

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 6Ssk/27/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1020200106
Dátum vydania rozhodnutia: 31. 10. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Viola Takáčová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:1020200106.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Violy Takáčovej, PhD. a členov senátu JUDr. Michala Matulníka, PhD. a JUDr. Martina Tisa, v právnej veci žalobkyne: C. I. J.Á., narodená XX. S. XXXX, bytom v D. N., G. Č.. XXX/XX, právne zast.: IURISTICO s. r. o., so sídlom v Košiciach, Cimborkova č. 13, IČO: 36 588 041, proti žalovanému: Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave, Pribinova č. 2, v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného z 26. novembra 2019, číslo SPOU-PO-PK-79/2019, o kasačnej sťažnosti žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave z 24. novembra 2022, č. k. 1S/20/2020-63, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky rozsudok Krajského súdu v Bratislave z 24. novembra 2022, č. k. 1S/20/2020-63 z r u š u j e a v e c v r a c i a Správnemu súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

odôvodnenie:

I.

1. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom z 24. novembra 2022, č. k. 1S/21/2020-80 podľa § 191 ods. 1 písm. d/ a f/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného z 26. novembra 2019, číslo SPOU-PO-PK-79/2019 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Napadnutým rozhodnutím žalovaný postupom podľa § 243 ods. 4 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 v rozhodnom znení (ďalej len „zákon č. 73/1998 Z. z.“) zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie - personálny rozkaz z 25. septembra 2019, číslo 178, ktorým bola žalobkyňa podľa § 35 ods. 1 písm. a/ zákona č. 73/1998 Z. z. dňom 01. októbra 2019 prevedená zo stálej štátnej služby, funkcie starší referent špecialista expozitúry Bratislava národnej protidrogovej jednotky národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru na Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Bratislave, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Súčasne bola žalobkyňa odvolaná dňom 30. septembra 2019 z doterajšej funkcie podľa § 35 ods. 8 zákona č. 73/1998 Z. z. s tým, že ustanovenie do funkcie dňom 01. októbra 2019 vykoná riaditeľ Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

2. Krajský súd zákonnosť preskúmaného rozhodnutia žalovaného správneho orgánu preskúmal v intenciách ustanovení § 35 ods. 1 písm. a/, § 35 ods. 2, 4, 8, § 225 ods. 2 písm. b/, § 233 ods. 1, § 241 ods. 1, 3 zákona č. 73/1998 Z. z. a postupom v zmysle právnej úpravy ustanovenej Správnym súdnym poriadkom a dospel k záveru o dôvodnosti podanej správnej žaloby.

3. Krajský súd po preskúmaní veci mal preukázané, že súčasťou administratívneho spisu nie je organizačné opatrenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019, od ktorého znenia a existencie sa odvíja personálny rozkaz z 25. septembra 2019, číslo 178 a napadnuté rozhodnutie žalovaného, z ktorého dôvodu považoval skutkový stav, ktorý vzal žalovaný a tiež prvostupňový správny orgán za základ svojich rozhodnutí, v rozpore s obsahom administratívneho spisu, keď administratívny spis obsahuje len návrh na vydanie personálneho rozkazu, personálny rozkaz z 25. septembra 2019, číslo 178, odvolanie žalobkyne proti personálnemu rozkazu a rozhodnutie žalovaného. Táto skutočnosť znamenala, že súd z dôvodov na strane žalovaného nemohol vyhodnotiť, či skutkový stav, ktorý vzali orgány verejnej správy za podklad svojich preskúmaných rozhodnutí, aj reálne zodpovedal skutočnosti. Žalovaný neúplným administratívnym spisom zmaril súdny prieskum ohľadom toho, či zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo dostačujúce na riadne posúdenie veci, a či vec bola následne správne právne posúdená.

4. Za ďalší dôvod zrušenia napadnutého rozhodnutia žalovaného označil dôvod spočívajúci v nepreskúmateľnosti personálneho rozkazu a napadnutého rozhodnutia žalovaného, keďže v nich absentovala správna úvaha o vyhodnotení obsahu opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019 vo vzťahu k žalobkyni zasadením do rámca vykonaných dôkazov a na základe nich zisteného skutkového stavu, vrátane uvedenia kontextu aplikácie právnych predpisov na takto zistený skutkový stav.

5. Úspešnej žalobkyni priznal úplnú náhradu trov konania.

II.

6. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

7. Namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP) a tiež, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP).

