prvostupňového orgánu. Ako vyplýva z výroku rozhodnutia prednostu z 19. 1. 2016, týmto rozhodnutím žalovaný zmenil ako odvolací orgán rozhodnutie zo dňa 15. 7. 2003, ktoré v čase vydania rozhodnutia z 19. 1. 2016 už 11 rokov a 6 mesiacov neexistovalo a odvolacie konanie o odvolaní žalobcu proti tomuto uzneseniu bolo právoplatne skončené. Žalobca sa preto nedomáhal odstránenia nečinnosti v neexistujúcom odvolacom konaní, ale domáhal sa odstránenia nečinnosti v prvostupňovom konaní, v ktorom malo byť vydané rozhodnutie o vymenovaní do funkcie. Preto právny názor správneho súdu, že nečinnosť na strane žalovaného nedošla, resp. že bola odstránená vydaním rozhodnutia zo dňa 19.1. 2016, je preto bez právneho základu. Podľa žalobcu tiež správny súd rozhodol nesprávne, keď žalobu zamietol. Pokiaľ došlo k právoplatnému skončeniu konania, v ktorom sa sťažovateľ domáhal odstránenia nečinnosti, mal správny súd konanie zastaviť. Polemizoval tiež so záverom správneho súdu o existencii splnomocnenia pre právnu zástupkyňu v konaní o vymenovaní žalobcu do funkcie. Právny predchodca žalovaného s právnou zástupkyňou konal od roku 2004 a právna zástupkyňa žalobcu nezodpovedá za vedenie administratívneho spisu pokiaľ sa v ňom podanie z 10. 2. 2004 nenachádza. Bez ohľadu na skutočnosť, či bolo rozhodnutie z 19. 1. 2016 doručené právnej zástupkyňi sťažovateľa alebo sťažovateľovi, podstatným zostáva, že prvostupňové rozhodnutie o vymenovaní žalobcu do funkcie odo dňa 20. 7. 2004 doposiaľ nebolo vydané. Podľa žalobcu správny súd rozhodol nesprávne aj z formálneho hľadiska, keďže právoplatné skončenie konania, v ktorom sa domáhal odstránenia nečinnosti, nie je dôvodom na zamietnutie žaloby, ale dôvodom na zastavenie konania pre nedostatok procesných podmienok konania.

6. Žalovaný vo svojom vyjadrení navrhol kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietnuť. Uviedol, že žalobca sa predmetnou žalobu domáhal rozhodnúť o jeho vymenovaní do funkcie v štátnej službe v čase, keď nečinnosť správneho orgánu už bola odstránená rozhodnutím z 19. 1. 2016

7. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal napadnuté uznesenie správneho súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačnú sťažnosť žalobcu je potrebné ako nedôvodnú postupom podľa § 461 SSP zamietnuť.

8. Podľa § 2 ods. 1 a 2 SSP, 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. 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.

9. Podľa § 3 ods. 1 písm. d/ SSP, na účely tohto zákona sa rozumie nečinnosťou orgánu verejnej správy stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie.

10. Podľa § 242 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z., žalobca sa môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní.

11. Podľa § 244 ods. 1 SSP, žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá ako účastník administratívneho konania namietajúci nečinnosť orgánu verejnej správy neúspešne vyčerpala sťažnosť podľa osobitného predpisu alebo podnet na prokuratúre.

12. Podľa § 245 SSP, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý podľa žalobcu má povinnosť vydať rozhodnutie alebo opatrenie, vykonať úkon alebo začať z úradnej povinnosti administratívne konanie

13. Podľa § 248 SSP, ak žalovaný po podaní žaloby odstránil svoju nečinnosť, správny súd konanie uznesením zastaví.

14. Predmetom kasačnej sťažnosti bolo uznesenie správneho súdu, ktorým zamietol ako nedôvodnú žalobu proti nečinnosti žalovaného, ktorou sa žalobca domáhal ochrany pred nečinnosťou orgánu verejnej správy a žiadal, aby súd uložil žalovanému povinnosť rozhodnúť o vymenovaní žalobcu do funkcie v štátnej službe, do ktorej bol vymenovaný rozhodnutím vedúceho Služobného úradu Okresného úradu vo Vranove nad Topľou zo dňa 15. 7. 2003, a to do 30 dní.

15. Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti voči napadnutému uzneseniu správneho súdu, po jeho preskúmaní a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu, nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého uznesenia.

