

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	4Sžo/63/2014
Identifikačné číslo spisu:	1012205487
Dátum vydania rozhodnutia:	10.09.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Jana Zemková
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:1012205487.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Jany Zemkovej PhD. a zo sudkýň JUDr. Nory Halmovej a JUDr. Petry Príbelskej PhD. v právnej veci žalobcu: Ing. A.L., M., zastúpený advokátom JUDr. Máriusom Vladovičom, Nemocničná 16, Veľký Krtíš, proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Pribinova 2, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. SLV-PS-PK-111/2012 zo dňa 30. augusta 2012, v konaní o odvolaní žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/1215/2012-43 zo dňa 15. apríla 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave č.k. 5S/1215/2012-43 zo dňa 15. apríla 2014 **p o t v r d z u j e**.

Žalovaný je **p o v i n n ý** zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania vo výške 170,45 € na účet právneho zástupcu žalobcu JUDr. Máriusa Vladoviča, advokáta, Veľký Krtíš, do 30 dní od právoplatnosti tohto rozsudku.

Odôvodnenie

I.

Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Bratislave podľa § 250j ods. 2 písm. d/ Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „O.s.p.“) zrušil napadnuté rozhodnutie žalovaného č. SLV-PS-PK-111/2012 zo dňa 30.08.2012 a personálny rozkaz Ministra vnútra SR č. 495 zo dňa 13.06.2012 a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie a zároveň priznal povinnosť žalobcovi proti žalovanému zaplatiť náhradu súdneho poplatku vo výške 70,- € a náhradu trov právneho zastúpenia vo výške 493,94 € do troch dní od nadobudnutia právoplatnosti rozsudku k rukám právneho zástupcu žalobcu.

Krajský súd v rozsudku uviedol, že pri právnom posudzovaní veci vychádzal predovšetkým z Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len Ústava SR) čl. 1 ods. 1 a z ústavne zakotvených princípov právneho štátu, z pohľadu ktorých vykladal ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. o štátnej službe príslušníkov policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže SR a

Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len zákon č. 73/1998 Z.z.). Za dôležitú považoval skutočnosť, že príslušník policajného zboru je v služobnom pomere so štátom, nie s osobami, ktoré štát v danej chvíli zastupujú. Policajný zbor ako ozbrojený bezpečnostný zbor plniaci úlohy najmä vo veciach vnútorného poriadku, bezpečnosti a boja proti zločinnosti, je vo svojej podstate profesionálnym (odborným) telesom plniacim zákonom stanovené úlohy (§ 2 zákona č. 171/1993 Z.z. o policajnom zbore v znení neskorších predpisov). Osoby, ktoré tieto úlohy v praxi vykonávajú a najmä tí, ktorí ich činnosť riadia by mali mať aspoň základnú istotu ohľadom zotrvania na svojich pozíciách a v tomto zmysle by mali požívať ochranu pred neočakávanými personálnymi zásahmi, či prípadnú svojvôľu nadriadených s personálnou právomocou, a to aj napriek princípom subordinácie uplatňovaným v ozbrojených zložkách.

Preloženie policajta v postavení nadriadeného na nižšiu pozíciu v policajnej hierarchii je nepochybne závažným zásahom do jeho štátnej služby, najmä ak ide o skúseného riadiaceho pracovníka v dôležitej funkcii s dlhoročnou praxou v policajnom zbore. Vykonanie takéhoto zásahu postupom podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. proti vôli dotknutého policajta v postavení nadriadeného umožňuje zákon za predpokladu, že je to v dôležitom záujme služby, pričom jeho príslušný nadriadený o tom môže rozhodnúť aj bez uvedenia konkrétnych dôvodov, ktoré ho k tomu viedli. Služobný orgán teda v zmysle uvedeného ustanovenia môže, ale nemusí v rozhodnutí o preložení uviesť dôvody viažuce sa k dotknutému policajtovi a pokiaľ sa rozhodne akokoľvek, je treba z hľadiska zákonnosti jeho postup akceptovať. Pokiaľ však zákon vyžaduje, aby bol v prípade preloženia nadriadeného naplnený dôležitý záujem služby, má súd za to, že tento záujem je potrebné definovať, pomenovať v dôvodoch rozhodnutia, aby nielen dotknutý policajt - žalobca, ale celý policajný zbor a napokon aj verejnosť, ktorej tento zbor slúži vedeli, aký služobný záujem viedol nadriadeného k preloženiu. Nestačí len konštatovanie, že je daný dôležitý záujem služby, ale tento právne neúčinný pojem je treba podľa názoru súdu niečím konkrétnym naplniť. Pri naplňaní tohto pojmu disponuje minister voľnou úvahou, ktorú môže súd preskúmať len do tej miery, či nevybočuje z medzí a hľadísk zákona. Nepomenovanie dôležitého záujmu služby na preloženie žalobcu a každého policajta v podobnom postavení nutne vzbudzuje pochybnosti a otázky o motívoch vedúcich k takémuto rozhodnutiu, čo neprispieva na dôvere občanov v policajný zbor.