8. Konkrétne k súdom vytýkanej absencii organizačného opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky číslo 13/2019 v administratívnom spise uviedol, že každé organizačné opatrenie zakladajúce zmenu organizácie útvarov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky predstavuje z organizačného a systemizačného hľadiska jednotlivý dokument, respektíve normatívny akt, ktorého účinky v personálnej sfére zasahujú ním definovaný okruh tabuľkových miest a tým aj na nich zaradených policajtov a policajtov na novozriadených útvaroch. Ako taký je tento dokument vypracovaný v jednom výtlačku pre potreby systemizácie na ministerstve ako celku a následne je z tohto jedného prameňa čerpané v každom zo zodpovedajúcich desiatok alebo stoviek personálnych konaní podľa rozsahu, akým sa organizačné opatrenie dotýka ním definovaného okruhu tabuľkových miest. Dôkazy vyplývajúce z organizačného opatrenia sa v procese dokazovania pri vydávaní personálnych rozhodnutí vykonávajú prostým nahliadnutím do jeho obsahu (vrátane príloh) bez nutnosti tento rozsiahly dokument (spravidla zahŕňajúci desiatky strán) transformovať z elektronickej do písomnej formy a začleniť ho do každého jedného spisového materiálu spravidla v stovkách prípadov. Z tohto pohľadu sa organizačné opatrenie ministra vnútra Slovenskej republiky číslo 13/2019 svojou povahou približuje takým normatívnym aktom ako je interný predpis alebo metodické usmernenie, keďže údaje z neho nie sú podkladom pre každý personálny akt samostatne, ale sú smerodajné pre síce nie neurčitý, ale napriek tomu početný okruh personálnych konaní. Z oboch správnu žalobou napadnutých rozhodnutí orgánov verejnej správy, organizačné opatrenie ministra vnútra Slovenskej republiky číslo 13/2019 mali tieto orgány ako súčasť spisu pri svojom rozhodovaní k dispozícii a k jeho odpojeniu došlo až po právoplatnom ukončení správneho konania a pred predložením spisového materiálu správne súdu. Skutočnosť nezistiteľná z iných podkladov ako z organizačného opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky číslo 13/2019, ktoré boli podrobne a konkrétne popisované v týchto správnych rozhodnutiach, mohli byť pre súd indikáciou toho, že pôvodný správny spis tieto chýbajúce podklady obsahoval a iba nedopatrením došlo k ich odpojeniu. V tomto smere ďalej uvádzal, že aj v prípade nedostatkov v úplnosti administratívnych spisov je potrebné zo strany správnych súdov prihliadať jednak na charakter posudzovanej veci, na individuálne zhodnotenie možného vplyvu na výsledok konania, ako aj na dôsledky prípadného zrušenia rozhodnutia orgánu verejnej správy. Nepreskúmateľnosť

správnou žalobou napadnutého rozhodnutia je odstrániteľná aj inými, miernejšími a efektívnejšími prostriedkami ako je zrušenie napadnutého rozhodnutia, hoci zákonný podklad na takýto postup spochybníť nemožno. Súdom zvolený postup v prípade neúplnosti administratívneho spisu môže v konečnom dôsledku viesť iba k formálnemu zopakovaniu správneho konania, v ktorom bude správny orgán vychádzať z tých istých kompletných podkladov, ktoré mal preukázateľne k dispozícii už v pôvodnom konaní a z ktorých nemôže vyplynúť iný skutkový záver, ako ten, že k zrušeniu funkcie starší referent špecialista expozitúry Bratislava národnej protidrogovej jednotky národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru a k súčasnému vytvoreniu novej funkcie s inou náplňou činnosti skutočne došlo, čo zase neumožňuje prijať iný právny záver založený na iných dôvodoch ako ten, ktorý už vyplynul z výroku a odôvodnenia zrušeného rozhodnutia žalovaného z 25. novembra 2019 v spojení s personálnym rozkazom z 25. septembra 2019. Ako už bolo viackrát judikované, iba formálne zopakovanie konania nepredstavuje reálnu možnosť dosiahnuť priaznivejšie rozhodnutie, a preto nemá byť účelom súdneho konania dosiahnutie cieľa spočívajúceho v repríze inak riadneho procesu a odstránenia formálnych väd (napríklad rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sž/98-102/2002, sp. zn. 6Sžo/255/2010), respektíve cieľa dosiahnuť neželané zacyklenie inak skutkovo a právne podloženého konania (sp. zn. 5Asan/20/2020). Dodal, že absenciu príslušného opatrenia číslo 13/2019 v administratívnom spise bolo možné jednoduchým spôsobom napraviť formou žiadosti o dodatočné doplnenie spisového materiálu podľa § 102 ods. 1 SSP, čím by sa zabránilo zbytočnému opakovaniu správneho konania bez akéhokoľvek potenciálu viesť k inému výsledku, k akému sa dospelo v zrušenom rozhodnutí orgánu verejnej správy.

