

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 7Sžsk/10/2021
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5119208561
Dátum vydania rozhodnutia: 27. 06. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Zdenka Reisenauerová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:5119208561.1

ROZSUDOK V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Zdenky Reisenauerovej (sudca spravodajca) a členov senátu JUDr. Jany Martinčekovej a Mgr. Michala Novotného, v právnej veci žalobcu: A. P., nar. XX. XX. XXXX, T. Q. XX, XXX XX Ž., proti žalovanému 1/: Úrad práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina, Hurbanova 16, 010 01 a žalovanému 2/: Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny, odbor pomoci v hmotnej núdzi a štátnych sociálnych dávok, so sídlom Špitálska 8, 812 67 Bratislava, o preskúmanie zákonnosti oznámenia žalovaného 2/ č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2019/7532 - 0005 zo dňa 11. 06. 2019 a oznámenia žalovaného 2/ č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2019/7532 - 0006 zo dňa 11. 06. 2019, o kasačnej sťažnosti žalovaného 2/ proti rozsudku Krajského súdu v Žiline č. k. 25Sa/37/2019-52 zo dňa 27. mája 2020, t a k t o

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť proti rozsudku Krajského súdu v Žiline, č. k. 25Sa/37/2019-52 zo dňa 27. mája 2020 z a m i e t a.

Účastníkom konania nárok na náhradu trov kasačného konania nepriznáva.

odôvodnenie:

I.

Konanie pred krajským súdom

1. Krajský súd v Žiline (ďalej len „správny súd“) zrušil oznámenia žalovaného 2/ č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2019/7532 - 0005 zo dňa 11. 06. 2019 a č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2019/7532 - 0006 zo dňa 11. 06. 2019 (ďalej len „napadnuté oznámenia“) a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Žalobca sa domáhal zrušenia rozhodnutí žalovaného 1/ (ďalej aj ako „prvostupňový orgán“) č. ZA1/OHNNVaŠSD/SOC2019/61886-45 zo dňa 12. 03. 2019 a č. ZA1/OHNNVaŠSD/SOC2019/61886-48 zo dňa 08. 04. 2019 (ďalej aj ako „prvostupňové rozhodnutia“), ktorými bola žalobcovi postupne znížená pomoc v hmotnej núdzi. Správny súd pri neformálnom posudzovaní žaloby vyhodnotil, že napriek tomu, že žalobca žiadal zrušiť prvostupňové rozhodnutia, predmetom konania má byť preskúmanie zákonnosti napadnutých oznámení žalovaného 2/. Žalobca sa voči prvostupňovým rozhodnutiam žalovaného 1/ odvolal a odvolania zaslal na Okresný súd Žilina - nepríslušný orgán. Žalovaný 2/ tieto odvolania (po postúpení z Okresného súdu Žilina a žalovaného 1/) vyhodnotil ako podané po lehote, ktoré nadobudli právoplatnosť, a preto ich nepreskúmal.

2. Správny súd uviedol, že napadnuté oznámenia posúdil ako opatrenie v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) zákona č. 162/2015 Z. z. (ďalej len „SSP“), teda ako akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté. Správny súd tak konštatoval, že v správnom súdnictve platí zásada, že sa preskúmajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy, okrem tých, ktoré zákon výslovne vylučuje. Ak by aj určité rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy

spadalo pod negatívne vymedzenie právomoci v zmysle § 7 SSP, je aj takéto rozhodnutie alebo opatrenie orgánu verejnej správy preskúmateľné správnym súdom v prípade nastúpenia tzv. generálnej klauzuly zakotvanej v článku 46 ods. 2 Ústavy SR. Predpokladom právomoci správneho súdu je, aby pri rozhodnutí správneho orgánu vydaného v správnom konaní šlo o rozhodnutie, ktoré po vyčerpaní riadnych opravných prostriedkov, ktoré sa preň pripúšťajú, nadobudlo právoplatnosť. Správny súd skonštatoval, že za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa považujú aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právnoaplikačné akty správnych orgánov. Dospel tak z záveru, že napadnuté oznámenia majú významný autoritatívny vzťah k osobe žalobcu, keďže nimi žalovaný 2/ oznámil nezačatie odvolacieho konania, čím malo byť výrazne zasiahnuté do práva žalobcu na inú právnu ochranu.

