

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 18SKomp/3/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1113212729
Dátum vydania rozhodnutia: 06. 10. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Pavol Naď
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:1113212729.1

Uznesenie

Kompetenčný senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky zložený z predsedu senátu JUDr. Pavla Naďa a členov senátu JUDr. Eleny Berthotyovej, PhD., Mgr. Dušana Čima, JUDr. Jaroslavy Fúrovej (sudkyňa spravodajkyňa), JUDr. Nory Halmovej, JUDr. Jany Haluškovej, Mgr. Michala Novotného a prof. JUDr. Juraja Vačoka, PhD., v kompetenčnom spore medzi Krajským súdom v Bratislave ako správnym súdom a Okresným súdom Bratislava I, vedenom na Krajskom súde v Bratislave pod sp. zn. 7Sa/47/2022, vo veci žalobkyne Mgr. Olgy Zambojovej, SPECTRUM, Križna 4076/21, Bratislava - Staré mesto, IČO: 44 931 018, proti žalovanému Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Bratislava, Vazovova 7/A, 816 16 Bratislava, IČO: 30 853 788, o zaplatenie 10,10 eura s príslušenstvom takto

rozhodol:

Na prejednanie veci je daná právomoc správneho súdu.

odôvodnenie:

1. Žalobkyňa sa žalobou doručenou Okresnému súdu Bratislava I dňa 9. apríla 2013 domáhala, aby žalovanému bola uložená povinnosť zaplatiť žalobkyni sumu 10,10 eura spolu s 9 % úrokom z omeškania z tejto čiastky od 13. mája 2010 do zaplatenia. Svoj návrh odôvodnila tým, že vychádzajúc z ustanovenia § 60 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov jej vznikol nárok na poskytnutie príspevku na úhradu prevádzkových nákladov chráneného pracoviska, za ktoré sa považujú okrem iného aj nájomné náklady a náklady na služby s nájmom spojené. V tejto súvislosti uviedla, že podľa zmluvy o nájme nebytových priestorov uzavretej medzi ňou ako nájomcom a spoločnosťou ITB Perspective spol. s r.o. ako prenajímateľom uzavretou dňa 22. januára 2010 nájom začal 1. februára 2010, pričom zmena postavenia chráneného pracoviska bola podľa názoru žalobkyne nesprávne priznaná až od 4. februára 2010, na základe čoho jej odporca nepreplatil prvé tri dni faktúry za nájomné v sume 202,31 eura s odôvodnením, že zmena sídla v jej živnostenskom liste bola živnostenským úradom vykonaná ku dňu 4. februára 2010.

2. Okresný súd Bratislava I (v ďalšom aj „okresný súd“) listom z 18. mája 2022 spor postúpil podľa § 43 ods. 1 Civilného sporového poriadku (zákona č. 160/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov, ďalej aj „CSP“) Krajskému súdu v Bratislave ako správne mu súdu. Urobil tak na základe žalovaným dňa 13. apríla 2022 vznesenej námietky vecnej nepríslušnosti. Posúdiac charakter právneho vzťahu medzi žalobkyňou a žalovaným, ktorým je orgán štátnej správy, a zároveň predmetu konania mal za to, že ide o verejnoprávnu vec upravenú právnymi predpismi správneho práva, a teda orgánom príslušným na prejednanie a rozhodnutie predmetného sporu je Krajský súd v Bratislave. Poukázal tiež na rozhodnutie kompetenčného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1KO/32/2018 zo dňa 18. júna 2019.

3. Krajský súd v Bratislave (ďalej aj „krajský súd“) s postúpením veci nesúhlasil, preto podľa § 18 ods. 4 Správneho súdneho poriadku (zák. č. 162/2015 Z. z. v znení neskorších predpisov, ďalej tiež „SSP“) vec predložil kompetenčnému senátu.

4. Kompetenčný senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) zriadený podľa § 8 CSP prejednal predložený kompetenčný spor ako spor o právomoc, ktorý vznikol medzi správnym súdom a iným súdom podľa § 18 ods. 4 SSP.

5. Podľa § 3 Civilného sporového poriadku súdy prejednávajú a rozhodujú súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, ak ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú iné orgány.

