

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 7Ssk/132/2023  
Identifikačné číslo súdneho spisu: 1022200688  
Dátum vydania rozhodnutia: 30. 04. 2024  
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: Mgr. Michal Novotný  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:1022200688.1

## Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobkyne: N.. I. T., B.. XX. Y. XXXX, Z. L. Z.Á. XX, L., zastúpenej: Advokátska kancelária JUDr. E. Mišíková & JUDr. R. Cádra, s. r. o., Partizánska 2, Bratislava, IČO: 50 469 738, proti žalovanému: Ministerstvo obrany Slovenskej republiky, Kutuzovova 8, Bratislava, o preskúmanie personálneho rozkazu ministra obrany Slovenskej republiky č. 42 z 21. marca 2022 a personálneho rozkazu generálneho tajomníka služobného úradu žalovaného č. 59 z 22. marca 2022, o kasačnej sťažnosti žalobkyne proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 S 119 a 128/2022-62 z 28. februára 2023 takto

### rozhodol:

- I. Kasačná sťažnosť žalobcu sa zamietá.
- II. Účastníkom sa nepriznáva nárok na náhradu trov kasačného konania.

### odôvodnenie:

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že žalobkyňa je od 4. apríla 2007 v štátnej službe profesionálneho vojaka a podľa § 71 zákona č. 281/2015 Z. z. o štátnej službe profesionálnych vojakov v znení neskorších predpisov bola od 1. júna 2021 vyčlenená na plnenie úloh Vojenského spravodajstva (ako dôstojníčka spravodajskej podpory 3. stupňa). Informačnou správou z 28. februára 2022 riaditeľ Vojenského spravodajstva navrhol skončiť toto vyčlenenie, lebo ďalšie pôsobenie žalobkyne v štruktúre Vojenského spravodajstva nedávalo záruku riadneho výkonu štátnej služby. Po súhlase ministra obrany Slovenskej republiky veliteľ žalobkyne 17. marca 2022 spracoval návrh na toto personálne opatrenie. Žalobkyňa k návrhu uviedla, že jej nie je jasný dôvod skončenia vyčlenenia. Po odporúčaní tohto opatrenia riaditeľom Vojenského spravodajstva minister obrany personálnym rozkazom č. 42 z 21. marca 2022 jednak ukončil jej vyčlenenie na plnenie úloh Vojenského spravodajstva, jednak ju vyčlenil na plnenie úloh žalovaného podľa § 71 ods. 1 písm. a) zákona č. 281/2015 Z. z. Nato ju generálny tajomník služobného úradu personálnym rozkazom č. 59 z 22. marca 2022 ustanovil do konkrétnej funkcie u žalovaného.

2. Proti obom týmto personálnym rozkazom podala žalobkyňa správnu žalobu. V nej zdôraznila najmä ustanovenie čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého nesmie byť z právomoci súdov vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. K tomu odkázala na judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky. Namietala, že personálnym rozkazom č. 42 bolo zasiahnuté do jej práva na inú právnu ochranu, keďže nebola oboznámená s konkrétnymi dôvodmi jeho vydania. V informačnej správe pre ministra bola podľa nej označená za nespohľadlivú v zmysle § 16 ods. 7 zákona č. 281/2015 Z. z., čím sa zasiahlo do jej práva na zachovanie osobnej cti a dobrej povesti. Taktiež namietala zásah do práva vlastníť majetok z dôvodu zníženia služobného platu.

3. Správny súd tu napadnutým uznesením č. k. 5 S 119 a 128/2022-62 odmietol túto správnu žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP. Konštatoval, že napadnuté personálne rozkazy nie sú rozhodnutiami, ktoré by sa týkali základných práv a slobôd žalobkyne. Podľa správneho súdu sú rozhodnutiami, ktoré sú v zmysle § 7 písm. h) SSP vylúčené zo súdneho preskumu, pretože § 91 ods. 10 zákona č.

281/2015 Z. z. výslovne ustanovuje, že nie sú preskúmateľné súdom. Správny súd poukázal aj na nález sp. zn. II. ÚS 360/2022, ktorým ústavný súd zastavil konanie o ústavnej sťažnosti žalobkyne z dôvodu nevyčerpania všetkých možných opravných prostriedkov - možnosti preskúmať personálny rozkaz mimo odvolacieho konania podľa § 65 až 68 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov. Sama žalobkyňa v ústavnej sťažnosti pritom argumentovala, že proti personálnemu rozkazu nie je prípustné odvolanie a nie je ani preskúmateľný súdom.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenie k nej

4. Včas podanou kasačnou sťažnosťou sa žalobkyňa domáha zrušenia tohto uznesenia vrátenia veci na ďalšie konanie. Na úvod zopakovala svoju argumentáciu zo správnej žaloby. Ďalej namietala, že správny súd iba uviedol, že v danom prípade nejde o zásah do jej základných ľudských práv, ale vôbec sa nezaoberal jej argumentmi a nedal na ne žiadnu konkrétnu odpoveď. Za nesprávny považovala aj postup správneho súdu, ktorý jej 10. marca 2023 doručil výzvu podľa § 106 ods. 1 SSP s možnosťou vyjadrenia sa v určenej lehote, čo žalobkyňa aj urobila. Medzitým však už vydal napadnuté uznesenie, a tak ani nemohol ani zohľadniť jej vyjadrenie. V závere odkázala aj na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcu sa odôvodnenia súdnych rozhodnutí.

