

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	10Sžz/1/2014
Identifikačné číslo spisu:	9014010001
Dátum vydania rozhodnutia:	11.02.2015
Meno a priezvisko:	JUDr. Zuzana Ďurišová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2015:9014010001.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zuzany Ďurišovej a z členov JUDr. Igora Belka a JUDr. Petra Paludu v právnej veci navrhovateľa P. O., nar. XX.XX.XXXX, bytom P., právne zastúpeného JUDr. Petrom Váčokom, advokátom so sídlom Vázovova 9/A, 811 07 Bratislava 1, proti odporcovi Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky so sídlom Pribinova 2, Bratislava, v konaní o návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom odporcu, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky návrh navrhovateľa z a m i e t a .

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

Odôvodnenie

Návrhom z 30. decembra 2013 označeným ako „Žaloba na ochranu pred nezákonným zásahom“ sa navrhovateľ domáhal vydania rozsudku, ktorým by najvyšší súd rozhodol, že odporca je povinný umožniť navrhovateľovi vykonanie opakovanej skúšky skúšobného komisára podľa účinnej právnej úpravy a nahradiť mu trovy konania do troch dní od právoplatnosti rozhodnutia vo veci.

Na odôvodnenie svojho návrhu uviedol, že navrhovateľ, ktorý je príslušníkom Policajného zboru, sa dňa 18.01.2013 zúčastnil na skúške na činnosť skúšobného komisára podľa § 82 ods. 2 zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zmien. Pretože na skúške neuspel, zúčastnil sa opätovného termínu dňa 29.01.2013. Ani na ňom nebol úspešný, ale za dôvod svojho neúspechu považuje skutočnosť, že otázky na skúške boli z neúčinnnej právnej úpravy.

Voči tomu podal navrhovateľ sťažnosť, ktorú odporca vyhodnotil ako neopodstatnenú s odôvodnením, že „Otázky neboli zmenené z dôvodu, že išlo o opakovanú skúšku a príprava skúšobných komisárov bola vykonávaná z ustanovení zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení zákonov v znení neskorších predpisov platných v čase vykonania prvej skúšky“, pričom sa odvolal na čl. 9 ods. 1 nariadenia prezidenta Policajného zboru číslo 17/2009 o skúšobných komisároch, podľa ktorého sa opakovaná skúška vykonáva z tej časti, z ktorej bol žiadateľ hodnotený stupňom neprospel. Na opakovanú sťažnosť mu odporca oznámil, že nezistil porušenie zákonov.

Navrhovateľ nenamietal citovaný obsah čl. 9 ods. 1 nariadenia prezidenta Policajného zboru číslo 19/2009 o skúšobných komisároch, namietal však, že z tohto článku nevyplýva, že preskúšavanie sa

bude vykonávať z predpisov, ktoré boli účinné k dátumu prvej skúšky. Keďže ide o skúšku z odbornej spôsobilosti, jej cieľom je garantovať, aby skúšobný komisár poznal okrem iného účinnú právnu úpravu. Vykonaním opakovanej skúšky z neúčinnnej právnej úpravy došlo podľa navrhovateľa k nezákonnému zásahu odporcu do práv navrhovateľa, ktorý stratil možnosť pôsobiť ako skúšobný komisár.

Odporca vo vyjadrení k návrhu navrhovateľa potvrdil, že v čase od vykonania skúšky dňa 18.01.2013 do vykonania opakovanej skúšky dňa 29.01.2013 došlo k novelizácii zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Uviedol, že vo veci vykonania záverečnej skúšky skúšobných komisárov podal navrhovateľ sťažnosť, ktorá sa okrem iného týkala skutočnosti, že opakovaná skúška dňa 29.01.2013 bola vykonaná podľa starého znenia zákona napriek tomu, že od 19.01.2013 platil už novelizovaný zákon č. 8/2009 Z. z.. Sťažnosť bola prešetrová úradom kontroly sekcie kontroly a inšpekčnej služby Ministerstva vnútra Slovenskej republiky a v tejto časti bola vyhodnotená nasledovne: „Dňa 29.01.2013 boli na opakovanej skúške použité tie isté otázky, ktoré boli použité na skúške zo dňa 18.01.2013. Tieto otázky neboli zmenené z dôvodu, že išlo o opakovanú skúšku a príprava skúšobných komisárov bola vykonaná z ustanovení zákona č. 8/2009 Z. z. platných v čase vykonania prvej skúšky. V zmysle čl. 9 ods. 1 nariadenia prezidenta policajného zboru č. 17/2009 o skúšobných komisároch, opakovaná skúška komisára sa vykonáva z tej časti, z ktorej bol žiadateľ hodnotený stupňom „neprospeš“. Prešetrovaním sťažnosti bolo preukázané, že postup skúšobnej komisie bol v súlade so zákonmi, všeobecne záväznými právnymi predpismi a internými predpismi Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, čím výsledkom prešetrovania sťažnosti je, že sťažnosť v predmetnom bode bola vyhodnotená podľa čl. 12 nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 163/2011 ako neopodstatnená.“ Oznámenie o výsledku prešetrovania sťažnosti bolo žalobcovi doručené listom č. p.: SKIS-KO-SKVSS-SŤO-11/2013 zo dňa 07.05.2013.