Krajský súd konštatoval, že pokiaľ ide o nadriadeného (v tomto prípade žalobcu) 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. Avšak na rozdiel od žalovaného, súd bol toho názoru, že v danom prípade práve pre absenciu vysvetlenia tohto pojmu v zákone je potrebné, aby správny orgán v takýchto prípadoch dôležitý záujem štátnej služby pomenoval.

Krajský súd ďalej uviedol, že podľa Odporúčania č. Rec (2000) 20 Výbor ministrov Rady Európy členským štátom a o súdnom preskúmaní administratívnych aktov, bod D (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 a právne otázky týkajúce sa predmetu konania prezentovaného účastníkmi. Z ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky vyplýva, že pri rozhodnutí, ktoré správny orgán vydal na základe zákonom povolenej voľnej úvahy (správne uváženie), preskúmava súd iba, či takéto rozhodnutie nevybočilo z medzí a hľadísk ustanovených zákonom.

Ďalej poukázal, 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 bol ustanovený alebo vymenovaný.

Uviedol, že v zákonoch upravujúcich výkon štátnej služby v Slovenskej republike je štandardné, že odvolanie, resp. inú zmenu v nadriadených pozíciách možno vykonať aj bez uvedenia dôvodov.

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 podmienku predchádzajúceho prerokovania s odborovým orgánom. V opačnom prípade, by bol prieskum splnenia tohto predpokladu pre rozhodnutia ministra podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. pokiaľ ide o nadriadeného, iba formálny. Je názoru, že 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. Krajský súd poukázal, že prvostupňové a ani druhostupňové rozhodnutie žalovaného, požiadavky na odôvodnenie rozhodnutia nespĺňalo, preto bolo potrebné rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov zrušiť ako rozhodnutia nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov podľa § 250j ods. 2 písm. d/ O.s.p. a vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie. Tým že žalovaný svoje rozhodnutia neodôvodnil, znemožnil správne súdu, aby vôbec posúdil, či takéto rozhodnutia nevybočili z medzí a hľadísk stanovených zákonom a teda prakticky znemožnil akýkoľvek vecný súdny prieskum. S tvrdeniami žalobcu uvedenými v žalobe, že žalovaný v čase jeho preloženia mal voľnú funkciu (EO KR PZ v Banskej Bystrici), čo žalobca zistil na základe zákona č. 211/2000 Z.z., sa už krajský súd nezaoberal.

II.

Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote odvolanie, v ktorom žiada, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej „Najvyšší súd SR“ aj „odvolací súd“ aj „najvyšší súd“) napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave zmenil tak, že žalobu zamietne. Je názoru, že napadnutý rozsudok krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 205 ods. 2 písm. f/ O.s.p.). Uviedol, že žalobcu s ohľadom na jeho zaradenie v danej funkcii, z hľadiska termínov použitých v zákone, je potrebné považovať za nadriadeného. Poukázal na ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z., z ktorého jednoznačne vyplýva, 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 útvare inšpekčnej služby aj pre „nadriadeného“.

