

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 2Sak/4/2023
Identifikačné číslo súdneho spisu: 5022200444
Dátum vydania rozhodnutia: 31. 07. 2023
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Elena Berthotyová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:5022200444.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu (sťažovateľa): F. G., nar. XX.XX.XXXX, štátny príslušník Ukrajiny, bytom XXX XX A. XX, právne zastúpený: JUDr. Alojz Žitník, advokát so sídlom Moyzesova 816/100, 017 01 Považská Bystrica, proti žalovanému: Úrad hraničnej a cudzineckej polície, Riaditeľstvo cudzineckej polície Banská Bystrica, Oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru Žilina, so sídlom J. Kráša č. 4 010 40 Žilina, o preskúmanie zákonnosti opatrenia žalovaného č. PPZ-HCP-BB7-988-008/2022-PC zo dňa 01.06.2022, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti právoplatnému uzneseniu Krajského súdu v Žiline č. k. 30S/198//2022-44 zo dňa 31. októbra 2022, takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky uznesenie Krajského súdu v Žiline č. k. 30S/198//2022-44 zo dňa 31. októbra 2022 zrušuje a vec vracia Správneému súdu v Banskej Bystrici na ďalšie konanie.

odôvodnenie:

I.

Konanie pred správnym súdom

1. Žalobca sa správnou žalobou zo dňa 03.08.2022 domáhal zrušenia opatrenia žalovaného označeného ako „Doručená plná moc - oznámenie“ zo dňa 01.06.2022 č. PPZ-HCP-BB7-988-008/2022-PC a vrátenia veci žalovanému na ďalšie konanie.

2. Správny súd žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, nakoľko žaloba je podľa jeho názoru neprípustná. Podľa správneho súdu žalobca napadol rozhodnutím list - Oznámenie č. PPZ-HCP-BB7-988-008/2022-PC zo dňa 01.06.2022, ktorým žalovaný oznámil žalobcovi, že mu bolo dňa 02.05.2022 doručené odvolanie účastníka proti rozhodnutiu vydanému OCP PZ Žilina č. PPZ-HCP-BB7-988-008/2022/PC zo dňa 29.03.2022 o zamietnutí žiadosti o udelenie prechodného pobytu, ktoré súčasťou bolo splnomocnenie na JUDr. Alojza Žitníka, advokáta. Nakoľko splnomocnenie pripojené k odvolaniu nie je v súlade s § 126 ods. 5 zákona č. 404/2011 Z. z. o pobyte cudzincov a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoPC“), nebol na ňom osvedčený podpis splnomocniteľa, tak nebolo správnym orgánom akceptované.

3. Správny súd konštatoval, že uvedené oznámenie predstavuje opatrenie procesnej povahy, ktoré samo o sebe nepredstavuje taký zásah do práv žalobcu, ktorý by odôvodňoval samostatné preskúmanie tohto opatrenia správnym súdom na podklade správnej žaloby. Napadnuté oznámenie je podľa správneho súdu procesným postupom správneho orgánu, ktorý môže byť predmetom súdneho prieskumu zákonnosti v rámci preskúmania právoplatného rozhodnutia o odvolaní voči rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu, kedy môžu byť posudzované procesné postupy žalovaného a orgánu druhého stupňa z pohľadu porušenia procesných práv žalobcu pri vybavovaní jeho žiadosti, zvlášť ak odvolateľ môže odstrániť nedostatky plnej moci v rámci administratívneho konania. Nateraz však žaloba voči napadnutému opatreniu je neprípustná a preto správny súd rozhodol o jej odmietnutí. O náhrade trov konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. a) v spojení s § 168 druhá veta SSP, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

II.

Konanie na kasačnom súde

4. Žalobca (sťažovateľ) podal proti uzneseniu v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. f/ SSP, lebo krajský súd nesprávnym procesným postupom mu znemožnil ako účastníkovi správneho konania, jemu prináležiace a neodňateľné procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, ďalej z dôvodu, že podľa 440 ods. 1 písm. g/ SSP - rozhodol napadnutým uznesením na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, a teda krajský súd rozhodol procesne nezákonne a plne nedôvodne a z toho dôvodu naplnil dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. j/ SSP tým, že správnu žalobu nezákonne odmietol.

5. Sťažovateľ dal do pozornosti, že nemal inú možnosť, ako navodiť právny stav, ako sa domáhať ochrany podaním správnej žaloby proti nezákonne vydanému individuálnemu správne mu aktu - listu OPATRENIU nazvanom „Doručená plná moc - oznámenie” vydanom I. stupňovým správne m orgánom zo dňa 01.06.2022, doručený do advokátskej kancelárie zastupujúceho advokáta JUDr. Alojza Žitníka dňa 09.06.2022, voči ktorému nebolo možné podať žiadny opravný prostriedok, a to vzhľadom k tomu, že v závere neobsahovalo žiadne poučenie, a správny orgán týmto de jure i de facto v hrubom rozpore so zákonom, teda protiprávne ukončil predmetné správne konanie. Sťažovateľ ďalej namietal, že uznesenie správneho súdu je absolútne nepreskúmateľné pre jeho nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov, pričom nedostatočným odôvodnením napadnutého rozhodnutia došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy.