9. V ďalšej časti podanej kasačnej sťažnosti žalovaný krajským súdom formulované dôvody zrušenia druhostupňového správneho rozhodnutia považoval za vágne, nedostatočné a znemožňujúce na základe nich vykonať nové odvolacie správne konanie tak, ako k tomu bol žalovaný zaviazaný vo výroku napadnutého rozsudku. Niet pochyb o tom, že kompletný obsah organizačnej zmeny vyvolanej obsahom opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019 vo vzťahu k žalobkyni sa premietol už do odôvodnenia personálneho rozkazu z 25. septembra 2019, ktorého znenie súd v napadnutom rozsudku doslovne cituje a vo forme nad rámec dôvodov vzťahujúcich sa k žalobkyni (rozšírenie vysvetlenia organizačnej zmeny v kontexte zrušenia celých útvarov) tvorí aj obsah rozhodnutia žalovaného z 25. novembra 2019. Obsahom organizačnej zmeny vo vzťahu k žalobkyni je totiž jedine zrušenie funkcie „starší referent špecialista Expozitúry Bratislava národnej protidrogovej jednotky národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru“ a vytvorenie funkcie s inou náplňou činnosti v tom istom mieste výkonu štátnej služby. Táto skutočnosť je jednoducho odčítateľná z organizačného opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019, nič iné z tohto opatrenia, ako osobitného prípadu normatívnych právnych aktov nesmerujúcich voči subjektom stojacim mimo systému vzťahov organizačnej nadriadenosti a podriadenosti vo verejnej správe, nevyplýva ani vyplývať nemá. Súčasne iba a jedine táto samotná skutočnosť je presným skutkovým vyjadrením dispozície právnej normy obsiahnutej v § 35 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. Z hľadiska takto nastavených zákonných podmienok definujúcich obsah pojmu organizačná zmena a v kontexte použitého podkladu rozhodnutia o prevedení žalobkyne - organizačného opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019 je súdom vytknuté odôvodnenie personálneho rozkazu z 25. septembra 2019 v znení „Organizačným opatrením ministra vnútra SR č. 13/2019 bola v dôsledku organizačných zmien dňom 30. 09. 2019 zrušená doterajšia funkcia menovaného a vytvorila sa nová funkcia s inou náplňou činnosti. (§ 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z. v znení neskorších predpisov)“ dostatočne vyčerpávajúce a súladné so znením § 241 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. V tomto odôvodnení je totiž jednoznačne a zrozumiteľne označená skutočnosť tvoriaca podklad pre vydanie tohto rozhodnutia (organizačné opatrenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019), sú v ňom zachytené úvahy vedúce orgán verejnej správy pri hodnotení dôkazov a je vyjadrená aj úvaha k aplikácii použitého právneho predpisu (v odôvodnení je v zátvorke uvedené vtedy účinné ustanovenie § 35 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., ktorého znenie je totožné s obsahom organizačnej zmeny). Nemožno preto súhlasiť s ničím nepodloženým a v napadnutom rozsudku neobjasneným záverom súdu o nedodržaní zákonných náležitostí rozhodnutia podľa § 241 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. Je možné pripustiť, že v porovnaní s inými, skutkovo zložitejšími prípadmi, sa môže takto formulované odôvodnenie javiť na prvý pohľad ako triviálne, avšak vzhľadom na zákonné kritériá aplikovaného personálneho opatrenia a jednoznačnosť až jednoduchosť skutkovej a dôkaznej bázy odvíjajúcej sa od zákonom č. 73/1998 Z. z. definovaných podmienok na postup podľa § 35 ods. 1 písm. a/ je dané odôvodnenie viac ako dostatočné a spôsobilé poskytnúť náležitú skutkovú a právnu oporu záverom prijatým vo výrokovej časti personálneho rozkazu z 25. septembra 2019.