16. Považujúc právne posúdenie veci správnym súdom za správne, a aby nadbytočne neopakoval pre účastníkov konania známe fakty v prejednávanej veci spolu s právnymi závermi správneho súdu, na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia k námietkam žalobcu uvedených v podanej kasačnej sťažnosti doplní nasledovné:

17. Bez obšírneho rekapitulovania chronológie posudzovaného prípadu, mal kasačný súd z administratívneho spisu za preukázané, že Krajský súd v Prešove rozsudkom zo 14. 9. 2012, č. k. 3S/20/2011-79 (ďalej tiež „rozsudok Krajského súdu v Prešove“), rozhodol v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia vedúceho služobného úradu Krajského školského úradu v Prešove z 23. 2. 2011, číslo konania: Spr. 1/2004-odv. (druhostupňové rozhodnutie orgánu verejnej správy), v spojení s rozhodnutím Krajského školského úradu v Prešove z 18. 10. 2010, číslo konania: Spr. 1/2004 (prvostupňové rozhodnutie orgánu verejnej správy), tak, že prvostupňové aj druhostupňové rozhodnutie orgánu verejnej správy zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie. V dôvodoch rozsudku Krajského súdu v Prešove uviedol súd, že povinnosťou správnych orgánov v ďalšom konaní bude z úradnej moci rozhodnúť o vymenovaní žalobcu do funkcie ako obligatórnej náležitosti rozhodnutia o vymenovaní žalobcu do štátnej služby zo dňa 15. 7. 2003.

18. Pokiaľ ide o rekapituláciu chronológie prípadu, v tejto súvislosti žalobca v kasačnej sťažnosti správne poukázal na to, že správny súd v bode 5.1 svojho odôvodnenia opomenul uviesť, že rozsudkom Krajského súdu v Prešove došlo k zrušeniu rozhodnutí orgánov verejnej správy v oboch stupňoch, a teda zrušené bolo aj rozhodnutie Krajského školského úradu v Prešove zo dňa 18. 10. 2010, číslo

konania: Spr. 1/2004. Uvedené pochybenie správneho súdu však nič nemení na záveroch správneho súdu o absencii dôvodnosti správnej žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ktoré považuje kasačný súd za správne.

19. Následne, po zrušujúcom rozsudku Krajského súdu v Prešove, bolo vydané rozhodnutie z 19. 1. 2016, č. CPPO-OP-2016/002460-003 (ďalej tiež „rozhodnutie prednostu z 19. 1. 2016“), prednostom Okresného úradu Prešov so sídlom v Prešove, Nám. mieru 3, služobného úradu Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, s poukázaním na § 12 ods. 2 zákona č. 400/2009 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 400/2009 Z. z.“), oprávnený konať vo veciach štátnozamestnaneckých vzťahov, v spojení s § 131 zákona č. 400/2009 Z. z., podľa ktorého v konaní vo veciach štátnozamestnaneckého pomeru začatom pred 1. 11. 2009 sa postupuje podľa predpisov platných do 31. 10.2009 a podľa § 138 ods. 6 zákona č. 312/2001 Z. z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení platnom k 31. 10. 2009 (ďalej len „zákon o štátnej službe“) o odvolaní N. S. K., R.H. XX. X. XXXX, D. C. R. T., V. X/X, proti rozhodnutiu vedúceho služobného úradu Okresného úradu vo Vranove nad Topľou o vymenovaní do štátnej služby podľa § 16, § 17 a § 154 zákona o štátnej službe zo dňa 15. 7. 2003 po prerokovaní odvolania v poradnej odvolacej komisii rozhodol tak, že odvolaním napadnuté rozhodnutie vedúceho služobného úradu Okresného úradu vo Vranove nad Topľou o vymenovaní do štátnej služby podľa § 16, § 17 a § 154 zákona o štátnej službe zo dňa 15. 7. 2003 mení tak, že v časti funkcia štátneho zamestnanca: Samostatný radca/6 PT sa mení na funkcia štátneho zamestnanca: Odborný alebo Okresný radca/7 PT.

20. Uvedené rozhodnutie prednostu z 19. 1. 2016 bolo v ňom označenom adresátovi a žalobcovi doručené do vlastných rúk dňa 28. 1. 2016. Z dôvodov rozhodnutia prednostu z 19. 1. 2016 je zrejmé, že je výsledkom administratívneho konania vo veci vymenovania žalobcu do funkcie po tom, ako Krajský súd v Prešove rozsudkom z 14. 9. 2012, č. k. 3S/20/2011-79, rozhodol o zrušení rozhodnutí správnych orgánov prvého aj druhého stupňa. Uvedené vyplýva hneď z prvého bodu odôvodnenia rozhodnutia prednostu z 19. 1. 2016, v ktorom poukazuje na výrok rozsudku Krajského súdu v Prešove.

21. Napriek tomu, že rozhodnutie prednostu z 19. 1. 2016 bolo žalobcovi zákonným spôsobom doručené do vlastných rúk žalobcu, žalobca proti nemu nijakým spôsobom nebrazil podaním správnej žaloby, naopak až dňa 13. 7. 2016 podal žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy, ktorou sa domáhal odstránenia nečinnosti žalovaného. Pokiaľ ide o otázky súvisiace so zákonnosťou tohto doručenia, a teda či vydané rozhodnutie prednostu z 19. 1. 2016 nemalo byť doručené jeho tvrdenej právnej zástupkyňi, kasačný súd uvádza, že ich zodpovedanie nie je v posudzovanom prípade podstatné, a preto tieto otázky ani nebude riešiť.