6.

Podľa sťažovateľa správne u žalobou napadnutý individuálny správny akt - list OPATRENIE nazvanom „Doručená plná moc - oznámenie” vydané správne m orgánom I. stupňa Oddelením cudzineckej polície Policajného zboru Žilina a celý jemu predchádzajúci postup je zásadným porušením ústavnoprávne a medzinárodnoprávne garantovaných základných princípov /zásad/ materiálneho právneho štátu, najmä princípu materiálnej spravodlivosti a materiálnej ochrany zákonnosti vrátane princípov riadneho a spravodlivého procesu, princípu právnej istoty, a najmä princípu predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej moci, ako aj princípu ochrany legitímnych očakávaní a tiež princípu, že právo nemôže vzniknúť /vziť/ z bezprávia a nespravodlivosti.

7. Napadnuté uznesenie sa podľa sťažovateľa javí ako nedôvodné, zmätočné a nepreskúmateľné rozhodnutie, ktoré správny súd nijako neodôvodnil, pričom takýto postup správneho súdu I. inštancie je nutné vyhodnotiť vo svojej podstate, ako závažné a zásadné porušenie základného práva účastníka konania na spravodlivý proces, pričom toto základné právo je zaručené v podmienkach tuzemského právneho poriadku okrem zákonom i článkom 46 a nasledujúcimi Ústavy Slovenskej republiky, (ústavného zákona SNR č. 460/1992 Zb., v znení neskorších ústavných zákonov a tiež článkom 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a slobôd).

8. Podľa sťažovateľa dôvody kasačnej sťažnosti sú plne odôvodnené a v plnom rozsahu dané, pričom jednoznačne vyplývajú okrem iného i z platnej judikatúry Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu ČR z 21. apríla 2005, sp. zn. 3Azs 33/2004 (S 625 Sb. NSS, www.nssoud.cz) v znení: „Ak je kasačnou sťažnosťou napadnuté uznesenie o odmietnutí žaloby, prichádza pre sťažovateľa ako dôvod tvrdenie sťažovateľa o nezákonnosti rozhodnutia o odmietnutí žaloby, pričom však pod tento dôvod podania kasačnej sťažnosti spadá tiež taký prípad, keď vada konania pred správne m súdom I. inštancie mala, alebo mohla mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia o odmietnutí správneho žalobného návrhu a tiež vada konania v tvrdenej zmätočnosti konania pred správne m súdom.

9. Na základe uvedených dôvodov sťažovateľ navrhol, aby kasačný súd napadnuté uznesenie správneho súdu zrušil a vec vrátil správne m súdu na ďalšie konanie a rozhodnutie.

10. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

III.

Konanie pred kasačným súdom

11. Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) predovšetkým postupom podľa § 452 ods. 1 v spojení s § 439 SSP preskúmal prípustnosť kasačnej sťažnosti a z toho vyplývajúce možné dôvody jej odmietnutia. Po zistení, že kasačnú sťažnosť podal sťažovateľ včas [§ 443 ods. 1 SSP], a s prihladením na formálnu viazanosť posudzovania kasačnej sťažnosti [§ 453 ods. 2 časť vety prvej pred bodkočiarkou v spojení s § 439 ods. 3 písm. a/ SSP] a neviazanosť sťažnostným návrhom (§ 453 ods. 3 SSP) kasačný súd preskúmal napadnuté uznesenie spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu, a jednomyseľne (§ 462 ods.1 v spojení s § 139 ods. 4 SSP) dospel k záveru, že uznesenie správneho súdu je potrebné zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie

konanie v zmysle § 462 ods. 1 SSP, pretože po jej preskúmaní kasačný súd na základe nižšie uvedených právnych názorov dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

IV.

Vybrané ustanovenia, z ktorých kasačný súd vychádzal

Podľa § 6 ods. 1 SSP 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 orgánov verejnej správy a rozhodujú v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná.

Podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny 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.

Podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

Podľa § 440 ods. 1 písm. j) SSP kasačnú sťažnosť možno odôvodniť len tým, že správny súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že podanie bolo nezákonne odmietnuté.

Podľa § 3 ods.3 zákona č. 151/2022 Z. z. ak § 4 ods. 1 neustanovuje inak, výkon súdnictva prechádza od 1. júna 2023 z krajských súdov na správne súdy vo všetkých veciach, v ktorých je od 1. júna 2023 daná právomoc správnych súdov, a to: z Krajského súdu v Banskej Bystrici, Krajského súdu Trenčína a Krajského súdu v Žiline na Správny súd v Banskej Bystrici.

V.

Právne posúdenie veci kasačným súdom

12. Na prvom mieste kasačný súd zdôrazňuje, že zákonodarca výkon správneho súdnictva (najmä čl. 46 a čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky) založil iba na návrhovej slobode účastníka (v preskúmvanej veci sťažovateľka), t. j. na zodpovednosti za obranu svojich práv (vigilantibus leges sunt scriptae) v medziach čl. 13 Dohovoru o ochrane základných práv a ľudských slobôd, vybrať si podľa Správneho súdneho poriadku z prostriedkov ochrany ten najvhodnejší, pričom kasačný súd nie je oprávnený do tejto procesnej slobody vstupovať.