Minister vnútra SR po splnení zákonom stanovených podmienok preložil žalobcu v súlade s ustanovením § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. z funkcie riaditeľa ekonomického odboru KR PZ v Banskej Bystrici, na inú funkciu v rámci ORPZ v Žiari nad Hronom služobného úradu KR PZ v Banskej Bystrici. Poukázal, že ustanovenie § 35 ods. 2 zákona definuje špeciálne kompetencie ministra vnútra SR, ktorými 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 služby alebo do iného služobného úradu „aj bez uvedenia dôvodu“. Je názoru, že zákonodarca Ministrovi vnútra SR taxatívne nevymedzil dôležitý záujem služby, neupravil tu ani žiaden iný interný predpis, preto okolnosti dôležitého záujmu služby sú ponechané na jeho absolútnu úvahu.

Odvolateľ je názoru, že v predmetnej veci ide o prejav diskrečnej právomoci štátu, kedy sa ponecháva príslušnému nadriadenému, v danom prípade iba Ministrovi vnútra SR, možnosť voľnej úvahy, či využije alebo nevyužije predmetné oprávnenie dané zákonom, pričom nemusí uviesť konkrétne dôvody tohto oprávnenia, pretože je iba na jeho vnútornom posúdení a následnom rozhodnutí v čom spočíva dôležitý záujem služby. Výužitie predmetnej zákonnej možnosti je predmetom absolútnej voľnej úvahy toho nadriadeného, ktorej účelnosť a vhodnosť súd v zmysle § 245 ods. 2 O.s.p. nepreskúmava. Ďalej uviedol, že zákonná úprava služobného pomeru príslušníkov ozbrojených zborov poskytuje príslušníkom v služobnom pomere nižšiu mieru ochrany, než je to u zamestnancov pracovnom pomere, resp. umožňuje služobným orgánom operatívnejšie využitie príslušníkov, a to aj na nadriadených, ktorí boli podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/98 Z.z. prevedení alebo preložení pre plnenie úloh v inej funkcii.

K námietke žalobcu, že v predmetných rozhodnutiach sa neuvádza, prečo ho nebolo možné previesť v mieste výkonu štátnej služby, žalovaný uviedol, že predmetný postup bol uplatnený po tom, čo boli žalobcovi ponúknuté v mieste výkonu štátnej služby dve funkcie, pre ktoré žalobca spĺňal požadované

predpoklady podľa § 33 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z.z., pričom zaradenie na uvedené funkcie žalobca odmietol, čo potvrdzuje záznam z pohovoru pod č. KRPZ-BB-PMO-63-001/2012 zo dňa 04.06.2012. Vzhľadom na skutočnosť, že žalobca nesúhlasil s ponúknutými funkciami, bolo v danom prípade na voľnej správnej úvahe príslušného nadriadeného žalobcu oprávneného previesť alebo ho preložiť z dôvodu uvedeného v ustanovení § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. a to za predpokladu: „... previesť na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby a ak to nie je možné, preložiť na inú funkciu iného miesta výkonu štátnej služby, alebo do iného služobného úradu ...“. V súlade s touto voľnou správnou úvahou nadriadeného žalobcu bolo potrebné rozhodnúť o tom, či sa žalobca prevedie na inú voľnú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, alebo preloží na inú voľnú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby tak, aby služobné úlohy uložené KR PZ v Banskej Bystrici boli plnené v súlade s požiadavkami kladenými na tento útvar.

III.

Žalobca vo vyjadrení k odvolaniu zo dňa 25.07.2014 uviedol, že žalovaný vo svojom odvolaní uvádza rovnaké skutočnosti, aké boli uvedené vo vyjadrení k žalobe a aj na samotnom pojednávaní, a neuvádza žiadne iné nové skutočnosti. Žalovaný sa vo svojom odvolaní opomína vysporiadať s Nálezom Ústavného súdu SR č. I. ÚS 540/2012-34, v ktorom Ústavný súd SR jasne uvádza, ako sa má postupovať pri výklade § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. a aj s rozsudkom Najvyššieho súdu SR sp.zn. 4Sžo/44/2012.