10. Ďalej aj s odkazom na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžo/190/2015 v spojení s uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 253/2018 uviedol, že personálny rozkaz má charakter deklaratórneho právneho aktu, ktorým sa účastníkovi konania formálne vyhlasuje právny stav, ktorý fakticky nastal vykonanými organizačnými a systematizačnými zmenami v štruktúre príslušného krajského riaditeľstva. Organizácia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky sa prejavuje jeho členením na jednotlivé organizačné zložky, ktoré sa spravidla ďalej delia na ďalšie organizačné celky a v rámci ktorých je systemizovaný určitý počet tabuľkových miest, ktoré sú definované rôznymi parametrami ako je názov funkcie, platová trieda, charakter práce, plánovaná hodnota a podobne. Všetky tieto atribúty v rámci organizácie útvarov sú zachytené v tabuľkách zloženia a počtov. Každé organizačné opatrenie, ako to vyplýva už zo samotného názvu, je dokument zachytávajúci zmeny v organizácii jednotlivých útvarov Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, modifikuje sa ním počet, rozmiestnenie a zameranie jednotlivých funkcií v rámci útvarov, na ktorých sú systemizované a ako taký je tento dokument vyjadrený tabuľkovou formou. Obsah každej organizačnej zmeny je zachytený v predmetnej tabuľke jednoduchým binárnym vyjadrením v stĺpci „počty“, a to buď ako „-1“, čo znamená zrušenie tej-ktorej funkcie alebo „+1“, čo vyjadruje vytvorenie funkcie (výnimočne sa pri organizačnej zmene vyskytuje aj údaj „0“, avšak v takom prípade nejde o organizačnú zmenu v pravom zmysle slova, ale spravidla o zmenu názvu funkcie alebo útvaru). Pri vyhodnocovaní dôkazu (organizačnej zmeny) zachytenej v dôkaznom prostriedku (opatrenie ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019) potom spočíva celá podstata správnej úvahy k obsahu organizačného opatrenia iba v transkripcii tabuľkovej formy čo do počtov funkcií na formu písomnú. Ide pritom o tak jednoznačný proces, že s výnimkou omylu v interpretácii sa dá s istotou vylúčiť, že by v otázke existencie organizačnej zmeny vo vzťahu k určitej funkcii mohli existovať rozpory alebo iné dôkazy, ktoré by existenciu organizačnej zmeny spochybňovali čo i len v hypotetickej rovine. Z organizačného opatrenia nemôžu vyplývať žiadne iné skutočnosti, ktoré by umožňovali posudzovať vec v kontexte jednotlivom, ako aj vo vzájomnej súvislosti s inými dôkazmi, respektíve viesť v rámci správnej úvahy polemiku o tom, či zrušenie tej-ktorej funkcie nepodporuje alebo nespochybňuje iný dôkaz v konaní. Uzavrel, že odôvodnenie personálneho rozkazu z 25. septembra 2019 a tým viac aj odôvodnenie rozhodnutia žalovaného považoval za dostatočné a zákonné, nezakladajúce nepreskúmateľnosť týchto rozhodnutí tak, ako to konštatoval krajský súd.

11. Navrhol, aby Najvyšší správny súd Slovenskej republiky zrušil rozsudok krajského súdu vec mu vrátil na ďalšie konanie.
III.

12. Žalobkyňa sa ku kasačnej sťažnosti žalovaného vyjadrila podaním z 26. januára 2023 považujúc rozsudok krajského súdu za vecne správny, riadne odôvodnený. Navrhol kasačnú sťažnosť žalovaného ako nedôvodnú zamietnuť.

IV.

13. Vyjadrenie žalobkyne ku kasačnej sťažnosti bolo doručené žalovanému dňa 30. januára 2023 na vedomie.

V.

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. h/ SSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedeným v kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1, 2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalovaného je dôvodná.

15. Predmetom kasačného konania v preskúmvanej veci je posúdenie správnosti rozsudku krajského súdu, ktorým krajský súd zrušil rozhodnutie žalovaného z 26. novembra 2019, číslo SPOU-PO-PK-79/2019 a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Napadnutým rozhodnutím žalovaný postupom podľa § 243 ods. 4 zákona č. 73/1998 Z. z. zamietol odvolanie žalobkyne a potvrdil prvostupňové správne rozhodnutie - personálny rozkaz z 25. septembra 2019, číslo 178, ktorým bola žalobkyňa podľa § 35 ods. 1 písm. a/ zákona č. 73/1998 Z. z. dňom 01. októbra 2019 prevedená zo stálej štátnej služby, funkcie starší referent špecialista expozitúry Bratislava národnej protidrogovej jednotky národnej kriminálnej agentúry Prezídia Policajného zboru na Krajské riaditeľstvo Policajného zboru v Bratislave, služobného

úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky. Súčasne bola žalobkyňa odvolaná dňom 30. septembra 2019 z doterajšej funkcie podľa § 35 ods. 8 zákona č. 73/1998 Z. z. s tým, že ustanovenie do funkcie dňom 01. októbra 2019 vykoná riaditeľ Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Bratislave, služobného úradu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky.