13. Zo zásady, že kasačný súd je dôvodmi kasačnej sťažnosti viazaný (§ 439 ods. 3 písm. a/ a contrario § 453 ods. 2 veta druhá SSP) jednoznačne vyplýva procesná povinnosť sťažovateľa s plnou zodpovednosťou za procesný výsledok navrhnutý v kasačnej sťažnosti [sťažnostný návrh podľa § 445 ods. 1 písm. d/ SSP] náležite vymedziť dôvod kasačnej sťažnosti [§ 440 v spojení s 445 ods. 1 písm. c/ SSP]. V dôsledku spomenutej viazanosti kasačný súd nekoná nad rozsah (§ 453 úvod SSP), ktorý sťažovateľ vymedzil v kasačnej sťažnosti uplatneným dôvodom.

14. Za zásadné považuje kasačný súd hneď úvodom svojho právneho posúdenia, poukázať na skutočnosť, že sťažovateľ vymedzil rozsah svojej kasačnej sťažnosti sťažnostnými bodmi v zmysle § 440 ods. 1 písm. f), g) a j) SSP. Z jej obsahu priamo vyplýva, že sťažovateľ namieta nielen nesprávny procesný postup správneho súdu, ktorým mu správny súd znemožnil ako účastníkovi správneho konania, jemu prináležiace a neodňateľné procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, ale aj nezákonné rozhodnutie správneho súdu z dôvodu, že správny súd rozhodol napadnutým uznesením na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, a teda krajský súd rozhodol procesne nezákonne a plne nedôvodne a z toho dôvodu, naplnil dôvod kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. j/ SSP, tým že správnu žalobu nezákonne odmietol.

15. Kasačný súd v predmetnej veci posudzoval, či námietky sťažovateľa ohľadne porušeniu práva na spravodlivý proces, nesprávneho právneho posúdenia veci a napokon nezákonne odmietnutej žaloby boli dôvodné.

K námietke porušenia práva na spravodlivý proces

16. Sťažovateľ namietal, že uznesenie správneho súdu je absolútne nepreskúmateľné pre jeho nezrozumiteľnosť a pre nedostatok dôvodov.

17. K námietke porušenia práva na spravodlivý proces považuje kasačný súd za dôležité uviesť, že pod právom na spravodlivý proces sa nerozumie iba včasné, nestranné a vynútiteľné rozhodnutie súdu, ale podstatným prvkom je aj riadne a dostatočné odôvodnenie rozhodnutia súdu. V opačnom prípade môže byť rozhodnutie súdu považované za nepreskúmateľné. Nedostatočné alebo žiadne odôvodnenie zakladá procesnú vadu zmätočnosti (uznesenie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Cdo/111/2018).

18. Obsah práva na spravodlivý súdny proces nespočíva len v tom, že osobám nemožno brániť v uplatnení práva alebo ich diskriminovať pri jeho uplatňovaní, obsahom tohto práva je i relevantné konanie súdov a iných orgánov Slovenskej republiky. Do práva na spravodlivý súdny proces nepatrí právo účastníka konania, aby sa všeobecný súd stotožnil s jeho právnymi názormi, navrhovaním a hodnotením dôkazov (IV. ÚS 252/04). Právo na spravodlivý súdny proces neznamená ani právo na to, aby bol účastník konania pred všeobecným súdom úspešný, teda aby bolo rozhodnuté v súlade s jeho požiadavkami a právnymi názormi (I. ÚS 50/04).

19. Správny súd žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP, nakoľko žaloba je podľa jeho názoru neprípustná.

20. K samotnému nedostatočnému odôvodneniu napadnutého uznesenia správneho súdu kasačný súd uvádza, že námietky sťažovateľa sú v tomto kontexte dôvodné. Správny súd uspokojivo logickým a preskúmateľným spôsobom neposkytol odpoveď, prečo správnu žalobu považoval za neprípustnú, a to najmä s poukazom na skutočnosť, že sťažovateľ tvrdil, že v administratívnom konaní bol zastúpený advokátom na celé konanie, o čom aj predložil plnomocenstvo zo dňa 15.07.2022. Sťažovateľ nespochybňoval, že plnomocenstvo nebolo úradne osvedčené, avšak nezodpovedanou otázkou zo strany správneho súdu ostalo, či išlo o vadu odstrániteľnú alebo nie a či listom, (ktorým správny orgán 1. stupňa oznámil sťažovateľovi, že nakoľko k odvolaniu bolo priložené splnomocnenie pre advokáta, ktoré nie je v súlade s § 126 ods. 5 ZoPC, nebude/nebolo v ďalšom konaní akceptované), nedošlo k zásahu do jeho subjektívnych práv.

21. Správny súd v dôvodoch svojho rozhodnutia o odmietnutí žaloby uviedol, že predmetné oznámenie predstavuje opatrenie procesnej povahy, ktoré samo o sebe nepredstavuje taký zásah do práv žalobcu, ktorý by odôvodňoval samostatné preskúmanie tohto opatrenia správnym súdom na podklade správnej žaloby. Správny súd vychádzal z toho, že napadnuté oznámenie je procesným postupom správneho orgánu, ktorý môže byť predmetom súdneho prieskumu zákonnosti v rámci preskúmania právoplatného rozhodnutia o odvolaní voči rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu, kedy môžu byť posudzované procesné postupy žalovaného a orgánu druhého stupňa z pohľadu porušenia procesných práv žalobcu pri vybavovaní jeho žiadosti, zvlášť ak odvolateľ môže odstrániť nedostatky plnej moci v rámci administratívneho konania.