Ďalej žalobca poukázal, že žalovaný spája dve rozdielne konania a to predmetné konanie a následne vydanie personálneho rozkazu podľa § 35 ods. 2 predmetného zákona s konaním, ktoré vykonal vtedajší nadriadený a to krajský riaditeľ PZ v Banskej Bystrici, ktorý konal podľa § 35 ods. 7, podľa ktorého „policajta možno previesť na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby alebo preložiť na inú funkciu v inom mieste výkonu štátnej služby alebo v inom služobnom úrade na vlastnú žiadosť, alebo s jeho písomným súhlasom“. Žalobca si vlastnú žiadosť nepodával, a tak ako je už uvedené s miestami ktoré mu ponúkol vtedajší nadriadený nesúhlasil. Tým bolo konanie podľa § 35 ods. 7 zákona č. 73/1998 Z.z. ukončené a ako sám žalovaný uvádza vo svojom rozhodnutí, začalo sa voči nemu konanie podľa ustanovenia § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z., podľa ktorého bol preložený a preto v tejto veci mal konať už Minister vnútra SR.

Poukázal, že ak výklad § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. v zmysle nálezu Ústavného súdu a ďalších rozhodnutí môže považovať za ustálený, tak odvolanie žalovaného je v tomto prípade právne nesprávne a preto navrhuje, aby odvolací súd rozhodnutie Krajského súdu v Bratislave sp.zn. 5S/1215/2012 potvrdil. Zároveň žiadal aj o priznanie trov odvolacieho konania v výške 170,44 €.

IV.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. v spojení s § 10 ods. 2 O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok a konanie, ktoré mu predchádzalo (§ 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. v spojení s § 211 a nasl. O.s.p.) a dospel k záveru, že odvolanie žalovaného nie je dôvodné. Odvolanie prejednal bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250a ods. 2 veta prvá O.s.p.), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne päť dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk <. (§ 156 ods. 1 a 3 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. a § 211 ods. 2 O.s.p.).

Z administratívneho a súdneho spisu odvolací súd zistil, že dňa 12.06.2012 obdržal žalobca návrh na preloženie žalobcu od KR PZ v Banskej Bystrici, a to podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. sa dňom 15.06.2012 žalobca prekladá k Okresnému riaditeľstvu PZ v Žiari nad Hronom, služobného úradu Krajského riaditeľstva PZ v Banskej Bystrici, a to z dôvodov, že preloženie na in funkciu sa vykonáva v dôležitom záujme služby.

Dňa 13.06.2012 bol vydaný personálny rozkaz Ministra vnútra SR č. 495, ktorým dňom 14.06.2012 bol

žalobca odvolaný z doterajšej funkcie a dňom 15.06.2012 bol ustanovený do funkcie ID 14094, čo vykoná riaditeľ Okresného riaditeľstva v Žiari nad Hronom, služobného úradu KR PZ v Banskej Bystrici. Návrh na preloženie na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby bol podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. dňa 12.06.2012 vopred prerokovaný v Odborovom zväze Polície SR. Z odôvodnenia vyplýva, že preloženie žalobcu na inú funkciu sa vykonáva v dôležitom záujme služby. Dôvod podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. sa v tomto prípade neuvádza.

Proti personálnemu rozkazu č. 495 podal žalobca rozklad, ktorý bol žalovanému doručený dňa 28.06.2012. Žalovaný napadnutým rozhodnutím rozklad žalobcu zamietol, a personálny rozkaz č. 495 zo dňa 13.06.2012 potvrdil.

Najvyšší súd z obsahu rozhodnutia žalovaného zistil, že z neho nevyplýva, na základe akého dôležitého záujmu služby bol žalobca preložený na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby.

Žalobca podaním doručeným Krajskému súdu v Bratislave dňa 30.08.2012 podal žalobu o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, ako aj prvostupňového správneho orgánu. Krajský súd v Bratislave pod sp.zn. 5S/1215/2012 rozsudkom zo dňa 15.04.2014 rozhodnutie žalovaného č. SLV-PS-PK-111/2012 zo dňa 30.08.2012 a personálny rozkaz Ministra vnútra č. 495 zo dňa 13.06.2012 zrušil podľa ustanovenia § 250j ods. 2 písm. d/ O.s.p. a vec vrátil žalovanému na ďalšie konanie.

Proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave sa žalovaný odvolal podaním zo dňa 21.05.2014 na Najvyšší súd Slovenskej republiky.

Podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. minister môže policajta zaradeného v útvarе inšpekčenej služby a ak to vyžaduje dôležitý záujem štátnej služby, aj nadriadeného previesť na inú funkciu v tom istom mieste výkonu štátnej služby, ak to nie je možné preložiť na inú funkciu do iného miesta výkonu štátnej služby alebo do iného služobného úradu aj bez uvedenia dôvodu.

Podľa § 219 ods. 1 O.s.p. odvolací súd rozhodnutie potvrdí, ak je vo výroku vecne správne.

Podľa § 219 ods. 2 O.s.p., ak sa odvolací súd v celom rozsahu stotožňuje s odôvodnením napadnutého rozhodnutia, môže sa v odôvodnení obmedziť len na skonštatovanie správnosti dôvodov napadnutého rozhodnutia, prípadne doplniť na zdôraznenie správnosti napadnutého rozhodnutia ďalšie dôvody. Najvyšší súd za dôležité považuje poznamenať skutočnosť, že žalobca ako príslušník policajného zboru je v služobnom pomere so štátom a nie s osobami, ktoré štát v danej chvíli zastupujú. Z citovaných ustanovení pre danú vec, podľa najvyššieho súdu, jednoznačne vyplýva, že ak ide dôležitý záujem služby, môže vo veci služobného pomeru nadriadeného a to vo veci jeho preloženia na inú funkciu v mene štátu rozhodnúť minister (§ 3). Žalobca v čase vydania personálneho rozkazu ministra, spĺňal kritériá na funkciu nadriadeného, pretože bol vo funkcii riaditeľa ekonomického odboru Krajského riaditeľstva policajného zboru v Banskej Bystrici. Najvyšší súd sa zaoberal otázkou splnenia zásadnej podmienky pri využití takéhoto vážneho zásahu, postupu ministra, ktorá spočíva v otázke preukázania, že pri postupe podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. bola v skutočnosti zrozumiteľne (preskúmateľne) zdôvodnená správna úvaha správneho orgánu, že ide o skutočne dôležitý záujem služby. Bez uvedeného pomenovania nemôže súd posúdiť, či správny orgán postupoval v súlade so zákonom, pretože nezistí, či takáto okolnosť vôbec nastala alebo nie, a či preloženie nadriadeného nie je len prejavom svojvôle. Preloženie policajta v postavení nadriadeného na nižšiu pozíciu v policajnej hierarchii, je podľa názoru súdu, nepochybne vážnym zásahom do jeho štátnej služby, najmä ak ide o skúseného riadiaceho pracovníka v dôležitej funkcii a s dlhoročnou praxou v policajnom zbore. Vykonaním uvedeného zásahu postupom podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. zrejme proti vôli dotknutého policajta v postavení nadriadeného, umožňuje zákon len za predpokladu, že je to v dôležitom záujme služby, pričom minister o tom môže rozhodnúť aj bez konkrétnych dôvodov, ktoré ho k tomu viedli. Služobný orgán teda v zmysle uvedeného ustanovenia môže, ale nemusí v rozhodnutí o preložení uviesť dôvody viažuce sa k dotknutému policajtovi, a pokiaľ sa rozhodne akokoľvek, treba jeho postup akceptovať. Pokiaľ však zákon vyžaduje, aby bol v prípade preloženia nadriadeného naplnený dôležitý

záujem služby, na takomto rozhodnutí, podľa názoru súdu, tento záujem je potrebné definovať, pomenovať v dôvodoch rozhodnutia, aby nielen dotknutý policajt (v danom prípade žalobca), ale celý policajný zbor, resp. verejnosť, ktorej tento zbor slúži, vedeli, aký služobný záujem viedol nadriadeného k preloženiu, ktoré u žalobcu nepochybne znamenalo jeho náhlu a neočakávanú degradáciu.