16. Z obsahu súdneho spisu a konkrétne z obsahu napadnutého rozsudku najvyšší správny súd zistil, že krajský súd pristúpil k zrušeniu správnu žalobou napadnutého rozhodnutia po tom, čo mal preukázané, že v administratívnom spise absentuje organizačné opatrenie ministra vnútra Slovenskej republiky číslo 13/2019 predstavujúce kľúčový podklad pre vydanie tu preskúmaného rozhodnutia v spojení s personálnym rozkazom z 25. septembra 2019. Ďalší dôvod, pre ktorý krajský súd zrušil správnu žalobou napadnuté rozhodnutie spočíval v jeho zistení, že tak uvedený personálny rozkaz ako aj napadnuté rozhodnutie žalovaného nie sú dostatočne odôvodnené.

A. K absencii opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky číslo 13/2019 v administratívnom spise

17. Podľa § 102 ods. 1 SSP, orgány verejnej správy sú povinné na požiadanie predložiť správne súdu v určenej lehote riadne vedený administratívny spis alebo iné doklady, listiny a písomnosti, ako aj podať vyjadrenie k veci.

18. Podľa § 105 ods. 2 písm. c/ SSP, (...) predseda senátu vyžiada administratívne spisy od žalovaného orgánu verejnej správy; žalovaný je povinný v lehote určenej správnym súdom predložiť správne súdu svoje administratívne spisy spolu s administratívnymi spismi orgánu verejnej správy prvého stupňa.

19. Podľa § 80 ods. 1 písm. a/ SSP, správny súd môže orgánu verejnej správy uložiť uznesením pokutu za nesplnenie povinnosti predložiť administratívne spisy.

20. Z obsahu súdneho spisu vyplýva, že krajský súd realizovanou výzvou z 25. mája 2020 (č. I. 28 súdneho spisu) vyzval žalovaného, aby sa v stanovenej lehote vyjadril k správnej žalobe a súčasne, aby predložil príslušný administratívny spis. Žalovaný sa na výzvu súdu dňa 22. júna 2020 vyjadril k správnej žalobe a súčasne zaslal súdom žiadaný administratívny spis.

21. Najvyšší správny súd uvádza, že administratívny spis žalovaného, z ktorého správny súd vychádza pri svojom rozhodovaní, tvoria všetky dokumenty týkajúce sa tej istej veci. Pod pojmom „spisy žalovaného správneho orgánu“ treba rozumieť úplný a originálny spisový materiál správneho orgánu v danej veci vrátane originálu dokladov o doručení rozhodnutí a riadne žurnalizovaný, aby nevznikli pochybnosti o postupnosti jednotlivých procesných úkonov a o úplnosti spisu (napríklad uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 22. apríla 2009, sp. zn. 6Sžo/176/2008).