22. Takéto odôvodnenie rozhodnutia správneho súdu je zmätočné a neakceptovateľné, nakoľko správny súd opomenul, že uvedeným listom správny orgán 1. stupňa účastníkovi konania/sťažovateľovi de facto oznamuje, že konanie sa skončilo. Predmetným listom správny orgán 1. stupňa fakticky účastníkovi konania oznámil, že odvolanie, ktorého súčasťou je aj splnomocnenie pre advokáta, ktoré nie je v súlade s § 126 ods. 5 ZoPC, nebolo/nebude v ďalšom konaní akceptované. Inými slovami, správny orgán 1. stupňa účastníkovi konania oznámil, že o jeho odvolaní voči rozhodnutiu nebude rozhodovať.

23. Preto argumentácia správneho súdu, že napadnuté oznámenie je procesným postupom správneho orgánu, ktorý môže byť predmetom súdneho prieskumu zákonnosti v rámci preskúmania právoplatného rozhodnutia o odvolaní voči rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu nemôže obstať.

24. Správny súd sa s dôvodmi sťažovateľa uplatnenými v žalobe nevysporiadal, a tým spôsobil nezákonnosť rozhodnutia o odmietnutí žaloby podľa článku § 98 ods. 1 písm. g) SSP, pretože rozhodnutie je nepreskúmateľné z dôvodu nedostatku odôvodnenia a zmätenosti dôvodov rozhodnutia.

25. Podľa ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu SR za nepreskúmateľnosť okrem iného sa považuje, „ak krajský súd nepreskúma jednu z námietok uvedených v žalobe“, ale aj vtedy, „ak z odôvodnenia napadnutého rozhodnutia krajského súdu nie je zrejmé, prečo sa súd nezaoberal právnou argumentáciou účastníka konania uvedenou v žalobe a prečo súd považuje žalobné námietky účastníka konania za nepravdivé, mylné alebo vyvrátené.“

26. Správny súd, ktorý sa zaoberá takýmito argumentmi, ich nemôže len odmietnuť pre ich nesprávnosť, ale musí aj uviesť konkrétne dôvody, v čom spočíva ich nesprávnosť.

27. Najvyšší správny súd SR pripomína, že Európsky súd pre ľudské práva a zhodne aj Ústavný súd SR kladie nároky na kvalitu odôvodnenia, ale v rozsahu skutkových okolností a právnych argumentov, ktoré sú podstatné pre meritum sporu. Rozsah odôvodnenia predurčuje povaha veci. Európsky súd pre ľudské práva zdôrazňuje, že argumenty týkajúce sa práv a slobôd vyplývajúcich z Dohovoru sú veľmi významné argumenty, ktoré vnútroštátne súdy nesmú opomenúť a musia sa s nimi vyrovnáť (Wagner and J.M.W.L. v. Luxembourg, rozsudok z 28.06.2007 k sťažnosti č. 76240/01).

28. Ústavný súd SR tiež viackrát uviedol, že povinnosťou súdu je uviesť v rozhodnutí dostatočné a relevantné dôvody, na ktorých rozhodnutie založil. „Dostatočnosť a relevantnosť týchto dôvodov sa musí týkať tak skutkovej, ako i právnej stránky rozhodnutia (napr. m. III. ÚS 328/05, III. ÚS 116/06).“ Ústavný súd SR vo viacerých rozhodnutiach bližšie konkretizoval, že „Vyrovnáť sa“ s argumentom účastníka konania teda znamená uviesť dôvody na prijatie alebo odmietnutie týchto argumentov. Ak sú argument

odmietne, musí ho v odôvodnení rozhodnutia buď vyvrátiť, alebo spochybníť, prípadne vysvetliť, z akého dôvodu uvedený argument nie je právne relevantný v okolnostiach prípadu. Nestačí, ak súd na argument účastníka konania zareaguje, ale vyrovná sa s ním nedostatočne, „stručným konštatovaním“. Inak povedané, nestačí formálne zaoberanie sa námietkou účastníka konania. Súd sa s argumentom musí vyrovnáť dostatočne. Ak argument odmietne, musí dostatočným spôsobom uviesť, z akého dôvodu (prečo) argument pokladá za nesprávny. Argumenty súdu uvedené pre odmietnutie argumentov účastníka konania musia byť jasné, zrozumiteľné, dostatočne konkrétne, aby naozaj vyvracali alebo spochybňovali argumenty účastníka konania.