5. Žalovaný navrhol zamietnuť kasačnú sťažnosť, pretože uznesenie považoval za správne a úplné. Replika žalobkyne neobsahovala ani žiadne nové skutočnosti, k čomu tiež odkázal na judikatúru ESLP. Stotožnil sa aj so záverom správneho súdu o vylúčení rozhodnutí zo súdneho prieskumu.

III.

Posúdenie veci kasačným súdom

6. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnuté uznesenie v celom rozsahu (§ 453 ods. 1 SSP) a predchádzajúce konanie pred správnym súdom bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) v medziach uplatnených kasačných bodov (§ 453 ods. 2 SSP).

7. V prerokúvanej veci kasačný súd odmietol správnu žalobu žalobkyne, pretože dospel k záveru, že ňou napadnuté personálne rozkazy sú vylúčené z prieskumu správnymi súdmi. Podľa Správneho súdneho poriadku v zásade platí, že súdnemu prieskumu podliehajú všetky rozhodnutia vydané orgánmi verejnej správy (porov. § 2 ods. 2 a § 6 ods. 1) s výnimkou tých, ktorých prieskum zákon vylučuje. Medzi ne podľa § 7 písm. h) SSP patria aj rozhodnutia, opatrenia, rozkazy, nariadenia, príkazy a pokyny, personálne rozkazy a disciplinárne rozkazy orgánov verejnej správy, ktorých preskúmanie vylučuje osobitný predpis. Žalobkyňa v prerokúvanej veci napadla predovšetkým personálny rozkaz, ktorým bolo ukončené jej vyčlenenie na plnenie úloh Vojenského spravodajstva v zmysle § 71 ods. 7 zákona č. 281/2015 Z. z. a ktorým bola zároveň na plnenie úloh ministerstva podľa § 71 ods. 1 písm. a) cit. zákona. Podľa § 91 ods. 1 písm. b) cit. zák. sa personálny rozkaz vydáva v právnych vzťahoch profesionálneho vojaka súvisiacich so zmenami v štátnej službe (okrem iného) podľa § 71. Zákon proti nim nepripúšťa odvolanie (§ 91 ods. 9 cit. zákona) a taktiež výslovne vylučuje ich prieskum súdmi (§ 91 ods. 10 cit. zákona). Z citovaného ustanovenia tak vyplýva, že prieskum tohto personálneho rozkazu je výslovne vylúčený, a tak ho súdy v súlade s cit. § 7 písm. h) SSP nepreskúmajú. Citovanú výluku zo súdneho prieskumu vo svojej doterajšej judikatúre nepovažoval za spornú ani ústavný súd (porov. napr. uznesenie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 387/2022).

8. Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy má však každý, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, právo obrátiť sa na súd, aby preskúmal toto rozhodnutie, ak zákon neustanovuje inak. Odoprenie súdnej ochrany vo veciach prieskumu rozhodnutí orgánov verejnej správy je tak možné vylúčiť, ak to ustanoví zákon, čo sa v tomto prípade stalo už citovaným ustanovením § 91 ods. 10 zákona č. 281/2015 Z. z. Podľa poslednej vety čl. 46 ods. 2 ústavy však z právomoci súdov však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Žalobkyňa sa už v správnej žalobe odvolávala na toto ustanovenie a tvrdila, že personálny rozkaz o skončení vyčlenenia na plnenie úloh Vojenského spravodajstva sa dotýka jej základných práv a slobôd, a preto nesmie byť z prieskumu súdu vylúčený. Možno s ňou súhlasiť, že odôvodnenie napadnutého uznesenia k tejto otázke nie je nijako obsiahle. Kasačný súd však za dostatočný považuje odkaz správneho súdu na nález sp. zn. II. ÚS 360/2022, ktorý sa týkal práve prieskumu personálneho rozkazu č. 42. Ústavný súd v ňom akceptoval jeho vylúčenie zo súdneho prieskumu a za jediný prostriedok nápravy považoval jeho preskúvanie mimo odvolacieho konania podľa § 219 ods. 2 zákona č. 281/2015 Z. z. Ak teda správny súd svoj záver o tom, že tu napadnuté personálne rozkazy sa netýkajú základných práv a slobôd profesionálneho vojaka, odôvodnil odkazom na uvedený nález, je podľa kasačného súdu takéto odôvodnenie dostatočné.