3. Správny súd uviedol, že odvolania žalobcu proti prvostupňovým rozhodnutiam prvostupňového orgánu boli podané včas, a preto žalovaný má právomoc o nich rozhodnúť. Zároveň konštatuje, že napriek správne a dostatočnému poučeniu adresoval žalobca odvolania na nepríslušný orgán - Okresný súd Žilina, ktorý prípisom postúpil odvolanie žalobcu príslušnému orgánu - žalovanému 1/, mal žalovaný 2/ tieto odvolania prejednať. Toto konanie Okresného súdu Žilina správny súd vyhodnotil ako nesprávne, s tým, že Okresný súd Žilina mal uvedené odvolanie žalobcu postúpiť Krajskému súdu v Žiline, keďže sa zjavne nejednalo o vec, o ktorej by bol vecne príslušný rozhodnúť ako správny súd alebo civilný súd. Následne by Krajský súd v Žiline uznesením súdne konanie zastavil, keďže rozhodovanie o odvolaniach proti prvostupňovým správnym rozhodnutiam nepatrí do právomoci správneho súdu. Vzhľadom na to, že odvolania boli doručené Okresnému súdu Žilina v rámci odvolacej lehoty, okresný súd mal vec postúpiť príslušnému súdu, resp. orgánu (prvostupňový orgán), ktorý vykonáva úkony pred predložením veci odvolaciemu orgánu (žalovanému 2/) v zmysle § 57 zákona č. 71/1967 Zb. správny poriadok (ďalej len „správny poriadok“) v spojení s § 22 ods. 1 zákona č. 417/2013 Z. z. Takýmto postupom následne podľa názoru správneho súdu, žalovaný 2/ nesprávne vyhodnotil odvolania žalobcu ako oneskorene podané, čím bol žalobca ukrátený na svojich právach, lebo nedošlo k meritórnemu prejednaniu jeho odvolaní v odvolacom konaní.

4. Správny súd tak zaviazal žalovaného 2/, aby meritórne prejednal odvolanie žalobcu zo dňa 17. 04. 2019 a odvolanie žalobcu zo dňa 07. 05. 2019 proti prvostupňovým rozhodnutiam a zaoberal sa námietkami žalobcu, že prvostupňový orgán neakceptoval predloženú PN a lekárske potvrdenie a znížil mu pomoc v hmotnej núdzi z dôvodu neúčasti na aktivačných prácach.

II.

Kasačná sťažnosť žalovaného 2/ proti rozsudku správneho súdu

5. Proti tomuto rozsudku v zákonnej lehote podal kasačnú sťažnosť žalovaný 2/ (ďalej len „sťažovateľ“) podaním zo dňa 27. 07. 2020. Kasačnú sťažnosť odôvodnil tým, že správny súd nesprávne právne posúdil vec v zmysle § 440 ods. 1 písm. g) SSP a došlo k porušeniu práva na spravodlivý súdny proces v zmysle § 440 ods. 1 písm. f) SSP.

6. Sťažovateľ nesúhlasí s konštatovaním správneho súdu, že podané odvolania žalobcu boli podané včas, t. j. v zákonom stanovenej 15 dňovej lehote, pretože v zmysle správneho poriadku sa odvolanie podáva na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, teda na prvostupňovom správnom orgáne. Ďalej poukázal, že v prípade podania odvolania na nepríslušnom orgáne, existuje nebezpečenstvo, že ak nesprávne podané odvolanie nebude príslušnému orgánu doručené do konca odvolacej lehoty, spôsobí zmeškanie odvolacej lehoty a rozhodnutie, proti ktorému odvolanie smeruje, sa stane právoplatným. Lehota sa považuje za zachovanú, ak bolo odvolanie hoci aj posledný deň odvolacej lehoty podané na poštovú prepravu a adresované príslušnému správne orgánu, k čomu, ale v danom prípade žalobcu nedošlo. Sťažovateľ poukazuje, že v danom prípade ide o zákonnú lehotu a orgán verejnej správy jej zmeškanie nemôže predĺžiť ani z vlastnej vôle skrátiť.

7. Sťažovateľ k prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 12. 03. 2019, ktorým prvostupňový orgán znížil pomoc v hmotnej núdzi na sumu 90,50 eur mesačne od 01. 02. 2019 uviedol, že to bolo žalobcovi doručované poštovou prepravou do vlastných rúk. Z doručenky k napadnutému rozhodnutiu je zrejmé, že žalobca ho prevzal osobne do vlastných rúk dňa 02. 04. 2019, teda nasledujúcim dňom mu začala plynúť 15dňová zákonná lehota na podanie odvolania. Žalobca odvolanie proti napadnutému rozhodnutiu podal na Okresnom súde Žilina osobne dňa 17. 04. 2019. Sťažovateľ v tejto súvislosti poukázal, že žalobca bol riadne poučený, na ktorý orgán možno odvolanie podať, a tým, že odvolanie podal na nepríslušný

orgán, zmeškal lehotu a prvostupňové rozhodnutie zo dňa 12. 03. 2019 nadobudlo právoplatnosť dňa 17. 04. 2019. Odvolanie žalobcu proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného 1/ podal Okresný súd Žilina na poštovú prepravu dňa 24. 04. 2019, teda po zákonom ustanovenej lehote. Napadnutým oznámením zo dňa 11. 06. 2019 sťažovateľ zaslal žalobcovi odpoveď na jeho odvolanie, s tým, že jeho odvolaniu nemôže vyhovieť, vzhľadom na to, že bolo podané po lehote.