Navrhovateľ podal proti vybaveniu sťažnosti opakovanú sťažnosť v zmysle § 21 ods. 1 zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach v znení neskorších predpisov, v ktorej neuvádzal nové skutočnosti. Pri prešetrovaní jeho námietky, že na opakovanú skúšku sa pripravoval z právnej normy, ktorá bola účinná od 19.01.2013 bolo zistené, že v druhej časti zákona č. 8/2009 Z. z., z ktorej boli tvorené otázky na ústnu skúšku nedošlo k žiadnej novelizácii, ale i napriek tomu bol žalobca hodnotený ako neprospeš. Oznámenie o výsledku prekontrolovania sťažnosti bolo žalobcovi zaslané listom č. p. SKIS-KO-SKVSS-SŤO-22/2013 z 15.11.2013, ktorý navrhovateľ prevzal dňa 03.12.2013.

Odporca predovšetkým namietal neprípustnosť podaného návrhu, pretože navrhovateľ jednak nevyčerpal všetky prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, pretože nepodal námietku na postup skúšobnej komisie v zmysle čl. 10 nariadenia prezidenta Policajného zboru č. 17/2009 o skúšobných komisároch a jednak nedodrжал zákonom stanovenú subjektívnu lehotu 30 dní odo dňa, kedy sa navrhovateľ ako osoba dotknutá zásahom o ňom dozvedel, teda návrh podal oneskorene, čo je dôvodom na zastavenie konania.

K tvrdenému nezákonnému zásahu uviedol, že otázky pri opakovanej skúške nepozostávali z tých častí zákona č. 8/2009 Z. z., ktoré boli novelizované, takže navrhovateľ bol aj pri opakovanej skúške skúšaný z účinného znenia zákona č. 8/2009 Z. z.

Vzhľadom na uvedené odporca považuje návrh s poukazom na § 250v ods. 1 a ods. 3 OSP za nedôvodný a súčasne neprípustný, preto navrhuje návrh navrhovateľa v celom rozsahu zamietnuť.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd vecne príslušný na konanie o návrhu navrhovateľa pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy podľa § 250v a nasl. OSP, podľa § 250v ods. 8 v spojení s § 250g ods. 1 OSP prejednal vec na pojednávaniach dňa 12.11.2014 a 11.02.2015 a jednomyselne dospel k záveru, že navrhovateľom podaný návrh je potrebné v zmysle § 250v ods. 4 OSP zamietnuť ako nedôvodný.

Podľa § 250v ods. 1 OSP, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá tvrdí, že bola ukrátená na svojich právach a právom chránených záujmoch nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím, a tento zásah bol zameraný priamo proti nej alebo v jeho dôsledku bol proti nej priamo vykonaný, môže sa pred súdom domáhať ochrany proti zásahu, ak taký zásah alebo jeho dôsledky trvajú alebo hrozí jeho opakovanie.

Podľa § 250v ods. 3 OSP, návrh nie je prípustný, ak navrhovateľ nevyčerpal prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, alebo ak sa navrhovateľ domáha len určenia, že zásah bol alebo je

nezákonný. Návrh musí byť podaný do 30 dní odo dňa, keď sa osoba dotknutá zásahom o ňom dozvedela, najneskôr však do jedného roka odo dňa, keď k nemu došlo.

Podľa § 250v ods. 4 OSP, súd o takom návrhu rozhodne rozsudkom. Ak súd návrhu vyhovie, vo výroku rozsudku uvedie označenie orgánu, ktorému sa povinnosť ukladá, predmet a číslo správneho konania a lehotu, v ktorej má orgán verejnej správy túto povinnosť vykonať. Povinnosť spočíva v zákaze pokračovať v porušovaní práva navrhovateľa a v príkaze, ak je to možné, obnoviť stav pred zásahom. Ustanovenie § 250u platí rovnako. Súd návrh zamietne, ak nie je dôvodný alebo návrh nie je prípustný.