Najvyšší súd zastáva názor, že v uvedených prípadoch nestačí iba skonštatovanie, že je daný dôležitý záujem služby, ale tento právne neurčitý pojem je nevyhnutné niečím konkrétnym naplniť. Pri zdôvodnení tohto pojmu disponuje minister voľnou úvahou, ktorú môže súd preskúmať len do tej miery, či nevybočuje z medzí a hľadísk zákona. Nepomenovanie dôležitého záujmu služby pri odvolávaní, resp. preloženie žalobcu a každého policajta v podobnom postavení, nutne vzbudzuje pochybnosti a otázky o motívoch vedúcich k takémuto rozhodnutiu, čo neprispieva k dôvere občanov v policajný zbor. Pokiaľ teda § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. umožňoval Ministrovi vnútra SR rozhodovať o preložení žalobcu aj bez uvedenia dôvodu, avšak vyžadoval existenciu dôležitého záujmu služby na tomto preložení, považuje najvyšší súd za ústavne konformný taký výklad predmetného ustanovenia zákona, z ktorého plynie pre ministra povinnosť definovať a zdôvodniť dôležitý záujem služby, ktorý viedol k preskúmanému rozhodnutiu. Pokiaľ je pojem dôležitý záujem služby len formalisticky uvádzaný bez naplnenia konkrétnym obsahom, ktorý by bol výsledkom správneho uváženia, stáva sa súdny prieskum rozhodnutia o preložení len formálnym, prakticky zbytočným. Správny orgán disponuje diskrečnou právomocou v prípadoch, kedy mu to zákon umožňuje, avšak diskrečná právomoc neznamená 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 by bola zneužiteľná a postavená mimo akúkoľvek kontrolu, vrátane súdnej.

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. Avšak na rozdiel od žalovaného, odvolací súd je toho názoru, že v danom prípade práve pre absenciu vysvetlenia tohto pojmu v zákone je potrebné, aby správny orgán v takýchto prípadoch dôležitý záujem služby pomenoval. Odvolací súd považuje za potrebné pripomenúť, že podľa odporúčania č. Rec (2004) 20 výboru Ministrov Rady Európy členským štátom o súdnom preskúvaní 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, keď práve ich existenciu 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 neznamená 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 zneužiteľná a postavená mimo akúkoľvek kontrolu, vrátane súdnej.

Odvolací súd nespochybňuje a naopak akceptuje a rešpektuje požiadavku Ústavného súdu Slovenskej

republiky a Európskeho súdu pre ľudské práva a konzistenciu judikatúry, predovšetkým najvyššej súdnej v štáte, zdôraznenú napr. v rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Beian proti Rumunsku zo dňa 06.12.2007. Diametrálne odlišná rozhodovacia činnosť všeobecného súdu o tej istej právnej otázke za rovnakej alebo analogickej skutkovej situácii, pokiaľ ju nemožno objektívne a rozume odôvodniť, je ústavne neudržateľná (IV. ÚS 209/2010, m.m. PL. ÚS 21/2000, PL. ÚS 6/04, III. ÚS 328/05).

Požiadavku viazanosti doterajšou judikatúrou však nemožno chápať absolútne (m.m. Nález Ústavného súdu SR sp.zn. PL. ÚS 11/09). Ústavný súd Slovenskej republiky v novšej rozhodovacej činnosti uviedol, že dôveru v určitú rozhodovaciu prax skutkovo i právne porovnateľných veciach vyvoláva až prezentovaná rozhodovacia prax súdu najvyššej inštancie, ktorá sa ustálila po určitú dobu a nejde o ojedinelé rozhodnutie súdu. Požiadavka právnej istoty taktiež automaticky neznamená, 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).

Senát najvyššieho súdu 4S už rozhodol v obdobnej veci preskúmania zákonnosti rozhodnutia ministerstva vnútra o prevedení nadriadeného, ktoré bolo vydané podľa § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. bez uvedenia dôvodu, a to rozsudkom sp. zn. 4Sžo/21/2012 z 30.07.2012. Od právneho názoru vysloveného v rozsudku 4Sžo/21/2012 nemá senát odvolacieho súdu dôvod odchyľovať sa ani v tejto veci.

Odvolací súd v prejednávanej veci zhodne ako vo veci vedenej pod sp.zn. 4Sžo/21/2012 dospel k záveru, že rozhodnutie o preložení alebo prevedení nadriadeného pod § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z., v odôvodnení ktorého nie je dôležitý záujem služby náležite objasnený, je nepreskúmateľné pre nedostatok dôvodov, v čom sa senát 4S stotožňuje so záverom uvedeným v rozsudku najvyššieho súdu sp.zn. 2Sžo/52/2011 a naopak nestotožňuje sa so závermi vyslovenými v rozsudkoch sp.zn. 1Sžo/113/2007 a 6Sžo/28/2011.