8. Sťažovateľ vo vzťahu k odvolaniu proti prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 08. 04. 2019, ktorým bola žalobcovi znížená pomoc v hmotnej núdzi na sumu 55,80 eur mesačne od 01. 03. 2019, uviedol, že žalobcovi toto prvostupňové rozhodnutie bolo doručované poštovou prepravou do vlastných rúk, z doručky mal preukázané, že rozhodnutie žalobca prevzal osobne dňa 23. 04. 2019, teda nasledujúcim dňom mu začala plynúť 15 dňová zákonná lehotu na podanie odvolania. Žalobca odvolanie proti napadnutému rozhodnutiu podal na Okresnom súde Žilina osobne dňa 07. 05. 2019. Sťažovateľ v tejto súvislosti poukázal, že žalobca bol riadne poučený, na ktorý orgán možno odvolanie podať, a tým, že odvolanie podal na nepríslušný orgán, zmeškal lehotu a prvostupňové rozhodnutie zo dňa 23. 04. 2019 nadobudlo právoplatnosť dňa 09. 05. 2019. Odvolanie žalobcu proti napadnutému rozhodnutiu žalovaného 1/ podal Okresný súd Žilina na poštovú prepravu dňa 13. 05. 2019, teda po zákonom ustanovenej lehote. Napadnutým oznámením zo dňa 11. 06. 2019 sťažovateľ zaslal žalobcovi odpoveď na jeho odvolanie, s tým, že jeho odvolaniu nemôže vyhovieť, vzhľadom na to, že bolo podané po lehote.

9. Sťažovateľ poukázal, že postup Okresného súdu Žilina v súvislosti s postúpením odvolaní žalobcu príslušnému správneho orgánu považuje za správny, hoci tak Okresný súd Žilina neurobil v rámci stanovenej zákonnej lehote.

10. Záverom navrhol kasačnému súdu, aby napadnutý rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

III.

Vyjadrenie žalobcu ku kasačnej sťažnosti žalovaného 2/

11. Žalobca sa na základe zaslanej výzvy správneho súdu vyjadril ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa podaním zo dňa 09. 11. 2020.

12. Vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti žalobca uviedol, že trvá na pôvodnom podaní a vo vzťahu k nedodržaniu zákonnej lehote uviedol, že „sa odvolal na súd v termíne Slovenská republika ratifikovala Lisabonskú zmluvu a jej súčasťou a právo EÚ umožňuje odvolať sa na súde...Úrad práce porušil bezpečnosť a ochranu pri práci Slovenskej republiky ako aj EÚ. Nikto nemôže prideliť prácu, ktorá by ohrozila zdravie...Úrad práce a pracovníci Úradu práce podľa mňa páchali a páchajú trestné činy vydierania...Je tu podozrenie zo založenia a zosnovania zločineckej skupiny... “

13. Žalobca zaslal doplnenie k vyjadreniu ku kasačnej sťažnosti - podanie zo dňa 09. 11. 2020, doručené správneho súdu 21. 12. 2020, v ktorom obdobne uvádza „...úrad práce nemôže porušovať práva občanov svojimi rozhodnutiami...môj názor niektorí zamestnanci štátnej správy škodia občanom a berú za to aj plat.“

IV.

Konanie pred kasačným súdom

14. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) bol formálne zriadený ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava SR č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov dňa 1. januára 2021 a na základe zákona č. 423/2020 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou súdnictva.

15. Podľa § 101e ods. 1 a 2 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 423/2020 Z. z., najvyšší správny súd začne činnosť 1. augusta 2021. Výkon súdnictva prechádza od 1. augusta 2021 z najvyššieho súdu na najvyšší správny súd vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. augusta 2021 daná právomoc najvyššieho správneho súdu.

16. Najvyšší správny súd ako súd kasačný (§ 11 písm. h) v spojení s § 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, kasačnú sťažnosť prejednal v rozsahu námietok sťažovateľa bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia

rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky www.nssud.sk (§ 452 ods. 1 v spojení s § 137 ods. 4 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť sťažovateľa nie je dôvodná.

17. Predmetom prieskumného konania na kasačnom súde bol rozsudok Krajského súdu v Žiline, č. k. 25Sa/37/2019-52 zo dňa 27. mája 2020, ktorým správny súd podľa § 191 SSP zrušil napadnuté oznámenia žalovaného 2/ a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

18. Predmetom preskúvacieho súdneho konania v danej veci boli oznámenia žalovaného 2/ - Ústredie práce, sociálnych vecí a rodiny č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2019/7532-0005 zo dňa 11. 06. 2019 a č. UPS/US1/SSVOPHNSSD/SOC/2019/7532-0006 zo dňa 11. 06. 2019, ktorým žalovaný 2/ oznámil žalobcovi, že jeho odvolanie proti prvostupňovým rozhodnutiam žalovaného 1/ boli podané po zákonom ustanovenej lehote.

19. Kasačný súd predovšetkým upriamuje pozornosť na to, že správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverenú právomoc a jednak poskytuje ochranu subjektívnym právam osôb, do ktorých bolo zasiahnuté alebo zasahované v rozpore so zákonom. Hlavnou úlohou správneho súdnictva je teda ochrana subjektívnych práv a jeho cieľom ochrana práv fyzických a právnických osôb a ich prostredníctvom následne aj ochrana zákonnosti. Správne súdnictvo je neoddeliteľným atribútom právneho štátu zaručujúcim každej osobe, či už ide o fyzickú alebo právnickú osobu ochranu práv pred činnosťou orgánov verejnej správy. Dodržiavanie zákonnosti v oblasti výkonnej moci a dôsledná ochrana jednotlivca je jednou z najdôležitejších čŕt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi. Správny súd v správnom súdnictve poskytuje ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom (§ 2 ods. 1 SSP) Konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania (§ 5 ods. 2 SSP). Na rozhodnutie správneho súdu je rozhodujúci stav v čase právoplatnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy alebo v čase vydania opatrenia orgánu verejnej správy (§ 135 ods. 1 SSP). Správnu žalobou sa žalobca môže domáhať ochrany svojich subjektívnych práv proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy (§ 177 ods. 1 SSP).