9. Zo zisteného skutkového stavu vyplýva, že personálny rozkaz č. 42 ukončil vyčlenenie žalobkyne na plnenie úloh Vojenského spravodajstva. Vyčlenenie profesionálneho vojaka podľa § 71 zákona č. 281/2015 Z. z. je jedným z druhov zmien v služobnom pomere (porov. zaradenie citovaného ustanovenia

do siedmeho dielu druhej hlavy pod marginálnou rubrikou „Zmeny v služobnom pomere“). Dôsledkom vyčlenenia profesionálneho vojaka je okrem iného zmena služobného úradu v zmysle § 6 ods. 1 cit. zák. a je s ním spojené ustanovenie do príslušnej funkcie (§ 63 a 65 cit. zák.), teda určitého systemizovaného miesta s vopred určenými úlohami. Vyčlenenie profesionálneho vojaka v uvedenom zmysle je tak v podstate „určením pracovného miesta“ tohto vojaka a ukončenie jeho vyčlenenia je zasa zmenou tohto pracovného miesta. Ústavný súd už v minulosti judikoval, že hoci ustanovenie čl. 35 ods. 3 ústavy zaručuje vo všeobecnosti právo na prácu, nemožno ho interpretovať tak, že by zaručovalo právo na konkrétne pracovné miesto (porov. uznesenie sp. zn. II. ÚS 12/93). Skončenie vyčlenenia tak neznamenalo skončenie služobného pomeru žalobkyne, ani jeho podstatnú zmenu, ale len to, že už naďalej nemala vykonávať určité konkrétne služobné úlohy na konkrétnom mieste (vo Vojenskom spravodajstve).

10. Podľa žalobkyne samej personálny rozkaz č. 42 zasahoval do jej základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, pretože nebola oboznámená s konkrétnymi dôvodmi jeho vydania. V tejto súvislosti však treba uviesť, že pre posúdenie, či určité rozhodnutie sa „dotýka“ základných práv a slobôd, treba vychádzať zásadne z jeho právnych účinkov, ktoré sú viazané na jeho výrok. Na to, aby sa rozhodnutie „dotýkalo“ základných práv a slobôd v zmysle čl. 46 ods. 2 druhej vety ústavy, podľa kasačného súdu nepostačuje len tvrdenie, že v procese jeho vydávania údajne došlo k postupu, ktorý porušuje základné právo na inú právnu ochranu v zmysle čl. 46 ods. 1 ústavy. Pretože pojem „iná právna ochrana“ v zmysle tohto ustanovenia je mimoriadne široký, znamenalo by to, že v podstate akékoľvek rozhodnutie vydávané v akomkoľvek procesnom postupe orgánu verejnej správy by niekedy mohlo byť porušením práva na inú právnu ochranu. To by však znamenalo, že v podstate každé rozhodnutie by sa niekedy mohlo dotýkať tohto základného práva, a teda žiadne rozhodnutie by nikdy nebolo možné zákonom vylúčiť zo súdneho prieskumu, hoci to výslovne predpokladá dôvetok čl. 46 ods. 2 prvej vety ústavy. Podľa judikatúry ústavného súdu však jednotlivé ustanovenia ústavy treba vykladať a používať v ich vzájomnom súlade. V právnom štáte nemožno pripustiť izolovaný výklad jednotlivých článkov ústavy (porov. napr. uznesenie sp. zn. II. ÚS 128/95 alebo nález sp. zn. PL. ÚS 12/01). Sama okolnosť, že personálny rozkaz podľa žalobkyne zasahuje do jej práva na inú právnu ochranu, tak nemôže predstavovať dostatočný dôvod, ktorý by bránil jeho vylúčeniu zo súdneho prieskumu v zmysle čl. 46 ods. 2 druhej vety ústavy.

11. Žalobkyňa ďalej tvrdila, že personálny rozkaz zasahuje aj do jej základného práva na zachovanie osobnej cti a dobrej povesti, pretože ju označuje za nespoľahlivú. Obsah personálneho rozkazu však toto jej tvrdenie vyvracia - nie je v ňom žiadna zmienka ani o prípadnej spoľahlivosti žalobkyne, ani o tom, že by jej pôsobenie v štruktúrach Vojenského spravodajstva nedávalo záruku riadneho výkonu štátnej služby. Táto posledne citovaná formulácia je obsiahnutá len v informačnej správe pre ministra. Ustanovenie § 16 ods. 7 zákona č. 281/2015 Z. z., na ktoré žalobkyňa poukazuje, predstavuje len rozšírenie požiadaviek spoľahlivosti pre profesionálneho vojaka, ktorý má vykonávať funkciu vo Vojenskom spravodajstve, nevyplýva však z neho, že by bola spoľahlivosť spojená len s výkonom takejto funkcie. Naopak, podľa § 16 ods. 1 písm. g) cit. zák. je spoľahlivosť všeobecným predpokladom vzniku služobného pomeru profesionálneho vojaka a aj predpokladom jeho trvania (porov. § 16 ods. 2 cit. zák.). Žalobkyňa bola napriek skončeniu vyčlenenia ponechaná v služobnom pomere profesionálnej vojačky a bola dokonca vyčlenená na plnenie úloh žalovaného. Preto nemožno rozumne uvažovať nad tým, že by skončenie vyčlenenia malo navonok (pre tretie osoby) výpovednú hodnotu o jej spoľahlivosti a že by sa kvôli tomu personálny rozkaz mohol týkať jej základných práv a slobôd.