22. Pokiaľ uvedené administratívne konanie vyústilo do vydania rozhodnutia prednostu z 19. 1. 2016, žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy v posudzovanom prípade nie je správne zvoleným prostriedkom ochrany subjektívnych práv žalobcu. Ak žalobca považoval rozhodnutie prednostu z 19. 1. 2016 z akéhokoľvek dôvodu za nezákonné, mal proti právoplatnému rozhodnutiu prednostu z 19. 1. 2016 brojiť všeobecnou správnu žalobou. Okrem iného by v takejto všeobecnej správnej žalobe mal príležitosť namietať nezákonnosť tohto rozhodnutia z dôvodu neexistencie prvostupňového rozhodnutia a tiež neexistencie podaného odvolania, v čom spočíva podstata argumentácie žalobcu v kasačnom konaní.

23. Uvedené vyplýva zo vzájomného vzťahu všeobecnej správnej žaloby a žaloby proti nečinnosti orgánu verejnej správy. Je potrebné sa zmieniť, že žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy je vo vzťahu k všeobecnej správnej žalobe proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy vymedzenej v tretej časti - Správna žaloba, v prvej hlave - Všeobecná správna žaloba (alebo jej deriváciám uvedeným v ostatných hlavách tretej časti) právnym prostriedkom subsidiárnym. Pokiaľ sa možno domôcť súdnej ochrany „klasickou“ cestou, teda v konaní o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu, neprichádza žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy vôbec do úvahy. Žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy nie je správne zvoleným prostriedkom verejných subjektívnych práv

sťažovateľa, ak v posudzovanom prípade dospelo administratívne konanie do štádia vydania rozhodnutia ako formalizovaného výsledku administratívneho konania. Len pokiaľ v prebiehajúcom správnom konaní rozhodnutie vydané nebolo, je namieste zvoliť ako prostriedok súdnej ochrany žalobu proti nečinnosti orgánu verejnej správy.

24. Záverom kasačný súd poznamenáva, že požiadavka žalobcu na vydanie prvostupňového rozhodnutia o vymenovaní žalobcu do funkcie v štátnej službe je neprípustná rovnako z dôvodu ochrany princípu právnej istoty. Vo svojom dôsledku by opačný prístup mohol viesť k rôznym správnym konaniam vo veci vymenovania žalobcu do predmetnej funkcie aj s iným výsledkom, ktoré by však nemohli obstať popri právoplatnému rozhodnutiu prednostu z 19. 1. 2016, ktorým bolo rozhodnutie vedúceho služobného úradu Okresného úradu vo Vranove nad Topľou o vymenovaní do štátnej služby podľa § 16, § 17 a § 154 zákona o štátnej službe zo dňa 15. 7. 2003 zmenené tak, že v časti funkcia štátneho zamestnanca: Samostatný radca/6 PT sa zmenila na funkcia štátneho zamestnanca: Odborný alebo Okresný radca/7 PT.

25. Napokon sa kasačný súd vyjadrí k námietke žalobcu, podľa ktorého v prípade konštatovania právoplatného skončenia konania, v ktorom sa domáhal odstránenia nečinnosti, nemal správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietnuť, ale mal konanie pre nedostatok procesných podmienok zastaviť. V zmysle ust. § 248 SSP súd zastaví konanie uznesením, pokiaľ došlo k odstráneniu nečinnosti žalovaným po podaní žaloby. Z chronológie posudzovaného prípadu vyplýva, že v právnej veci žalobcu bolo vydané rozhodnutie prednostu dňa 19. 1. 2016 a žaloba proti nečinnosti orgánu verejnej správy bola na správny súd podaná až následne dňa 13. 7. 2016. Z uvedeného je zrejmé, že k odstráneniu eventuálnej nečinnosti žalovaného nedošlo počas konania pred správnym súdom, preto kasačný súd ani túto námietku žalobcu nepovažuje za dôvodnú.

26. Vychádzajúc z uvedeného a s ohľadom na to, že vznesené kasačné námietky neboli spôsobilé na zmenu, alebo zrušenie napadnutého uznesenia, kasačný súd kasačnú sťažnosť žalobcu podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

27. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 467 ods. 1 SSP a contrario k §§ 167 ods. 1 a 168 SSP, tak že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov kasačného konania, pretože žalobca nebol v kasačnom konaní úspešný a v prípade žalovaného nedošlo k naplneniu predpokladu obsiahnutého v ust. § 168 SSP.

28. Senát kasačného súdu prijal uznesenie pomerom hlasov 3:0.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.