20. Kasačný súd dáva tiež do pozornosti, že správny súd nie je súdom skutkovým. Jeho úlohou pri preskúvaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu podľa tretej hlavy tretej časti Správneho súdneho poriadku (§§ 199 a nasl. SSP) je posudzovať, či správny orgán príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkom konania, či rozhodnutie bolo vydané v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi a či obsahovalo zákonom predpísané náležitosti, teda či rozhodnutie správneho orgánu bolo vydané v súlade s hmotnoprávnymi, ako aj s procesnoprávnymi predpismi. V súdnom prieskume zákonnosti rozhodnutia žalovaného správneho orgánu v sociálnych veciach správny súd nie je viazaný rozsahom dôvodov uvedených v žalobe, ak žalobca je fyzickou osobou, ktorou namieta nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, tvrdiac, že nezákonným rozhodnutím správneho orgánu a postupom mu predchádzajúcim bol ukrátený na svojich hmotnoprávných alebo procesnoprávných právach. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. Správny súd v konaní súdneho prieskumu zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy teda preskúmava, či orgán štátnej správy konal a rozhodol v súlade so zákonom, či v správnom konaní postupoval v súčinnosti s účastníkom konania, či sa vysporiadal s jeho námietkami a či na základe skutkových zistení a na základe logického a rozumného uváženia ustálil správne svoj právny záver.

V.

Právne posúdenie kasačným súdom

21. Podľa čl. 1 ods. 1 veta prvá Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

22. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

23. Podľa čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou.

24. Základom interpretácie a aplikácie čl. 1 ods. 1 ústavy je zabezpečenie materiálneho a nie formálneho právneho štátu. Základnou premisou materiálneho právneho štátu sa prezentuje všeobecná záväznosť práva pre všetkých. To znamená, že štátne orgány, orgány územnej samosprávy, právnické osoby s právomocou rozhodovania o právach a povinnostiach, ako aj každý jednotlivец musí konať tak, ako určuje právny poriadok. Z citovanej právnej úpravy ústavy vyplýva, že výklad a uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s ústavou. Pozitivistický právny prístup k aplikácii zákonov je preto v činnosti štátnych orgánov modifikovaný ústavne konformným výkladom, ktorý v závislosti od ústavou chránených hodnôt pôsobí reštriktívne alebo extenzívne na dikciu zákonných pojmov. Obsah zákonnej právnej normy nemôže byť interpretovaný izolovane, mimo zmyslu a účelu zákona, cieľa právnej regulácie, ktorý zákon sleduje. Požiadavka na ústavne konformnú aplikáciu a výklad zákona je podmienkou zákonnosti rozhodnutia ako individuálneho správneho aktu. Mocenské orgány štátu realizujú svoju rozhodovaciu právomoc sú pri výkone svojej moci povinné postupovať v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy, s prihliadnutím na to, že súčasne sú viazané aj právnou úpravou obsiahnutou v medzinárodných zmluvách, ktorými je Slovenská republika viazaná (čl. 7 Ústavy SR) a po vstupe Slovenskej republiky do Európskeho spoločenstva, Európskej únie postupovať tiež v súlade s právne záväznými predpismi Európskeho spoločenstva, Európskej únie.

25. Vychádzajúc zo skutkových zistení vyplývajúcich zo spisu správneho súdu, súčasť ktorého tvoril administratívny spis žalovaného 1/ v preskúmanom konaní v danej veci bolo preukázané, že prvostupňový orgán znížil pomoc v hmotnej núdzi na sumu 90,50 eur mesačne od 01. 02. 2019 prvostupňovým rozhodnutím zo dňa 12. 03. 2019 znížil pomoc v hmotnej núdzi na sumu 55,80 eur mesačne od 01. 03. 2019 z dôvodu, že neodpracoval stanovený počet hodín na činnostiach, na ktoré bol zaradený a opätovne prvostupňovým rozhodnutím zo dňa 08. 04. 2019 znížil pomoc v hmotnej núdzi na sumu 55,80 eur mesačne od 01. 03. 2019 z dôvodu ukončenia dočasnej pracovnej neschopnosti zanikol žalobcovi nárok na ochranný príspevok. V napadnutých oznámeniach žalovaný 2/ uviedol, že žalobca odvolanie proti prvostupňovým rozhodnutiam podal po zákonom ustanovenej lehote. Medzi účastníkmi konania ostalo predovšetkým sporné, či žalobca podal odvolania proti prvostupňovým rozhodnutiam riadne a včas, z toho dôvodu kasačný súd upriamil svoju pozornosť najmä na túto otázku.

26. Podľa § 54 ods. 1 správneho poriadku, odvolanie sa podáva na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.

27. Podľa § 54 ods. 2 správneho poriadku, odvolanie treba podať v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia, ak inú lehotu neustanovuje osobitný zákon.