29. Ako vyplýva z nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 736/2016 z 05. decembra 2017 „za arbitrálne zaoberanie sa argumentmi možno označiť všeobecné konštatovanie súdu, že argumenty účastníka sú nesprávne alebo irelevantné, ak súd vôbec nevysvetlí alebo iba nedostatočne vysvetlí, prečo ich považuje za nesprávne alebo irelevantné. Čím dôkladnejšia a podrobnejšia je argumentácia účastníka konania, tým dôkladnejšia musí byť aj argumentácia súdu, ktorou predložené argumenty spochybňuje alebo vyvracia.“

30. Najvyšší správny súd SR z kasačnej sťažnosti a spisu správneho súdu zistil, že správny súd vôbec nereagoval na podstatné argumenty sťažovateľa, predmetom ktorých bola námietka, že

správnou žalobou napadol individuálny správny akt - list OPATRENIE nazvanom „Doručená plná moc - oznámenie“ vydané správnym orgánom I. stupňa Oddelením cudzineckej polície Policajného zboru Žilina a celý jemu predchádzajúci postup, ktorý je podľa sťažovateľa porušením ústavnoprávne a medzinárodnoprávne garantovaných základných princípov /zásad/ materiálneho právneho štátu, najmä princípu materiálnej spravodlivosti a materiálnej ochrany zákonnosti vrátane princípov riadneho a spravodlivého procesu, princípu právnej istoty, a najmä princípu predvídateľnosti rozhodnutí orgánov verejnej moci, ako aj princípu ochrany legitímnych očakávaní a tiež princípu, že právo nemôže vzniknúť /vziť/ z bezprávia a nespravodlivosti.

31. Napriek tomu správny súd odmietol žalobu s odôvodnením, že je neprípustná, nakoľko napadnuté oznámenie je procesným postupom správneho orgánu, ktorý môže byť predmetom súdneho prieskumu zákonnosti v rámci preskúmania právoplatného rozhodnutia o odvolaní voči rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu, kedy môžu byť posudzované procesné postupy žalovaného a orgánu druhého stupňa z pohľadu porušenia procesných práv žalobcu pri vybavovaní jeho žiadosti, zvlášť ak odvolateľ môže odstrániť nedostatky plnej moci v rámci administratívneho konania.

32. Správny súd nedal presvedčivú odpoveď na to, či uvedeným listom nemohlo dôjsť k zásahu do subjektívnych práv sťažovateľa, keď mu správny orgán 1. stupňa de facto oznámil, že odvolanie proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o pobyt, ktorého súčasťou bolo splnomocnenie pre advokáta, na ktorom nebol osvedčený podpis splnomocniteľa, nebolo/nebude akceptované v ďalšom konaní, čím mu oznámil, že v konaní o jeho odvolaní nebude pokračovať.

33. Správne súdy aplikujúce právo, musia vo svojej činnosti postupovať nasledovne: riešiť problémy výkladu a aplikácie práva s čo najväčšou mierou racionality. Nedostatky plnej moci (na ktorej nebol osvedčený podpis splnomocniteľa) predloženej v správnom konaní o žiadosti sťažovateľa o pobyt podľa zákona o pobyte cudzincov, nemusi nevyhnutne spôsobiť ukončenie konania bez toho, aby bol účastník konania vyzvaný na odstránenie takého nedostatku. Napokon to pripúšťa aj samotný správny súd, keď v dôvodoch svojho rozhodnutia uvádza, že odvolateľ môže odstrániť nedostatky plnej moci v rámci administratívneho konania.

34. To samozrejme platí, pokiaľ by správne konanie ďalej pokračovalo a odvolací správny orgán by rozhodoval o odvolaní proti prvostupňovému správneho rozhodnutiu. To však nie je prípad sťažovateľa, ktorý práve namieta, že napadnutým listom mu správny orgán oznámil, že v konaní o jeho odvolaní o zamietnutí žiadosti o pobyt pre nedostatok plnomocenstva nebude pokračovať. Správny súd sa však týmito okolnosťami nezaoberal. Naopak zmätočne tvrdil, že sa tým bude zaoberať odvolací správny orgán v rámci preskúmania právoplatného rozhodnutia o odvolaní voči rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu.

35. Kasačný súd na tomto mieste preto musí zdôrazniť, že odňatím možnosti konať pred súdom treba rozumieť taký závadný procesný postup súdu, ktorým sa účastníkovi znemožní realizácia jeho procesných práv priznaných mu v súdnom konaní za účelom ochrany jeho práv a právom chránených záujmov. Za takýto postup treba považovať aj nedostatočne odôvodnené odmietnutie žaloby v prípade nesprávnej aplikácie zákonného ustanovenia o odmietnutí žaloby. Tiež odňatím možnosti konať pred súdom treba rozumieť taký závadný procesný postup súdu, ktorým sa účastníkovi znemožní realizácia jeho procesných práv priznaných mu v súdnom konaní za účelom ochrany jeho práv a právom chránených záujmov.

36. Vychádzajúc zo sťažnostných bodov kasačnej sťažnosti sťažovateľa Najvyšší správny súd SR konštatuje, že sťažovateľom namietané porušenie práva na spravodlivý proces napadnutým rozhodnutím správneho súdu je opodstatnené a dôvodná je námietka sťažovateľa, že správny súd porušil právo sťažovateľa na spravodlivý proces, pretože jeho právne závery sú z pohľadu namietaného práva spochybniteľné, neúplné, ale tiež nepresvedčivé a prima facie, preto nemôžu v právnom štáte obstáť.