Základnou úlohou súdu aplikujúceho ustanovenie § 250v ods. 1 OSP, ktorý koná v správnom súdnictve o návrhu smerujúcom proti tvrdenému zásahu orgánu verejnej správy je preveriť, či sa navrhovateľ skutočne prostredníctvom svojho návrhu domáha súdnej ochrany proti nezákonnej aktivite verejnej správy (materiálna stránka verejnej správy) a či navrhovateľom označená verejná správa skutočne takúto aktivitu vykonala (formálna stránka verejnej správy). Uvedené je dôležité z toho hľadiska, že Občiansky súdny poriadok obsahuje viacero rôznych prostriedkov súdnej nápravy pochybení alebo nedostatkov verejnej správy, pričom výber konkrétneho prostriedku je ponechaný celkom na dispozičnej vôli účastníka. Súd konajúci v správnom súdnictve nesmie vo vzťahu k zvolenému prostriedku súdnej nápravy účastníkom zaujať žiadne iné hodnotiace stanovisko ako iba to, či tento prostriedok bol účastníkom zvolený správne, pričom ho nesmie v konaní upozorňovať na prípadnú nevhodnosť ním zvoleného prostriedku súdnej ochrany, resp. mu radiť iný konkrétny prostriedok.

Zmyslom tejto právnej úpravy je posilnenie ochrany fyzických a právnických osôb pred takými zásahmi, ktoré nie sú založené na konkrétnom rozhodnutí orgánu verejnej správy, ale spočívajú vo faktickej činnosti proti nej a vyžadujú si súdnu pomoc vo forme nápravy tohto pre navrhovateľa spoločensky neúnosného stavu. Citované ustanovenie § 250v ods. 3 OSP upravuje podmienky prípustnosti návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom orgánu verejnej správy. Ide o kumulatívne stanovené podmienky prípustnosti návrhu, ktorými je jednak vyčerpanie dostupných opravných prostriedkov podaných s cieľom nápravy dôsledkov nezákonného zásahu a jednak podanie návrhu v zákonom určenej subjektívnej a objektívnej lehote. Za právne prostriedky, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis, považuje judikatúra Najvyššieho súdu SR ako aj judikatúra Ústavného súdu SR predovšetkým inštitút sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z. z. (predtým podľa zákona č. 152/1998 Z. z.).

Aj vzhľadom na námietky odporcu najvyšší súd skúmal predovšetkým splnenie podmienok prípustnosti návrhu vyplývajúcich z citovaného ustanovenia § 250v ods. 3 OSP. Odporca videl neprípustnosť návrhu z dôvodu nevyčerpania prostriedkov, ktorých použitie umožňuje osobitný predpis v tom, že navrhovateľ nevyužil možnosť podať písomnú námietku v zmysle čl. 10 ods. 1 Nariadenie prezidenta Policajného zboru č. 17/2009 o skúšobných komisároch. Podľa tohto článku „žiadateľ môže riaditeľovi odboru dopravnej polície podať písomnú námietku na postup skúšobnej komisie pri vykonávaní skúšky komisára do piatich pracovných dní odo dňa, v ktorom sa podrobil skúške komisára“. Senát najvyššieho súdu vyhodnotil túto námietku ako nedôvodnú, pretože mal za to, že navrhovateľ podaním sťažnosti a opakovanej sťažnosti podľa zákona č. 9/2010 Z.z. o sťažnostiach vyčerpal prostriedky nápravy, ktorých zmyslom je, aby sa odporca dozvedel o existencii situácie, ktorú navrhovateľ považuje za nezákonný zásah, a mohol sa vysporiadať s konkrétnymi námietkami navrhovateľa. Sťažnosť v tomto prípade plní funkciu opravného prostriedku a dáva orgánu verejnej správy možnosť, pokiaľ sa s dôvodmi sťažovateľa stotožní, nezákonný zásah bez súdnej pomoci v medziach svojej právomoci rýchlo a účinne odstrániť. Skutočnosť, že navrhovateľ nevyužil možnosť podať aj písomnú námietku v zmysle interného predpisu odporcu nebránila tomu, aby odporca podanú sťažnosť meritórne prešetril, čím bol účel zákona naplnený.

Ani druhú námietku odporcu o neprípustnosti návrhu z dôvodu jeho oneskoreného podania nepovažoval najvyšší súd za dôvodnú, pretože podľa ustálenej judikatúry ustanovenie § 250v ods. 3 druhá veta OSP je nevyhnutné vykladať tak, že o existencii zásahu sa dotknutá osoba najskôr dozvedela až dorúčením oznámenia o vybavení sťažnosti, v prejednávanej veci dorúčením oznámenia o vybavení opakovanej sťažnosti, čo bolo 03.12.2013. Preto návrh podaný 30.12.2013 a dorúčený najvyššiemu súdu 02.01.2014 bol podaný v zákonnej subjektívnej 30 dňovej lehote, a aj v objektívnej ročnej lehote odo dňa, kedy k tvrdenému zásahu malo dôjsť.