22. Z vyššie citovaného ustanovenia § 102 ods. 1 SSP vyplýva povinnosť vzťahujúca sa na všetky orgány verejnej správy na požiadanie predložiť správne súdu v určenej lehote riadne vedený administratívny spis alebo iné doklady, listiny a písomnosti, ako aj podať vyjadrenie k veci. Splnenie tejto povinnosti je primárne dosiahnuteľné opakovanou výzvou, urgenciou a končiac ukladaním procesných sankcií - ukladaním pokút podľa § 80 SSP. Na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy Občianskeho súdneho poriadku (§ 250j ods. 3 OSP, avšak chápaného vo svetle § 250d ods. 1 OSP v znení účinnom od 01. januára 2012) Správny súdny poriadok explicitne ako zrušovací dôvod rozhodnutia orgánu verejnej správy spočívajúci v jeho nepreskúmateľnosti pre neúplnosť spisov alebo z dôvodu, že spisy neboli predložené, už neupravuje. Uvedené však neznamená, že správny súd nemôže pristúpiť k zrušeniu správnu žalobou napadnutého rozhodnutia aj z tohto dôvodu. Zrušenie rozhodnutia z tohto dôvodu možno v režime Správneho súdneho poriadku podriaďiť pod zrušovací dôvod plynúci z § 191 ods. 1 písm. d/ SSP (nepreskúmateľnosť rozhodnutia pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov), prípadne z § 191 ods. 1 písm. f/ SSP (skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu), avšak až po vyčerpaní „osobitných postupov“, ktoré súdu ponúka samotný Správny súdny poriadok, a teda zrušenie napadnutého rozhodnutia pre nepredloženie administratívneho spisu, respektíve niektorej jeho podstatnej časti možno chápať ako ultima ratio. Pokiaľ teda žalovaný v súdom stanovenej lehote nepredloží administratívny spis, správny súd podľa okolností zváži zopakovanie výzvy aj s poučením o možnom uložení pokuty a po jej opätovnom nesplnení využije možnosť spočívajúcu

v uložení pokuty podľa § 80 ods. 1 písm. a/ SSP, a to aj opakovane. Nakoniec, ak sa žalovanému ani napriek uloženým sankciám nepodarí kompletný spisový materiál správne súdu predložiť, respektíve v prípade strateného či inak poškodeného administratívneho spisu tento nezrekonštruuje a nepredloží správne súdu, vytvorí tým pre správny súd prekážku napadnuté rozhodnutie riadne preskúmať. Až vtedy podľa konkrétnych okolností prípadu a zásadne v medziach žalobných bodov bude prichádzať do úvahy dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia a za predpokladu, že nebude možné zákonnosť rozhodnutia posúdiť z ostatného spisového materiálu.

23. Pokiaľ mal potom krajský súd preukázané, že vo vyžiadanom administratívnom spise absentujú relevantné listiny, v tomto konkrétnom prípade opatrenie ministra vnútra Slovenskej republiky číslo 13/2019, na základe ktorého v dôsledku organizačných zmien bola dňom 30. septembra 2019 zrušená doterajšia funkcia žalobkyne a vytvorila sa nová funkcia s inou náplňou činnosti, mal súd žalovaný správny orgán vyzvať na jeho dodatočné predloženie a súčasne za týmto účelom mu stanoviť primeranú lehotu a následne aj s odkazom na § 80 ods. 1 písm. a/ SSP ho poučiť o následku nesplnenia výzvy spočívajúcom v uložení pokuty. Z obsahu súdneho spisu nevyplýva, že krajský súd takto postupoval. Pokiaľ krajský súd bez ďalšieho pristúpil k zrušeniu napadnutého rozhodnutia žalovaného z dôvodu založenom na nepredložení kompletného administratívneho spisu, takéto rozhodnutie nemá oporu v zákone.

24. Kasačná sťažnosť je v tejto časti dôvodná.

B. K namietanej nepreskúmateľnosti rozsudku

25. Podľa § 139 ods. 2 SSP, v odôvodnení rozsudku uvedie správny súd stručný priebeh administratívneho konania, stručné zhrnutie napadnutého rozhodnutia, podstatné zhrnutie argumentov žalobcu a vyjadrenia žalovaného, prípadne ďalších účastníkov, osôb zúčastnených na konaní a zainteresovanej verejnosti, posúdenie podstatných skutkových tvrdení a právnych argumentov, prípadne odkáže na ustálenú rozhodovaciu prax. Ak správny súd zruší rozhodnutie orgánu verejnej správy a vráti mu vec na ďalšie konanie, je povinný v odôvodnení rozsudku uviesť aj to, ako má orgán verejnej správy vo veci ďalej postupovať. Správny súd dbá, aby odôvodnenie rozsudku bolo presvedčivé.

26. Podstata základného práva na súdnu a inú právnu ochranu plynúca z článku 46 Ústavy Slovenskej republiky je založená na tom, že každý sa môže domáhať ochrany svojich práv na nezávislom a nestrannom súde. Tomuto právu zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov, ktorú tento článok ústavy vykonáva.

27. Výklad a aplikácia zákonov je výlučným právom všeobecných súdov, pričom tento výklad nesmie byť arbitrárny a musí byť náležite odôvodnený. V tomto zmysle, rovnako aj každé rozhodnutie súdu musí byť odôvodnené a musí byť z neho dostatočne zrejmé, na základe čoho súd dospel ku konkrétnym záverom tvoriacim základnú obsahovú štruktúru odôvodnenia rozhodnutia.