K námietke nesprávneho právneho posúdenia

37. Čo sa týka samotného právneho posúdenia správneho súdu o neprípustnosti správnej žaloby, je možné stotožniť sa so sťažovateľom. Sťažovateľ namietal, že správny súd vec nesprávne právne posúdil, pričom z argumentácie sťažovateľa vyplýva, že sa nestotožnil s právnym názorom krajského súdu, že napadnutý list žalovaného, (ktorým tento oznamuje sťažovateľovi, že jeho odvolanie proti rozhodnutiu o zamietnutí žiadosti o prechodný pobyt pre nedostatky plnej moci, nebolo správnym orgánom akceptované) nepodlieha súdnemu prieskumu.

38. Podľa § 2 ods. 2 SSP každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

39. Podľa § 3 ods. 1 SSP, na účely tohto zákona sa rozumie administratívnym konaním postup orgánu verejnej správy v rámci výkonu jeho pôsobnosti v oblasti verejnej správy pri vydávaní individuálnych správnych aktov a normatívnych správnych aktov, rozhodnutím orgánu verejnej správy správny akt vydaný orgánom verejnej správy v administratívnom konaní, ktorý je formálne označený ako rozhodnutie alebo je za rozhodnutie považovaný podľa osobitného predpisu a zakladá, mení, zrušuje alebo deklaruje práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby, alebo sa jej priamo dotýka, opatrením orgánu verejnej správy správny 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 nečinnosťou orgánu verejnej správy stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

40. Podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP správny súd uznesením odmietne žalobu, ak je neprípustná. V správnom súdnictve je právo na prístup k súdu vymedzené princípom generálnej klauzuly (§ 6 SSP) s negatívnou enumeráciou (§ 7 SSP), z ktorého vyplýva, že súdy v zásade preskúmavajú všetky rozhodnutia orgánov verejnej správy okrem tých, ktoré zákon výslovne z prieskumu vylučuje. Rozhodnutia a postupy orgánov štátnej správy a územnej samosprávy podliehajú správnomu prieskumu zásadne bez ďalších vymedzení. Tieto správne orgány sú základom verejnej správy, a preto na to, aby ich rozhodnutia a postupy boli preskúmateľné v správnom súdnictve, zákon nevyžaduje splnenie ďalších kritérií. Nie je pritom rozhodujúce, ako sú tieto normatívne akty terminologicky označené, pretože okrem rozhodnutí môže ísť aj o opatrenia, dokonca aj o záväzné pokyny či záväzné stanoviská. Do popredia sa dostáva predovšetkým kritérium individuálnych záujmov jednotlivca dotknutých administratívnym zásahom v spojení so skúmaním rozsahu uplatnenia diskrečných právomocí správneho orgánu pri realizácii tohto zásahu (pozri Pecníková, M.: Tendencie aplikácie článku 6 ods. 1 dohovoru v sporoch s orgánmi verejnej moci. In: Justičná revue, č. 5/2002, s. 616 - 635).“

41. Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa tak v zmysle uvedených podmienok súdneho prieskumu ustálenej a súdnej praxe považujú aj povolenia (napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. I. ÚS 354/08) alebo aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právnoaplikačné akty správnych orgánov uvedené v ustanovení § 3 ods. 7 Správneho poriadku.

42. Aj keď sa na proces vydávania týchto aktov výslovne nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, v zmysle § 3 ods. 7 Správneho poriadku, ktorý spadá do časti upravujúcej základné pravidlá (obsahujúce všeobecné právne princípy správneho konania bez ohľadu na limitujúce zákonné ustanovenia v zmysle mnohých odporúčaní prijatých Výborom ministrov Rady Európy), platí, že ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v § 3 ods. 1 až 6 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.

43. Najvyšší správny súd SR súd ako príklady vecne prejednávania oznámenia orgánu verejnej správy uvádza výsledky týchto konaní vedených na Najvyššom súde SR pod sp. zn. 4Sžf 77/2014 (rozsudok sp. zn. 4Sžf 77/2014 z 10. septembra 2015) a sp. zn. 6Sžf 115/2014 (rozsudok sp. zn. 6Sžf 115/2014 z 24. februára 2016).

44. Najvyšší správny súd SR pritom odkazuje na právne závery Ústavného súdu Slovenskej republiky, uvedené v náleze sp. zn. III. ÚS 91/2016, že pokiaľ súd v správnom súdnictve odmietne vecne prejsť žalobu smerujúcu proti neformálnemu oznámeniu správneho orgánu, ktorý nemal zo zákona vyplývajúcu povinnosť vydať rozhodnutie, dopúšťa sa odopretia spravodlivosti vo vzťahu k takému žalobcovi.

45. K znakom právneho štátu a medzi jeho základné hodnoty patrí neoddeliteľne princíp právnej istoty [(čl. 1 ods. 1 ústavy), napr. PL. ÚS 36/95], ktorého neopomenuteľným komponentom je predvídateľnosť práva. Súčasťou uvedeného princípu je tiež požiadavka, aby sa na určitú právne relevantnú otázku pri opakovaní v rovnakých podmienkach dala rovnaká odpoveď (napr. m. m. I. ÚS 87/93, PL. ÚS 16/95 a II. ÚS 80/99), teda to, že obdobné situácie musia byť rovnakým spôsobom právne posudzované. V uvedených prípadoch bol ústavný súd toho názoru, že najvyšší súd zastavením konania porušil sťažovateľkami označené ich základné práva na súdnu a inú právnu ochranu a spravodlivé súdne konanie v zmysle čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 a 2 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru. Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy Slovenskej republiky v citovanom znení kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.