28. Podľa § 18 ods. 5 SSP, právne účinky spojené s podaním žaloby alebo iného podania zostávajú pri postúpení veci zachované.

29. Podľa § 180 ods. 1 SSP, žalovaným je orgán verejnej správy, ktorý rozhodol o riadnom opravnom prostriedku, ak je žalobcom fyzická osoba alebo právnická osoba.

30. Z administratívneho spisu prvostupňového orgánu - žalovaný 1/ mal kasačný súd za preukázané, že žalobca podal žiadosť o pomoc v hmotnej núdzi zo dňa 26. 02. 2018, ktorá bola doručená prvostupňovému orgánu dňa 28. 02. 2018. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. ZA1/OHNNVaŠSD/SOC/2018/72722-2 zo dňa 22. 03. 2018 priznal žalobcovi preddavok na pomoc v hmotnej núdzi v sume 117,40 eur mesačne od 01. 02. 2018. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. ZA1/OHNNVaŠSD/SOC/2018/72722-11 zo dňa 28. 03. 2018 odňal žalobcovi preddavok na pomoc v hmotnej núdzi v sume 117,40 eur mesačne od 01. 03. 2018 z dôvodu predloženia rozhodnutia Sociálnej poisťovne, pobočka Žilina, že žalobca nemá nárok na dávku v nezamestnanosti. Prvostupňový orgán rozhodnutím

č. ZA1/OHNNVaŠSD/SOC/2018/72722-12 zo dňa 10. 04. 2018 priznal žalobcovi pomoc v hmotnej núdzi v sume 117,40 eur mesačne od 01. 03. 2018. Prvostupňový orgán dňa 23. 04. 2018 ponúkol žalobcovi vykonávanie pracovnej činnosti v rozsahu 32 hodín pre Mesto Žilina v období od 01. 06. 2018 do 31. 12. 2018, žalobca dňa 20. 05. 2018 túto ponuku prijal. Dňa 23. 05. 2018 žalobca predložil prvostupňovému orgánu odporúčanie od všeobecného lekára, ktorý uviedol, že žalobcovi odporúča vyhýbať sa priamemu slnečnému žiareniu, resp. v práci v teple, dodržiavať pitný režim. Prvostupňový orgán napriek nedostatočnému potvrdeniu od lekára - špecialistu vyhovel žiadosti a žalobcu zaradil na činnosti, zodpovedajúce jeho požiadavkám. Dňa 01. 07. 2018 žalobca doručil prvostupňovému orgánu potvrdenie o jeho dočasnej pracovnej neschopnosti od 10. 07. 2018 do 20. 07. 2018. Dňa 06. 08. 2018 žalobca doručil prvostupňovému orgánu potvrdenie o jeho dočasnej pracovnej neschopnosti od 03. 08. 2018 do 31. 08. 2018. Dňa 07. 12. 2018 žalobca doručil prvostupňovému orgánu potvrdenie o jeho dočasnej pracovnej neschopnosti od 05. 12. 2018 do 08. 02. 2019. Dňa 08. 02. 2019 žalobca predložil prvostupňovému orgánu odporúčanie od všeobecného lekára, ktorý uviedol, že žalobcovi odporúča vyhýbať sa práci v teple, dvíhaniu ťažkých bremien a dodržiavať primeraný pitný režim. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. ZA1/OHNNVaŠSD/SOC/2019/61886-39 zo dňa 08. 02. 2019 zvýšil žalobcovi pomoc v hmotnej núdzi na sumu 152,10 eur mesačne od 01. 01. 2019 z dôvodu vzniku nároku na ochranný príspevok kvôli dočasnej pracovnej neschopnosti od 05. 12. 2018. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. ZA1/OHNNVaŠSD/SOC/2019/61886-45 zo dňa 12. 03. 2019 znížil žalobcovi pomoc v hmotnej núdzi na sumu 90,50 eur mesačne od 01. 02. 2019 z dôvodu, že žalobca neodpracoval stanovený počet hodín na pracovných činnostiach, na ktoré bol zaradený. Prvostupňový orgán rozhodnutím č. ZA1/OHNNVaŠSD/SOC/2019/61886-48 zo dňa 08. 04. 2019 znížil žalobcovi pomoc v hmotnej núdzi na sumu 55,80 eur mesačne od 01. 03. 2019 z dôvodu straty nároku na ochranný príspevok (ukončenie dočasnej pracovnej neschopnosti ku dňu 08. 02. 2019). Dňa 10. 04. 2019 žalobca vyzval žalovaného 1/ na úhradu 61,60 eur, v rámci tejto výzvy sa odvolával na rozhodnutie prvostupňového orgánu zo dňa 12. 03. 2019, keď mu bola znížená pomoc v hmotnej núdzi na 90, 50 eur (uvedené podanie žalobcu možno považovať za odvolanie, to skonštatoval aj prvostupňový orgán). Dňa 17. 04. 2019 podal osobne žalobca odpor proti uvedenému rozhodnutiu prvostupňového orgánu zo dňa 12. 03. 2019 na Okresný súd Žilina. Okresný súd Žilina postúpil listom zo dňa 18. 04. 2019 uvedený odpor prvostupňovému orgánu (doručený dňa 26. 04. 2019). Listom zo dňa 06. 05. 2019 prvostupňový orgán informoval žalobcu, že jeho podanie zo dňa 10. 04. 2019 vyhodnotil ako odvolanie, ktoré bolo doručené v stanovenej lehote, a zároveň ho informoval, že v rámci autoremedúry neopravil napadnuté rozhodnutie, a preto ho odstúpil na rozhodnutie žalovanému 2/. Prvostupňový orgán zaslal listom zo dňa 06. 05. 2019 odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 12. 03. 2019 žalovanému 2/, ako príslušnému orgánu rozhodovať o odvolaní. Dňa 15. 05. 2019 (dané na poštovú prepravu dňa 13. 05. 2019) bolo prvostupňovému orgánu postúpené podanie zo strany Okresného súdu Žilina listom zo dňa 10. 05. 2019, ktoré sa týkalo postúpenia podania žalobcu označeného ako doplnenie odporu proti rozhodnutiu prvostupňového orgánu zo dňa 08. 04. 2019 (doručené Okresnému súdu Žilina osobne 07. 05. 2019). Dňa 17. 05. 2019 prvostupňový orgán informoval žalobcu, že jeho odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 08. 04. 2019 bolo postúpené žalovanému 2/. Listom zo dňa 17. 05. 2019 prvostupňový orgán postúpil odvolanie žalobcu žalovanému 2/, v rámci ktorého uviedol, že toto odvolanie bolo podané po lehote. Žalovaný 2/ listom zo dňa 11. 06. 2019 označeným ako „odpoveď na odvolanie zo dňa 17. 04. 2019“ informoval žalobcu, že jeho odvolanie proti rozhodnutiu zo dňa 12. 03. 2019 bolo podané po lehote, pričom sa odvolával na postúpenie odvolania len zo strany Okresného súdu Žilina. Žalovaný 2/ listom zo dňa 11. 06. 2019 označeným ako „odpoveď na odvolanie zo dňa 13. 05. 2019“ informoval žalobcu, že jeho odvolanie proti rozhodnutiu zo dňa 08. 04. 2019 bolo podané po lehote, pričom sa odvolával na postúpenie odvolania zo strany Okresného súdu Žilina.