6. Podľa § 4 Civilného sporového poriadku iné spory a veci prejednávajú a rozhodujú súdy, len ak to ustanovuje zákon.

7. Podľa § 2 ods. 1 Správneho súdneho poriadku 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 a podľa § 6 ods. 1 rovnakého zákona správne súdy v správnom súdnictve preskúmajú na základe žalôb zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy, poskytujú ochranu pred nečinnosťou orgánu verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

8. Kompetenčný senát vo svojej judikatúre zdôraznil, že pre vymedzenie pojmu súkromnoprávneho sporu a súkromnej veci v zmysle § 3 CSP nie je rozhodujúci petit žaloby (návrhu), ale zásadne príslušná hmotnoprávna úprava právneho vzťahu, z ktorého vznikajú či majú vzniknúť práva alebo povinnosti, ktoré sú predmetom sporu v danej veci (naposledy napr. uznesenia sp. zn. 1SKomp/2/2021, 1SKomp/3/2021 a 1SKomp/6/2021).

9. Vzťahy upravené normami súkromného práva sú založené na princípoch právnej rovnosti ich subjektov. Práva a povinnosti tvoriace obsah súkromnoprávnych vzťahov vznikajú na základe prejavu vôle vyplývajúceho z princípu autonómie ich subjektov. To znamená, že jeden z účastníkov súkromnoprávneho vzťahu nie je oprávnený jednostranne ukladať povinnosti druhému účastníkovi a ani sám autoritatívne vynucovať splnenie povinnosti druhého účastníka súkromnoprávneho vzťahu. Verejnoprávne vzťahy sú založené na nerovnom právnom postavení ich subjektov, pretože orgány verejnej moci rozhodujú o právach a povinnostiach účastníkov na báze autoritatívnosti (ide o vzťahy vertikálne). Pre vyriešenie otázky, či ten-ktorý právny vzťah je súkromnoprávny alebo verejnoprávny je nevyhnutné zistiť, z ktorého právneho vzťahu sa vyvodzuje žalobou uplatnený nárok (predmet súdneho konania). Uvedenie rozhodujúcich skutočností v žalobe umožňuje súdu analyzovať daný právny vzťah a z neho vyvodzovaný nárok a uskutočniť jeho právnu kvalifikáciu aj z pohľadu otázky právomoci súdu na konanie.

10. Podľa § 60 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom k 25.07.2011 (ďalej len „zákon o službách zamestnanosti“) príspevok na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne alebo chráneného pracoviska a na úhradu nákladov na dopravu zamestnancov (ďalej len "príspevok") sa poskytuje právnickej osobe alebo fyzickej osobe, ak o tento príspevok písomne požiada najneskôr do konca prvého kalendárneho mesiaca štvrtroka nasledujúceho po štvrtroku, za ktorý príspevok žiada.

11. Podľa § 60 ods. 2 písm. a) zákona o službách zamestnanosti za prevádzkové náklady chránenej dielne alebo chráneného pracoviska, na ktorých úhradu sa poskytuje zamestnávateľovi príspevok, sa považujú nájomné a náklady na služby spojené s nájomným.

12. Podľa § 70 ods. 1 zákona o službách zamestnanosti na konanie podľa § 12 písm. l), t), ac) a ad) a § 13 ods. 1 písm. e) sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní.

13. Podľa § 70 ods. 5 zákona o službách zamestnanosti právoplatné rozhodnutia úradu sú preskúmateľné súdom v správnom súdnictve.

14. Z obsahu predloženého spisu je zrejmé, že žalovaný ako správny orgán pri rozhodovaní o žiadosti žalobkyne o poskytnutie príspevku na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne

alebo chráneného pracoviska a na úhradu nákladov na dopravu zamestnancov podľa § 60 zákona o zamestnanosti vydal rozhodnutie označené ako Oznámenie č. 01/§60/2010 zo dňa 10. mája 2010, z ktorého vyplynulo, že žalobkyni poskytol žalovaný príspevok vo výške 503,61 eura, pozostávajúci z refundácie oprávnených nákladov za nájomné a služby spojené s nájmom vo výške 495,67 eura a administratívu vo výške 7,94 Eura. Sporným v konaní zostala len výška priznaného príspevku, nakoľko sa navrhovateľka domáhala doplatenia príspevku vo výške 10,10 eura. Ďalej bolo zo spisu zistené, že v predmetnej veci už bol vydaný v občianskom súdnom konaní Okresným súdom Bratislava I rozsudok, ktorým bola žaloba zamietnutá, avšak tento bol odvolacím Krajským súdom v Bratislave zrušený a vec vrátená na ďalšie konanie.