Pretože najvyšší súd vyhodnotil podaný návrh z hľadiska splnenia podmienok podľa § 250v ods. 3 OSP za prípustný, v ďalšom sa zaoberal otázkou jeho dôvodnosti. Nakoľko orgán verejnej správy popieral

tvrdenie navrhovateľa, že jeho činnosť by mala vykazovať znaky nezákonného zásahu, primárnou úlohou súdu bolo dať odpoveď na túto námietku. Občiansky súdny poriadok (a ani iný zákon) priamo nedefinuje pojem „nezákonný zásah“. V súlade s ustálenou judikatúrou ho možno vykladať ako aktívne konanie vykazujúce znaky bezprostredného „zásahu“, „pokynu“ alebo „donútenia“ zameraného priamo proti poškodenému, resp. proti nemu priamo vykonaného. Jeho znakom je aj to, že ním vyvolané účinky na poškodeného sú definitívne, t. j. inými prostriedkami nápravy ako súdnym donútením neodstrániteľné, čo zákonodarca zvýraznil neprípustnosťou návrhu, ktorý smeruje proti „zásahu“, na ktorého elimináciu neboli vyčerpané iné zákonom prípustné prostriedky. Nezákonný zásah musí mať verejnoprávnu povahu, teda musí k nemu dôjsť pri výkone právomoci orgánu verejnej správy, ktorý mocenským spôsobom zasiahol do právnej sféry fyzickej alebo právnickej osoby.

Navrhovateľ v návrhu na ochranu pred nezákonným zásahom považoval za nezákonný zásah skutočnosť, že opakovaná skúška komisára, ktorú vykonal dňa 29.01.2013, sa uskutočnila z neúčinnnej právnej úpravy, čím došlo k zásahu do jeho práv tým, že stratil možnosť pôsobiť ako skúšobný komisár. Tento svoj záver, ku ktorému dospel na základe skutočnosti, že na opakovanej skúške dňa 29.01.2013 boli použité tie isté otázky ako na skúške dňa 18.01.2013, bližšie nekonkretizoval, neuviedol ani, v čom sa opakovaná skúška, pokiaľ mala byť vykonaná podľa účinných právnych predpisov, mala líšiť od predchádzajúcej skúšky. Na nariadenom pojednávaní dňa 22.10.2014 navrhovateľ upresnil svoj návrh v tom zmysle, že zmenená právna úprava s účinnosťou od 19. januára 2013 sa týkala aj procesu vykonania skúšky, čo súviselo s novelizáciou vykonávacej vyhlášky č. 9/2009 Z. z. V doplnujúcom písomnom podaní zo 07.11.2014 k tomu uviedol, že podľa § 24 ods. 9 vyhlášky č. 9/2009 Z. z., ktorou sa vykonáva zákon o cestnej premávke, účinného od 19.01.2013, sa obsah teoretickej skúšky určuje podľa toho, pre ktorú skupinu motorových vozidiel žiadateľ o vydanie preukazu skúšobného komisára absolvoval odbornú prípravu, preto jeho otázky mali smerovať len pre skupinu D a E. Nezákonný zásah preto vidí v tom, že skúšobný test sa týkal aj skupiny T, pre ktorú navrhovateľ neabsolvoval odbornú prípravu. Na pojednávaní dňa 11.02.2015 toto svoje stanovisko doplnil v tom smere, že nezohľadnenie novej právnej úpravy účinnej od 19.01.2013 v jeho prípade znamenalo, že sa musel pri opakovanej skúške podrobiť dvom testom miesto jedného a neabsolvoval prípravu, pokiaľ ide o vedenie motorového vozidla.