28. Povinnosť všeobecných súdov svoje rozhodnutia riadne odôvodniť zákonom predpokladaným spôsobom plynúcim z § 139 ods. 2 SSP predstavuje súčasť práva na spravodlivý proces.

29. Najvyšší správny súd v tejto súvislosti poukazuje na Ústavný nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 22. októbra 2015, sp. zn. II. ÚS 675/2014-40, z ktorého vyplýva, že „súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a právnym názorom účastníka konania, je však povinný na zákonom predpokladané a umožnené procesné úkony účastníka primeraným, zrozumiteľným a ústavne akceptovateľným spôsobom reagovať v súlade s platným procesným právom (porov. v tomto zmysle IV. ÚS 252/04, IV. ÚS 329/04, IV. ÚS, III. ÚS 32/07), najmä s ustanovením § 157 ods. 2 OSP (aktuálne § 139 ods. 2 SSP; pozn. súdu), v ktorom sú upravené náležitosti odôvodnenia. Povinnosť súdu v rámci riadneho procesného postupu (t. j. v zmysle procesnoprávných predpisov) zistiť správne a v dostatočnom rozsahu skutkový stav v nimi rozhodovanej veci (bez ohľadu na jej prípadnú náročnosť) a s tým spojená povinnosť riadne odôvodniť svoje rozhodnutie, obe vyplývajúce z čl. 46 ods. 1 ústavy, sú jedny zo základných znakov ústavne aprobovaného postupu súdu a ochranou účastníkov konania pred svojvôľou súdu. Súčasťou procesných záruk spravodlivého rozhodnutia, resp. minimálnych garancií procesnej povahy je, ako už bolo uvedené, taktiež právo na odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpoveď na právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej

ochrany Rozhodnutie všeobecného súdu musí obsahovať dostatok skutkových a právnych záverov, pričom tieto závery nesmú byť svojvoľné alebo zjavne neodôvodnené.“

30. Uvedenou problematikou sa už viackrát zaoberal aj Európsky súd pre ľudské práva, podľa ktorého z práva na spravodlivé súdne konanie vyplýva aj povinnosť súdu zaoberať sa účinne námietkami, argumentmi a návrhmi na vykonanie dôkazov strán s výhradou, že majú význam pre rozhodnutie (Kraska c. Švajčiarsko z 29. apríla 1993). Rovnako rozhodnutia musia v dostatočnej miere uvádzať dôvody, na ktorých sa zakladajú (García Ruiz c. Španielsko z 21. januára 1999).

31. Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva a ani Ústavného súdu Slovenskej republiky pritom nevyžaduje, aby na každý argument strany bola daná odpoveď v odôvodnení rozhodnutia, ak však ide o esenciálny argument, teda taký, ktorý je pre rozhodnutie rozhodujúci, vyžaduje sa špecifická odpoveď práve na tento argument.