31. Vo vzťahu k podaným odvolaniam proti prvostupňovým rozhodnutiam zo dňa 12. 03. 2019 a 08. 04. 2019 kasačný súd poukazuje, že proti prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 12. 03. 2019 žalobca podal „odpor“, ktorý adresoval Okresnému súdu Žilina (nepríslušný orgán) a osobne ho podal dňa 17. 04. 2020. Zároveň žalobca podal „výzvu na úhradu 61,60 eur“ podanú dňa 10. 04. 2019 u žalovaného 1/, pričom podľa obsahu danej výzvy sa kasačný súd stotožnil s názorom prvostupňového orgánu, že ide o odvolanie žalobcu proti rozhodnutiu zo dňa 12. 03. 2019. Kasačný súd dodáva, že žalobca využil riadny opravný prostriedok dňa 10. 04. 2019, tzn. odvolanie žalobcu bolo podané riadne a včas, lehota na podanie odvolania by uplynula až dňom 17. 04. 2019.

32. Vo vzťahu k prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 08. 04. 2019, mal kasačný súd za preukázané, že riadny opravný prostriedok žalobca uplatnil na Okresnom súde Žilina (nepríslušný orgán) dňa 07. 05. 2019. Zo spisu prvostupňového orgánu nebolo preukázané, že žalobca podal odvolanie aj na tento orgán, ako to bolo v prípade prvostupňového rozhodnutia zo dňa 12. 03. 2019. V tejto súvislosti však kasačný súd poukazuje, na ustanovenie § 18 ods. 5 SSP, ktoré upravuje postúpenie veci. Napriek tomu, že odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 08. 04. 2019 bolo podané na nepríslušnom orgáne, právne účinky spojené s podaním žaloby alebo iného podania zostávajú pri postúpení veci zachované. V tomto prípade odvolanie žalobcu proti prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 08. 04. 2019 bolo podané na Okresnom súde Žilina dňa 07. 05. 2019, tzn. že bolo podané v zákonnej lehote na odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu, pretože lehota na podanie odvolania by uplynula až dňom 09. 05. 2019.

33. Kasačný súd súhrne konštatuje, že žalovaný 2/ nesprávne postupoval, ak v oboch prípadoch rozhodol, že odvolania žalobcu boli podané po zákonnej lehote. Ako bolo vyššie uvedené v prípade rozhodnutia zo dňa 12. 03. 2019, žalobca odvolanie podal okrem Okresného súdu Žilina aj u žalovaného 1/, pričom žalovaný 1/ postúpil toto odvolanie žalovanému 2/ na ďalšie konanie, z podaní žalovaného 2/ nijako nevyplývalo ako sa s týmto odvolaním vysporiadal. Napriek tomu, že žalobca odvolanie proti rozhodnutiu zo dňa 08. 04. 2019 podal len na okresnom súde, zákonná lehota bola zachovaná v dôsledku ustanovení SSP, konkrétne § 18 ods. 5 SSP.