Uvedené rozsudky najvyššieho súdu týkajúce sa aplikácie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. 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 1Sžo/113/2007 (vrátane veci 6Sžo/28/2011) v prejednávanej veci ako aj vo veciach 2Sžo/52/2011 a 4Sžo/21/2012 je súčasťou vývoja právneho názoru na aplikáciu § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z.z. a to v súlade s ústavnými princípmi uvedenými v článku 46 ods. 2 Ústavy SR, keďže ani v preskúmaní podmienky „dôležitého záujmu služby“ nie je zákonom zo súdneho prieskumu predmetné rozhodnutie vylúčené.

V tejto súvislosti odvolací súd poukazuje na rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Atanasovski proti bývalej Juhoslovanskej republike Macedónsko zo 14.01.2010, podľa ktorého vývoj judikatúry sám o sebe nie je v rozpore s výkonom spravodlivosti, keďže neschopnosť zachovať dynamický a vývojový prístup by mohol byť prekážkou reformy alebo zlepšenia. Európsky súd pripomenul, že požiadavka právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní nezahŕňa právo na jednotnosť judikatúry (čo neskôr zdôraznil v rozsudku Sahin a Sahin proti Turecku z 20.10.2011).

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 správnym orgánom, 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. 73/1998 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 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 zákna 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 nevylučuje, 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.

Ďalej najvyšší súd poukazuje na nález Ústavného súdu SR I. ÚS 540/2012 k podmienkam odvolávania z funkcie: „Rozhodnutie Ministra dopravy o odvolaní s funkcie zástupcu riaditeľa odboru železničnej polície Bratislava predstavuje autoritatívne rozhodnutie, ktoré vydáva ako orgán s mocenskou autoritou v oblasti verejnej správy, pričom takéto rozhodnutie nemôže byť odôvodnené len všeobecným poukazom na dôležitý záujem štátu bez toho, aby bol tento konkretizovaný. V opačnom prípade možno rozhodnutie ministra dopravy považovať za prejav svojvôle, ktorý je v podmienka materiálno-právneho štátu z ústavného hľadiska neakceptovateľná a neudržateľná. Na tom nič nemení ani skutočnosť, že zákon č. 73/1998 Z.z. dôležitý záujem služby nedefinuje.“

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 vec vrátiť žalovanému na ďalšie konanie. Odvolací súd podotýka, že zrušenie rozhodnutí žalovaného ako nepreskúmateľných pre nedostatok dôvodov v danej veci nebolo dôsledkom posudzovania účelnosti a vhodnosti rozhodnutia vydaného na základe zákonom povolenej voľnej úvahy v zmysle § 245 ods. 2 O.s.p. Tým, že žalovaný svoje rozhodnutie neodôvodnil, znemožnil správne súdu, aby vôbec posúdil, či také rozhodnutie nevybočilo z medzi a hľadísk ustanovených zákonom, teda prakticky znemožnil akýkoľvek vecný súdny prieskum.

Na základe uvedených dôvodov najvyšší súd rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil (§ 219 ods. 1 O.sp.) stotožniac sa s dôvodmi rozsudku krajského súdu.

O trovách odvolacieho konania rozhodol najvyšší súd podľa § 250k ods. 1 v spojení s § 224 ods. 1 a § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p. tak, že v odvolacom konaní úspešnému žalobcovi priznal náhradu trov konania vo výške 170,45 € s tým, že túto sumu žalovaný zaplatí do 30 dní od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozhodnutia. Trovy konania boli vyčíslené v súlade s Vyhláškou č. 655/2004 Z.z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb. Súd priznal žalobcovi náhradu trov odvolacieho konania vo výške základnej sadzby tarifnej odmeny za jeden úkon právnej služby v sume 134,-€ a 1 x režijný paušál 8,04 € spolu s 20% DPH, za vyjadrenie k odvolaniu zo dňa 25.07.2014.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok nie je prípustný.