32. Krajský súd ako ďalší dôvod zrušenia správnu žalobou napadnutého rozhodnutia žalovaného založil na zistení, že personálny rozkaz z 25. septembra 2019 neobsahuje žiadne relevantné odôvodnenie, a teda nespĺňa zákonné náležitosti vymedzené v § 241 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z., podľa ktorého musí byť zrejme ktoré skutočnosti boli jeho podkladom, akými úvahami bol konajúci orgán verejnej správy vedený pri hodnotení získaných dôkazov a pri použití právnych predpisov, na ktorých základe vo veci rozhodol. Podľa súdu personálny rozkaz neobsahoval podklady pre jeho vydanie, konkrétne obsah organizačnej zmeny číslo 13/2019 a tiež v jeho odôvodnení absentovala akákoľvek správna úvaha, ktorou bol orgán verejnej správy prvého stupňa vedený pri hodnotení dôkazov, ktoré boli podkladom jeho rozhodnutia, čoho dôsledkom bola nemožnosť preskúmania v ňom prijatého záveru. Následne v ďalšej časti súd rozšíril vadu nepreskúmateľnosti rozhodnutia aj na správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného, v ktorom tiež ďalej cit.: „ (...) absentovala správna úvaha o vyhodnotení obsahu opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019 vo vzťahu k žalobcovi zasadením do rámca vykonaných dôkazov a na základe nich zisteného skutkového stavu, vrátane uvedenia kontextu aplikácie právnych predpisov na takto zistený skutkový stav.“ V tomto smere najvyšší správny súd v prvom rade uvádza, že predmet súdneho prieskumu predstavovalo rozhodnutie žalovaného z 26. novembra 2019 a nie prvostupňové správne rozhodnutie - personálny rozkaz z 25. septembra 2019. Pokiaľ by aj prvostupňové správne rozhodnutie bolo postihnuté vadou nepreskúmateľnosti, či už pre nezrozumiteľnosť, alebo pre nedostatok dôvodov, je to druhostupňový správny orgán, ktorý takéto pochybenie môže odstrániť, keďže platí všeobecné pravidlo o jednote prvostupňového správneho konania a druhostupňového správneho konania, a teda prvostupňové a druhostupňové správne rozhodnutie tvorí jeden celok. To napokon vyplýva aj z § 243 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z., podľa ktorého odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené nedostatky odstráni. Tomu zároveň zodpovedá aj možnosť zmeny prvostupňového správneho rozhodnutia, čo je vyjadrením tzv. úplnej apelácie. Možno len dodať, že odvolací orgán rozhodnutie zruší a vec vráti oprávnenému orgánu, ktorý ho vydal, na nové prerokovanie a rozhodnutie, ak je to vhodnejšie najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti; oprávnený orgán je právnym názorom odvolacieho orgánu viazaný (§ 243 ods. 5). Za tohto stavu bolo potom žiaduce, aby sa krajský súd primárne zamerlal na správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného. Vo vzťahu k predmetnému rozhodnutiu však krajský súd bez akéhokoľvek bližšieho zdôvodnenia konštatoval absenciu správnej úvahy o cit.: „ (...) vyhodnotení obsahu opatrenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 13/2019 vo vzťahu k žalobcovi zasadením do rámca vykonaných dôkazov a na základe nich zisteného skutkového stavu, vrátane uvedenia kontextu aplikácie právnych predpisov na takto zistený skutkový stav.“ Podľa názoru súdu však takéto odôvodnenie nie je dostatočné a nespĺňa ani základné atribúty presvedčivého a riadne odôvodneného rozhodnutia. Možno sa teda stotožniť so žalovaným, ktorý krajským súdom formulované dôvody zrušenia druhostupňového správneho rozhodnutia považoval za vágne, nedostatočné a znemožňujúce na základe nich vykonať nové odvolacie správne konanie tak, ako k tomu bol žalovaný zaviazaný vo výroku napadnutého rozsudku.

33. Kasačná sťažnosť je preto i v tejto časti dôvodná.

34. Z dôvodov uvedených vyššie najvyšší správny súd napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 462 ods. 1 v spojení s § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ SSP zrušil a vec vrátil Správneému súdu v Bratislave na ďalšie konanie. V tejto súvislosti najvyšší správny súd uvádza, že od 01. júna 2023 nadobudol účinnosť zákon č. 151/2022 Z. z. o zriadení správnych súdov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (reforma

súdnicstva), ktorým boli zriadené Správny súd v Banskej Bystrici, Správny súd v Bratislave a Správny súd v Košiciach (ďalej len „správne súdy“). V zmysle § 3 ods. 1 zákona č. 151/2022 Z. z., správne súdy začnú svoju činnosť 01. júna 2023. Výkon súdnicstva prechádza od 01. júna 2023 z krajských súdov na správne súdy vo všetkých veciach, v ktorých je od 01. júna daná právomoc správnych súdov.

35. V ďalšom konaní bude povinnosťou príslušného správneho súdu opätovne sa vecou dôsledne zaoberať, vec prejednať v medziach podanej správnej žaloby, posúdiť zákonnosť rozhodnutia a postupu žalovaného v spojení s rozhodnutím a postupom prvostupňového správneho orgánu a vo veci opätovne rozhodnúť. Svoje rozhodnutie aj riadne a presvedčivo odôvodní. Zároveň správny súd zváži, či správnu žalobou napadnuté rozhodnutie žalovaného trpí vadou nepreskúmateľnosti až do takej zásadnej miery zakladajúcej dôvod plynúci z § 191 ods. 1 písm. d/ SSP.

36. V novom rozhodnutí vo veci rozhodne správny súd aj o nároku na náhradu trov kasačného konania (§ 467 ods. 3 SSP).

37. Toto rozhodnutie prijal najvyšší správny súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 139 ods. 4 veta prvá SSP).

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.