46. Vo všeobecnej rovine musí Najvyšší správny súd SR konštatovať, že pritom nie je rozhodujúcim kritériom, ako sú tieto individuálne správne akty formálne (t. j. terminologicky) označené, pretože okrem rozhodnutí môže ísť aj o rozhodnutia, ktoré zákonodarca v zmysle iných dôvodov po formálnej stránke označil ako opatrenia, povolenia, súhlas alebo platobný výmer, dokonca aj o záväzné pokyny či záväzné stanoviská (napríklad v inej právnej oblasti analogia iuris § 3 ods. 7 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní /správny poriadok/).

47. Už prostredníctvom inej rozhodovacej činnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky jednoznačne vymedzil právne akty vydané Radou Európy ako formálne pramene slovenského právneho poriadku. Najmä prostredníctvom rozsudku sp. zn. 1Sžo/28/2009 zo dňa 8. februára 2011 bolo najvyšším súdom zdôraznené: „V tejto súvislosti nemožno opomenúť skutočnosť, že verejná správa je službou verejnosti a základné pravidlá konania uvedené v § 3 Správneho poriadku, pre ktoré východiskom je v systéme prameňov práva predovšetkým ústava (najmä čl. 2) a zákony (vrátane právnej úpravy založenej právom Európskych spoločenstiev resp. upravenej medzinárodnými zmluvami), i keď sú formulované viac všeobecným spôsobom, je potrebné, vzhľadom na to, že slovenské právo je súčasťou európskeho právneho systému, v praxi interpretovať v duchu európskeho štandardu všeobecných požiadaviek na kvalitu postupov a činnosti verejnej správy súhrnne označovaných ako princípy „dobrej správy“ (Good Governance, Good Administration), majúceho základ v literatúre, judikatúre európskych inštitúcií a niektorých dokumentoch najmä Rady Európy (najmä odporúčania a rezolúcie Výboru ministrov Rady Európy) a Európskej únie.“

48. Preto aj v prejednávanej veci je potrebné zdôrazniť, že v zmysle odporúčania Rady Európy Rec (89)8, ktoré upravuje dočasnú súdnu ochranu poskytovanú v správnych záležitostiach, „termín správny akt znamená v súlade s rezolúciou (77)31 o ochrane jednotlivca vo vzťahu k správnym aktom správnych orgánov každé jednotlivé opatrenie alebo rozhodnutie prijaté pri výkone správy verejným orgánom ktoré priamo zasahuje do práv, slobôd alebo záujmov osôb“ (viď aj rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 17.05.2016 sp. zn. III. ÚS 91/2016).

49. Na základe takto vymedzeného rámca súdneho prieskumu bolo pre posúdenie postupu správneho súdu nutné zodpovedať otázku, či je list žalovaného - Oznámenie č. PPZ-HCP-BB7-988-008/2022-PC zo dňa 01.06.2022, možné preskúmať v správnom súdnictve a či záver správneho súdu o nepreskúmateľnosti napadnutého listu s poukazom na uplatnené námietky sťažovateľa nie je predčasný.

50. V súvislosti s uvedeným musí Najvyšší správny súd SR k preskúmateľnosti oznámení, listov a iných neformálnych aktov správnych orgánov, ktoré síce nevykazujú formálne znaky administratívneho rozhodnutia avšak evidentne disponujú jeho materiálными znakmi, dodať, že už v minulosti vyslovil viackrát právne názory, od ktorých nemá dôvod s poukazom na konštantnosť judikatúry sa odchýliť, a preto na svoju rozhodovaciu činnosť v prejednávanej veci na podporu svojich vyššie uvedených právnych názorov odkazuje. Rozhodnutia a postupy orgánov štátnej správy a územnej samosprávy podliehajú správnomu prieskumu zásadne bez ďalších vymedzení. Tieto správne orgány sú základom verejnej správy, a preto na to, aby ich rozhodnutia a postupy boli preskúmateľné v správnom súdnictve, zákon nevyžaduje splnenie ďalších kritérií.