K tomuto tvrdeniu zástupca odporcu - predseda skúšobnej komisie kpt. Ing. M. K. uviedol, že „je pravdou, že od 19.01.2013 bola vykonaná novela vyhlášky č. 9/2009 Z. z. v zmysle Smernice Rady č. 126/2006, a to v tom zmysle, že aj pri opakovanej skúške vznikla uchádzačovi pri rozšírení rozsahu oprávnenia skúšobného komisára povinnosť absolvovať aj skúšku na vedenie motorového vozidla, čo navrhovateľ neabsolvoval vzhľadom na skutočnosť, že prvá skúška bola vykonaná 18.01.2013, t. j. pred účinnosťou tejto novely. Odborná príprava sa v takomto prípade, tak ako dovtedy, ani po novele nevykonáva. Pokiaľ ide o teoretickú časť skúšky, do novely sa písali dva testy, jeden je pre všetky skupiny a jeden pre C, D, T. Po novele sa píše test len na skupiny, ktoré sú uplatnené v žiadosti. Tým, že navrhovateľ mal vodičské oprávnenie pre všetky skupiny a preukaz skúšobného komisára mal okrem skupiny DE, táto novela sa ho prakticky nedotkla a musel absolvovať aj test C, D, T.“ Ďalej uviedol, že „opravná skúška nebola zmenená vzhľadom k tomu, že vychádzala z odbornej prípravy podľa pôvodnej právnej úpravy. Je pravdou, že po novele by sa bol navrhovateľ podrobil iba testu C, D, T, ale práve ten pri opakovanej skúške vykonal s hodnotením neprospeš. Okruh otázok na ústnu časť dostanú žiadatelia o predĺženie alebo rozšírenie oprávnenia skúšobného komisára vopred s časovým predstihom, aby sa mohli pripraviť a mali vedomosť o jej obsahu. Vzhľadom na krátkosť termínu, ale hlavne z dôvodu, že išlo o opakovanú skúšku, nebol jej obsah menený.“

Ako vyplýva z obsahu navrhovateľom dňa 21.02.2013 podanej sťažnosti, navrhovateľ sa na skúške skúšobných komisárov dňa 18.01.2013 zúčastnil na základe vlastnej žiadosti z dôvodu rozšírenia rozsahu preukazu skúšobného komisára skupiny A, B, C, D na DE. Pretože na skúške neprospeš, podrobil sa v zmysle čl. 9 ods. 1 nariadenia prezidenta Policajného zboru č. 17/2009 o skúšobných komisároch opakovanej skúške na vydanie preukazu skúšobného komisára dňa 29.01.2013. V konaní nebolo sporné, že s účinnosťou od 19.01.2013 došlo k zmene relevantných právnych predpisov, a to zákona č. 8/2009 Z. z. o cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako aj vykonávacej vyhlášky č. 9/2009 Z. z., ktoré sa dotkli aj ustanovení o skúšobnom komisárovi (§ 81 až 85). Pretože však skúška na vydanie preukazu skúšobného komisára sa uskutočnila dňa 18.01.2013, teda za účinnosti „starého“ zákona o cestnej premávke, vrátane vykonávacieho predpisu, podľa

legitímneho očakávania sa aj opravná skúška konala podľa rovnakých pravidiel; o nezákonnom zásahu by tu bolo možné uvažovať iba v prípade, ak by nové pravidlá boli výrazne priaznivejšie pre osoby podrobujúce sa skúške, to však netvrdí ani sám navrhovateľ. Jeho námietka, že neabsolvoval prípravu na vedenie motorového vozidla neobstojí už aj vzhľadom na skutočnosť, že neabsolvoval ani skúšku na vedenie motorového vozidla a pokiaľ ide o jeho námietku, že musel vykonať dva testy miesto jedného podľa účinnej právnej úpravy, práve test C, D, T, ktorému by sa musel podrobiť v oboch prípadoch, pri opakovanej skúške vykonal s hodnotením neprospeš. Navyše navrhovateľ, keď pri opakovanej skúške zistil, že je rovnaká ako prvá skúška 18.01.2013, nemusel sa jej podrobiť, a nie vznášať námietky až po jej neúspešnom vykonaní. Nie bez významu je aj skutočnosť, že neúspech aj pri opakovanej skúške neznamená, že navrhovateľ definitívne stratil možnosť pôsobiť ako skúšobný komisár, pretože sa môže na skúšku prihlásiť znova.

Vzhľadom na uvedené preto najvyšší súd dospel k záveru, že uplatnený návrh je potrebné podľa § 250v ods. 4 OSP zamietnuť ako nedôvodný, pretože postup odporcu pri realizácii opakovanej skúšky skúšobného komisára nenaplnil zákonné znaky nezákonného zásahu - nebola splnená podmienka nezákonnosti, a najmä nebola preukázaná žiadna konkrétna ujma na právach alebo právom chránených záujmoch navrhovateľa.

O trovách konania súd rozhodol podľa § 142 ods. 1 OSP v spojení s § 250v ods. 5 OSP tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal, pretože navrhovateľ v konaní nebol neúspešný a odporcovi nevznikol zákonný nárok na ich náhradu.

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.