15. Obdobný prípad posudzoval kompetenčný senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaní sp. zn. 1KO/32/2018, v ktorom dospel k záveru o vecnej príslušnosti krajského (správneho) súdu. V uznesení zo dňa 18. júna 2019 sp. zn. 1KO/32/2018 uviedol, že „vzťah medzi žiadateľom o príspevok a úradom práce, sociálnych vecí a rodiny pri rozhodovaní o výške príspevku nie je vzťahom súkromnoprávnym, ale verejnoprávnym - ide o rozhodovanie orgánu štátnej správy; o nároku, ktorý v tomto konaní uplatňoval žalobca, nemôže rozhodovať v občianskom súdnom konaní Okresný súd Považská Bystrica. Konanie žalovaného o žiadosti žalobcu na poskytnutie príspevku podľa § 60 zákona č. 5/2004 Z.z. je konaním orgánu štátnej správy o práve právnickej osoby v oblasti verejnej správy, pričom ako už bolo spomenuté osobitný zákon o službách zamestnanosti neustanovuje pôsobnosť súdu v civilnom konaní, ani vlastnú úpravu priznania príspevku v nižšej ako požadovanej výške, resp. jeho nepriznania alebo krátenia neobsahuje. V danej veci bez ohľadu na to, že žalobný petit nezodpovedá žalobnému petitu, aký sa vyžaduje pre správnu žalobu je zrejmé, že predmetom konania je nárok vyplývajúci zo zákona č. 5/2004 Z.z., daná vec nepatrí do všeobecného občianskoprávneho súdnictva, ale patrí do súdnictva správneho“.

16. Kompetenčný senát v prejednávanej veci dospel k záveru, že dôvod na odklon od uvedeného názoru neexistuje. Proces poskytovania príspevku podľa § 60 zákona o službách zamestnanosti upravuje § 70 ods. 1 tejto právnej úpravy. Kompetenčný senát prihliadal aj na východiská uvedené v rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 03. augusta 2016 sp. zn. 3Sžo/202/2015, ktorý bol publikovaný pod číslom R 66/16 v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 7/2016. V tomto rozhodnutí, posudzujúcom skutkovo a právne obdobnú vec, najvyšší súd dospel k záveru, že „Oznámenie“ je podľa jeho obsahu rozhodnutím správneho orgánu, od ktorého záviselo, či žalobcovi ako žiadateľovi bude príspevok poskytnutý po splnení zákonom ustanovených podmienok a podlieha súdnemu prieskumu napriek tomu, že nespĺňa zákonné náležitosti. Najvyšší súd vychádzal zo skutočnosti, že zákon o službách zamestnanosti je voči Správneho poriadku vo vzťahu subsidiarity, t. j. Správny poriadok sa použije rešpektujúc odchýlky pozitívne uvedené v osobitnom zákone o službách zamestnanosti.

17. Zo všetkých zhora uvedených dôvodov kompetenčný senát dospel k záveru, že Krajský súd v Bratislave neopodstatnene vyslovil nesúhlas s tým, že mu Okresný súd Bratislava I postúpil prejednanú vec. Vo vzťahu k tomuto záveru je bez relevancie, že vec bola doteraz prejednaná v občianskom súdnom konaní. Podľa § 18 ods. 4 SSP preto kompetenčný senát vyslovil, že na prejednanie tejto veci je daná právomoc správneho súdu. Podľa § 18 ods. 4 SSP sú súde týmto rozhodnutím viazané.

18. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 7 : 1 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov).

18 SKomp 3/2022

IČS:1113212729

ODLIŠNÉ STANOVISKO

1. Podľa § 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch v znení neskorších predpisov pripájam svoje odlišné stanovisko k uzneseniu kompetenčného senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 18 SKomp 3/2022 zo 6. októbra 2022.

2. Spor o právomoc vznikol medzi Okresným súdom Bratislava I a Krajským súdom v Bratislave v konaní, v ktorom sa žalobkyňa domáhala voči žalovanému (úradu práce, sociálnych vecí a rodiny) doplatenia časti príspevku na úhradu prevádzkových nákladov chráneného pracoviska za 1. štvrtrok 2010 podľa § 60 zákona č. 5/2004 Z. z. o službách zamestnanosti v znení účinnom do 25. júla 2011. Tento úrad totiž žalobkyni príspevom z 10. mája 2010 oznámil žalobkyni, že na časť ňou vynaložených nákladov jej príspevok neposkytne, a preto jej vyplatil o 10,10 € menej než žiadala.