51. Nemožno opomenúť ani judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva a Ústavného súdu Slovenskej republiky (pozri napr. nálezy Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 24/2010 a III. ÚS 283/2010), ktorá postupne speje k novozformulovaným kritériám na posudzovanie aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) a ktorá už naďalej nevylučuje aplikáciu Dohovoru ani aj pri rozhodovaní o sporoch medzi fyzickými a právnickými osobami a orgánmi verejnej moci o zákonnosť rozhodnutí daňových orgánov (Bendenoun proti Francúzsku - rozsudok z 24. februára 1994, séria A, č. 284, Georgiou proti Spojenému kráľovstvu - rozhodnutie zo 16. mája 2000 o prijateľnosti sťažnosti č. 40042/98, Ferrazzini proti Taliansku - rozhodnutie z 12. júla 2001 vo veci sťažnosti č. 44759/98). Rovnako aj z rozsudku Najvyššieho súdu SR z 11.03.2014 sp. zn. 4Sžf/1/2014, ktorý bol publikovaný v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky č. 3/2015, je zrejmé, že pre preskúmateľnosť v správnom súdnictve nie je nutné, aby malo oznámenie formálne náležitosti rozhodnutia. „Aj keď oznámenie o zamietnutí odvolania nemá formálne náležitosti rozhodnutia vydaného v administratívnom konaní, svojimi procesnými dôsledkami významne zasahuje do ústavne chráneného práva účastníka konania na prejednanie veci, preto je takéto oznámenie i bez formálnych znakov rozhodnutia spôsobilým predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve.“ S poukazom na ústavou garantované právo na súdnu ochranu zakotvené v článku 46 ústavy vo vzťahu k súdnemu prieskumu rozhodnutí dáva Najvyšší správny súd SR do pozornosti aj rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 17.05.2016 sp. zn. III. ÚS 91/2016, v zmysle ktorého: „Za spôsobilý predmet súdneho prieskumu sa tak v zmysle uvedených podmienok súdneho prieskumu už niekoľko rokov ustálenej a prevažujúcej súdnej praxe považujú aj povolenia alebo aj listy s charakterom rozhodnutia vydané príslušným orgánom verejnej správy ako právnoaplikačné akty správnych orgánov uvedené v ustanovení § 3 ods. 7 Správneho poriadku. Aj keď sa na proces vydávania týchto aktov výslovne nevzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, v zmysle § 3 ods. 7 Správneho poriadku, ktorý spadá do časti upravujúcej základné pravidlá (obsahujúce všeobecné právne princípy správneho konania bez ohľadu na limitujúce zákonné ustanovenia v zmysle mnohých odporúčaní prijatých Výborom ministrov Rady Európy), platí, že ustanovenia o základných pravidlách konania uvedených v § 3 ods. 1 až 6 sa primerane použijú aj pri vydávaní osvedčení, posudkov, vyjadrení, odporúčaní a iných podobných opatrení.“ Obdobne aj v náleze Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/08 Ústavný súd Slovenskej republiky zdôraznil, že nie je podstatné to, ako je príslušný (individuálny) právny akt formálne označený (rozhodnutie, opatrenie, oznámenie, vyjadrenie a pod.), ale to, či svojimi účinkami smeruje ku konkrétnym adresátom práva, a zakladá im priamo alebo aj sprostredkovane práva alebo povinnosti.

52. Vo veci sp. zn. 5Sžf 31/2011 s poukazom na vecný rozsah konania pred správnym súdom vymedzený pôvodne v § 244 ods. 3 a 248 O.s.p. Najvyšší súd SR uviedol, že: „výnimky z aplikácie ústavy (čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky), i keď sú ustanovené zákonom, nie je možné vykladať extenzívne, ale treba k nim pristupovať reštriktívne“. Vzhľadom k tomu, že krajský súd sa uvedenými skutočnosťami nezaoberal, jeho záver o nepreskúmateľnosti listu žalovaného je predčasný a neodôvodnený.

53. Vzhľadom na uvedené skutočnosti kasačný súd napadnuté uznesenie správneho súdu podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie. Iný postup by bol v rozpore so zásadou „denegatio iustitiae“ (odopretie spravodlivého súdneho konania), ktorú zohľadňuje aj Ústava Slovenskej republiky v čl. 46, a súčasne by iný postup viedol k porušeniu základného práva na súdnu ochranu uvedenú v citovanom článku 46 ústavy, čo je zrejme aj z vyššie uvedeného rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky zo 17.05.2016 sp. zn. III. ÚS 91/2016 ...„Pokiaľ súd v správnom súdnictve odmietne vecne prejednať žalobu smerujúcu proti neformálnemu oznámeniu správneho orgánu, ktorý nemal zo zákona vyplývajúcu povinnosť vydať rozhodnutie, dopúšťa sa odopretia spravodlivosti vo vzťahu k takému žalobcovi.“

54. V ďalšom konaní bude úlohou správneho súdu pokračovať v konaní v intenciách právneho názoru vysloveného kasačným súdom.

VI.

Záverečné zhodnotenie

55. Najvyšší správny súd dospel k záveru, že správny súd porušil zákon svojim procesným postupom, ako aj právnym posúdením veci uvedeným v napadnutom uznesení. Vzhľadom na sťažovateľom vymedzený rozsah kasačnej sťažnosti ju kasačný súd považuje za dôvodnú, v dôsledku čoho uznesenie správneho súdu bolo potrebné podľa § 462 ods. 1 SSP zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

56. O trovách kasačného konania rozhodne správny súd podľa § 467 ods. 3 SSP, podľa ustanovenia ktorého, ak kasačný súd zruší rozhodnutie správneho súdu a vec mu vráti na ďalšie konanie, správny súd rozhodne aj o nároku na náhradu trov kasačného konania.

57. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky jednomyseľne (§ 147 ods. 2 v spojení s § 139 ods. 4 SSP).

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu opravný prostriedok nie je prípustný.