34. Kasačný súd vyhodnotil rozsah a dôvody kasačnej sťažnosti vo vzťahu k napadnutému rozsudku správneho súdu po tom, ako sa oboznámil s obsahom súdneho spisu a dospel k záveru, že nezistil dôvod na to, aby sa odchyľil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnou citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v dôvodoch napadnutého rozsudku, ktoré vytvárajú dostatočné východiská pre vyslovenie výrokov rozsudku. Vzhľadom na uvedené skutočnosti kasačný súd námietky sťažovateľa proti rozsudku správneho súdu považoval za nedôvodné a nespôsobilé spochybníť vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

35. O náhrade trov kasačného konania rozhodol najvyšší správny súd tak, že žalovaný 1/ a 2/, ktorí v tomto konaní nemali úspech, ich náhradu podľa § 167 ods. 1 a § 168 v spojení s § 467 ods. 1 SSP nepriznal a žalobcovi ich nepriznal, pretože mu žiadne trovy v tomto kasačnom konaní nevznikli (§ 163 v spojení s § 467 ods. 1 SSP).

36. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 2:1 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01. mája 2011).
sp. zn 7Sžsk/10/2021

O d l i š n é s t a n o v i s k o

členky senátu JUDr. Jany Martinčekovej

podľa § 139 ods. 4 SSP v spojení s § 452 SSP k rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7Sžsk/10/2021 zo dňa 27.6.2022.

1. Týmto rozsudkom Najvyšší správny súd SR ako kasačný súd rozhodol tak, že zamietol kasačnú sťažnosť žalovaného proti rozsudku Krajského súdu v Žiline sp.zn. 25Sa/37/2019 zo dňa 27. mája 2020.

2. Ako členka senátu kasačného súdu, ktorý rozhodol v uvedenej veci, pripájam odlišné stanovisko, týkajúce sa právneho posúdenia oneskorenosti odvolaní podaných žalobcom.

3. V stručnosti uvádzam skutkový stav. Prvostupňovými správnymi rozhodnutiami z 12.3.2019 a 8.4.2019 bola žalobcovi znížená pomoc v hmotnej núdzi. Proti rozhodnutiu zo dňa 12.3.2019 podal žalobca odvolania označené ako „odpor“ zo dňa 17.4.2019 a proti rozhodnutiu zo dňa 8.4.2019 podal odvolanie označené ako „doplnenie odporu“ zo dňa 7.5.2019, ktoré napriek správne mu poučeniu v prvostupňových rozhodnutiach v lehote na podanie odvolaní podal osobne na Okresnom súde Žilina. Odvolanie (iného obsahu) voči rozhodnutiu z 12.3.2019 podal aj osobne dňa 10.4.2019 na prvostupňový orgán. Okresný súd Žilina postúpil odvolania prvostupňovému správne mu orgánu tak, že ich obe podal na poštovú prepravu po uplynutí zákonom stanovenej lehoty na podanie odvolania. Napadnutými opatreniami,

obe vydané dňa 11.6.2019, žalovaný vyhodnotil obe odvolania podané na Okresný súd Žilina proti rozhodnutiam zo dňa 12.3.2019 a 8.4.2019 ako podané po lehote.

4. Nestotožňujem sa s právnym názorom vysloveným v bode 32. rozsudku kasačného súdu, že napriek tomu, že odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu zo dňa 8.4.2019 bolo podané na nepríslušnom orgáne (okresnom súde), podľa § 18 ods. 5 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) jeho právne účinky zostávajú zachované a preto toto odvolanie žalobcu podané na Okresnom súde Žilina dňa 7.5.2019 bolo podané v zákonnej lehote na odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu.

5. Podľa môjho názoru, pokiaľ žalobca podal odvolania proti prvostupňovému správne rozhodnutiu Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Žilina na okresný súd, a nie na príslušný správny orgán, ktorý rozhodnutie vydal podľa § 54 ods. 1 Správneho poriadku, týmto podaním nie sú zachované ich účinky v zmysle § 18 ods. 5 SSP.

6. Podľa § 18 ods. 5 SSP právne účinky spojené s podaním žaloby alebo iného podania zostávajú pri postúpení veci zachované. Ustanovenie § 18 ods. 5 SSP sa vzťahuje len na podania typu žaloba alebo iný návrh na začatie konania, ktorými sa začína súdne alebo iné (napr. správne) konanie. Zachovanie právnych účinkov spojených s podaním žaloby alebo iného podania, ktoré má byť návrhom na začatie konania, je prejavom garancie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu v zmysle článku 46 ods. 1, 2 Ústavy SR tým spôsobom, že osoba dovoľávajúca sa súdnej ochrane má právnu istotu v tom, že prípadné spory o právomoc alebo o príslušnosť, ktoré môžu v systéme orgánov štátu vzniknúť, sú bez vplyvu na právne účinky začatia konania o poskytnutie ochrany, ktoré sú fixované k dátumu doručenia návrhu súdu (Baricová, Fečík, Števíček, Filová a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava: C. H. Beck, 2018, str. 169).