3. Kompetenčný senátu v odsekoch 8 a 9 svojho uznesenia správne rekapituluje všeobecné východiská judikatúry, ktoré sú rozhodné pre posúdenie, či na prejednanie určitého nároku je daná právomoc správnych súdov alebo nie. Ďalej si však vypomáha skratkou v odseku 14, v ktorom označuje príspevok úradu práce z 10. mája 2010 za „rozhodnutie označené ako oznámenie“, a odkazom na uznesenie kompetenčného senátu sp. zn. 1 KO 32/2018 dospieva k názoru, že toto rozhodnutie je preskúmateľné v správnom súdnictve. Na podporu svojho názoru sa dovoľáva aj rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžo 302/2015 (judikát R 66/2016). Domnievam sa, že táto myšlienková línia ako celok neobstojí a vo výsledku vedie k tomu, že sa žalobkyni odoprie spravodlivosť.

4. Východiskom úvahy kompetenčného senátu je myšlienka rozdielu medzi verejnoprávnymi a súkromnoprávnymi vzťahmi. To je síce vo všeobecnosti pravda, ale uznesenie neobsahuje žiadnu podrobnejšiu analýzu toho, prečo sa nárok na príspevok na úhradu nákladov podľa § 60 zákona č. 5/2004 Z. z. má nevyhnutne považovať za nárok, ktorý má verejnoprávnu povahu. Taký záver totiž nie je samozrejmy a nemožno ho vyvodiť už z toho, že je upravený vo verejnoprávnom predpise. Takisto argumentácia v uznesení sp. zn. 1 KO 32/2018 (zhrnutá v ods. 15 uznesenia) je vo svojej podstate čisto kruhová - konanie o nároku podľa citovaného ustanovenia je konaním orgánu štátnej správy v oblasti verejnej správy a zákon neustanovuje pôsobnosť súdu v civilnom konaní, preto je tento nárok verejnoprávny, a preto o ňom rozhoduje orgán štátnej správy, nie civilný súd. Teda (pochopiteľne, s veľkou dávkou zjednodušenia) - o nároku nerozhoduje civilný súd, lebo o ňom nerozhoduje civilný súd.

5. Je však nárok na príspevok podľa § 60 zákona č. 5/2004 Z. z. nesporné verejnoprávnym nárokom? Samozrejme, nie je sporné, že úrad práce je orgánom štátnej správy v zmysle § 2 písm. c) zákona č. 453/2003 Z. z. o orgánoch štátnej správy v oblasti sociálnych vecí, rodiny a služieb zamestnanosti v znení neskorších predpisov. Nie všetky plnenia, ktoré poskytujú orgány štátnej správy, sú však bez ďalšieho verejnoprávnymi plneniami. Veľkú skupinu príkladov súkromnoprávnych nárokov, ktoré poskytujú orgány štátnej správy, sú nároky podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci. Podobne orgány štátnej správy konajú pri uzatváraní rôznych zmlúv, ako verejní obstarávatelia a pod. Takisto napríklad aj medzichasom zrušený zákon č. 215/2006 Z. z. o odškodňovaní osôb poškodených násilnými trestnými činmi v znení neskorších predpisov priznával oprávnenie rozhodovať o odškodnení orgánu štátnej správy (Ministerstvu spravodlivosti Slovenskej republiky), ale uplatňovanie nároku odkazoval na všeobecný súd (§ 9 ods. 5 cit. zák.). Sama povaha orgánu, ktorý nárok vypláca, tak nedáva dostatočnú odpoveď na to, aká je povaha nároku.