7. Nie každé podanie, ktoré dôjde súdu, ktorým sa účastník spravidla domáha, aby súd o niečom konal, je návrhom na začatie konania. Musí ísť o také podanie, ktoré má atribúty návrhu na začatie samostatného konania. Na účely začatia súdneho konania v správnom súdnictve je to žaloba podľa § 6 ods. 2 písm. a) až j) SSP alebo návrh v iných veciach podľa § 6 ods. 2 písm. k) SSP (§ 31 SSP). Pre účely civilného sporového konania je to žaloba podľa § 131 CSP. Na účely administratívneho konania je to návrh účastníka na začatie administratívneho konania podľa § 18 ods. 1 Správneho poriadku. Takýmto návrhom je návrh na začatie správneho konania v prvom stupni a napríklad aj návrh na obnovu konania podľa § 63 Správneho poriadku. Takýmto návrhom však nie je odvolanie voči neprávoplatnému prvostupňovému rozhodnutiu podané podľa § 53 Správneho poriadku, pretože podaním odvolania nezačína nové konanie, ale samostatné štádium už začatého administratívneho konania - odvolacie konanie, ktoré s prvostupňovým konaním tvorí jeden celok.

8. V tejto súvislosti nemožno zamieňať žalobu či podanie, ktoré má byť návrhom na začatie konania, s podaniami vo veci samej (§ 55 ods. 2 SSP, resp. § 123 ods. 2 CSP), ktorá množina je podstatne širšia, pričom žaloba alebo návrh na začatie konania je len jedným z návrhov vo veci samej.

9. Ani rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn.3Sžk/15/2018, ktorý konštatoval, že účinky spojené s podaním návrhu na obnovu administratívneho konania zostali v zmysle § 104 ods. 1 OSP zachované, nie je v rozpore s týmto právnym názorom. Účinky tohto návrhu zostali zachované, pretože sa jednalo o návrh na začatie konania, konkrétne návrh na začatie samostatného administratívneho konania v zmysle § 245 zákona č. 73/1998 Z.z..

10. Na podanie odvolania sa vzťahuje osobitná úprava stanovená v § 54 Správneho poriadku, pričom z ods. 1 tohto ustanovenia vyplýva, že odvolanie sa podáva na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal. Pokiaľ žalobca podal odvolanie na nepríslušnom orgáne verejnej moci (na súde), pričom účinky tohto jeho podania podaním na súde nezostali zachované, odvolanie je podané dňom, kedy ho tento nepríslušný orgán verejnej moci (súd) podal na poštovú prepravu, adresujúc ho príslušnému správne orgánu, v zmysle § 27 ods. 3 Správneho poriadku. V danom prípade bolo odvolanie žalobcu voči rozhodnutiu z 8.4.2019, podané na súd 7.5.2019, na príslušný správny orgán dané na poštovú prepravu 13.5.2019, t.j. po uplynutí zákonnej lehoty na podanie odvolania.

11. Čo sa týka včasnosti odvolania žalobcu voči rozhodnutiu zo dňa 12.3.2019, podaného na súd dňa 17.4.2019, toto nebolo zo strany kasačného súdu nijako vyhodnotené. Žalobca voči tomuto rozhodnutiu podal dve rozličné odvolania: prvé dňa 10.4.2019 priamo na prvostupňový orgán; rozhodnutie o tomto odvolaní nie je predmetom súdneho prieskumu. V poradí druhé odvolanie podal na Okresný súd Žilina dňa 17.4.2019. Práve toto odvolanie vyhodnotil žalovaný v preskúmanom opatrení zo dňa 11.6.2019 ako podané po lehote. Kasačný súd však naopak vyhodnotil odvolanie podané dňa 10.4.2019 (ako podané v zákonnej lehote), avšak k odvolaniu zo dňa 17.4.2019 sa nevyjadril. Podľa môjho názoru vyššie uvedený právny záver ohľadne právnych účinkov spojených s podaním žaloby na súd podľa § 18 ods. 5 SSP platí aj vo vzťahu k odvolaniu zo dňa 17.4.2019. Skutkové okolnosti sú obdobné ako pri podaní odvolania zo dňa 7.5.2019 proti rozhodnutiu zo dňa 8.4.2019, taktiež podaného na súd.

12. Preto žalovaný vydal zákonné opatrenia zo dňa 11. 06. 2019, v ktorých informoval žalobcu, že jeho odvolania proti rozhodnutiam zo dňa 12.3.2019 a 8.4.2019, podané na Okresný súd Žilina, boli podané po lehote.

13. Podľa môjho názoru bola sťažnostná námietka ohľadom nesprávnej aplikácie § 18 ods. 5 SSP zo strany správneho súdu dôvodná a preto bolo potrebné kasačnú sťažnosť vyhodnotiť ako dôvodnú podľa § 440 ods. 1 písm. g/ SSP. Z týchto dôvodov a aj s prihliadnutím na ďalšie sťažovateľom vytýkané vady v procesnom postupe správneho súdu, ktoré by boli dôvodom zrušenia napadnutého rozsudku podľa § 440 ods. 1 písm. f/ SSP a ktorými sa kasačný súd v rozsudku nezaoberal, mal kasačný súd napadnutý rozsudok správneho súdu zrušiť podľa § 462 ods. 1 SSP a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

V Bratislave 7. júla 2022

JUDr. J a n a M a r t i n ě k o v á
členka senátu 7S

Za správnosť vyhotovenia:
Zuzana Pudmarčíková

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.