6. Pojem služby zamestnanosti vymedzuje ustanovenie § 11 ods. 1 zákona č. 5/2004 Z. z. ako systém inštitúcií a nástrojov podpory a pomoci účastníkom trhu práce okrem iného pri uplatňovaní aktívnych opatrení na trhu práce s osobitným zreteľom na pracovné uplatnenie znevýhodnených uchádzačov o zamestnanie. Podľa § 11 ods. 2 služby zamestnanosti poskytujú jednak ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny a úrad práce, jednak iné právnické osoby a fyzické osoby. Všetci títo poskytovatelia sú uvedení v jednom ustanovení ako rovnocenní poskytovatelia služieb zamestnanosti. Podobne v § 2 cit. zák. sú ústredie a úrad práce uvedené spoločne s ďalšími súkromnoprávnymi aj verejnoprávnymi subjektami (samosprávny kraj, obec, občianske združenie, nezisková organizácia, nadácia, zamestnávateľ, uchádzač a iní) ako účastníci právneho vzťahu na účely tohto zákona. Konkrétne pôsobnosť ústredia a úradu upravujú § 12 a 13 cit. zák. Podľa § 12 do pôsobnosti ústredia patria okrem iného aj činnosti ako vypracúvať a realizovať celoštátne projekty na zlepšenie trhu práce [písm. d)] a realizovať určité projekty a programy [písm. g)]. Osobitne uvedená je povinnosť vykonávať v druhom stupni štátnu správu [písm. t)]. Podľa § 13 ods. 1 do pôsobnosti úradu patrí okrem iného uplatňovať aktívne opatrenia na trhu práce [písm. k)], realizovať určité projekty a programy [písm. o) a p)] a poskytovať dávku [písm. v)]. Opäť osobitne sú upravené otázky, o ktorých úrad práce rozhoduje [§ 13 ods. 1 písm. e) cit. zák.]. Napokon, okolnosť, že činnosť ústredia a úradu práce nespočíva len vo vykonávaní štátnej správy, výslovne vyplýva aj z § 4 ods. 6 písm. a) a § 5 ods. 7 písm. a) zákona č. 453/2003 Z. z. Podľa týchto ustanovení ústredie a úrad na úseku služieb zamestnanosti jednak vykonávajú štátnu správu, ale aj plnia úlohy podľa osobitných predpisov, napríklad podľa zákona č. 5/2004 Z. z.

7. Z uvedeného prehľadu právnej úpravy podľa mňa možno vyvodiť, že poskytovanie služieb zamestnanosti nie je činnosť, ktorá je nevyhnutne verejnoprávna. Zákon totiž ustanovuje, že ju popri

sebe poskytujú tak úrady práce, ako aj určité fyzické osoby a právnické osoby. Preto právna úprava veľmi presne a osobitne ustanovuje, o akých veciach úrady práce rozhodujú v rámci výkonu štátnej správy. To, že všetky ich úlohy nie sú len úlohami štátnej správy, zohľadňuje aj ich organizačný predpis (zákon č. 453/2003 Z. z.) tým, že vyslovene rozlišuje medzi úlohami štátnej správy a inými úlohami. Toto rozlišovanie podporujú aj metódy, ktoré používajú pri realizácii opatrení na trhu práce. Ustanovenia § 49 ods. 7, § 49a ods. 8, § 50 ods. 7, § 50a ods. 5, § 50c ods. 2 a 3, § 50i ods. 4, § 52 ods. 8, § 53d ods. 3, ale aj § 57 ods. 6 a § 59 ods. 6 a viaceré ďalšie ustanovenia zákona č. 5/2004 Z. z. predpokladajú, že jednotlivé príspevky sa poskytujú príjemcom na základe dohody medzi úradom práce a týmto príjemcom. Úrad práce teda nerozhoduje o priznaní či nepriznaní príspevku alebo o jeho podmienkach rozhodnutím, ale musí sa na tom s oprávnenou osobou dohodnúť. Ak teda kompetenčný senát v ods. 9 svojho uznesenia uvádza, že verejnoprávne vzťahy sú založené na nerovnom postavení ich subjektov, pretože ide o vzťahy vertikálne, potom z citovanej zákonnej úpravy vyplýva, že táto vlastnosť práve nie je typická pre činnosť úradu práce pri poskytovaní peňažných príspevkov podľa zákona č. 5/2004 Z. z.

8. Pravdou je, že v prípade príspevku na úhradu prevádzkových nákladov chránenej dielne ustanovenie § 60 zákona č. 5/2004 Z. z. nepredpokladá uzavretie podobnej dohody. Podľa môjho názoru to však nie je dôkazom opaku, ale dôsledkom okolností, že samotné podmienky a výška príspevku sú podrobne upravené v tomto ustanovení, takže nezostáva veľa, čo by taká dohoda mohla upravovať. Pretože povaha tohto príspevku sa zásadne neodlišuje od všetkých ostatných príspevkov, domnievam sa, že ani v prípade tohto príspevku nemožno bezpečne ustáliť, že je poskytovaný na základe verejnoprávneho vzťahu, v ktorom úrad práce vystupuje ako orgán verejnej správy pri výkone verejnej správy. Podľa mňa tu úrad práce vystupuje ako jeden z poskytovateľov služieb zamestnanosti, v rovnakom postavení ako ktorýkoľvek iný poskytovateľ (§ 11 zákona č. 5/2004 Z. z.), a právny vzťah medzi žalobkyňou a ním nie je vzťahom verejnoprávny.

V Bratislave 6. októbra 2022

Michal Novotný
člen kompetenčného senátu
Za správnosť vyhotovenia:
Michaela Smolinská

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.