12. Žalobkyňa tiež tvrdila, že ukončením vyčlenenia sa zasahuje do jej práva vlastníť majetok znížením jej platu o 466,15 €. V tomto smere však predovšetkým treba uviesť, že predmetom napadnutých personálnych rozkazov nebolo určenie jej služobného platu, ani ďalších náležitostí. Žalobkyňa bližšie nevysvetlila, či a ako bol jej služobný plat určený práve vzhľadom na jej vyčlenenie a aký služobný plat jej náleží po skončení vyčlenenia. Necitovala ani žiadne ustanovenie, z ktorého by vyplývalo, že s jej vyčlenením je spojený práve nárok na určitý služobný plat. Ustanovenia § 156 až 165 zákona č. 281/2015 Z. z., ktoré upravujú platové pomery profesionálnych vojakov, nezaručujú žiaden osobitný plat pri vyčlenení na plnenie úloh Vojenského spravodajstva. Len ustanovenie § 157 ods. 2 a 4 pripúšťa v týchto prípadoch čiastočne odlišný postup pri zvýšení funkčnej tarify, nie však nárok naň. Z judikatúry ústavného súdu možno vyvodiť, že za majetok (majetkové právo) podľa čl. 20 ods. 1 ústavy možno považovať zákonom ustanovený plat spojený s určitou funkciou a zníženie takto zaručeného platu môže byť zásahom doň, resp. zásahom do legitímneho očakávania v zmysle čl. 1 dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (porov. nález sp. zn. PL. ÚS 8/2017). Toto majetkové právo, resp. legitímne očakávanie na získanie majetku, je však chránené len počas výkonu funkcie, s ktorou je spojené. Pretože skončením (zánikom) určitej funkcie toto majetkové právo

a legitímne očakávanie zaniká, nie je takéto skončenie zásahom do tohto majetkového práva, resp. legitímneho očakávania, ale naopak, dôvodom jeho zániku.

13. Okrem ustanovenia čl. 46 ods. 2 ústavy však právo na prístup k súdu zaručuje aj ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru, pretože spory štátnych zamestnancov môžu spadať pod pojem „občianske práva a záväzky“. Európsky súd pre ľudské práva v rozsudku z 19. apríla 2007, Vilho Eskelinen a ďalší proti Fínsku, sťažnosť č. 63235/00, definoval dve negatívne kritériá, ktoré vylučujú použitie tohto ustanovenia. Po prvé, prístup k súdu pre dotknutú pozíciu či kategóriu zamestnancov je výslovne vylúčený na základe vnútroštátneho práva. Po druhé, toto vylúčenie je založené na objektívnych dôvodoch spojených so záujmom štátu. Nepostačuje pritom, že sa dotknutý zamestnanec podieľa na výkone verejnej moci alebo že medzi ním a štátom existuje zvláštne puto dôvery a lojality. Štát musí preukázať, že predmet sporu je viazaný na výkon verejnej moci alebo ním je ohrozené dané zvláštne puto. Pri posudzovaní tejto druhej podmienky ESĽP prihliada okrem iného na povahu úloh, ktoré dotknutý zamestnanec vykonáva (porov. rozsudok z 23. marca 2010, Cudak proti Litve, sťažnosť č. 15869/02).

14. V prerokúvanej veci kasačný súd konštatuje, že vylúčenie dotknutého personálneho rozkazu spod súdneho prieskumu je výslovne ustanovené v cit. § 91 ods. 10 zákona č. 281/2015 Z. z., takže prvá podmienka testu z veci Vilho Eskelinen je splnená. Pokiaľ ide o druhú podmienku, podstatné je, že vo veci ide o skončenie vyčlenenia žalobkyne na plnenie úloh Vojenského spravodajstva. Podľa § 1 ods. 1 zákona NR SR č. 198/1994 Z. z. o Vojenskom spravodajstve účinného do 31. januára 2023 Vojenské spravodajstvo plnilo úlohy na úseku obrany, obranyschopnosti a bezpečnosti Slovenskej republiky. Na tento účel podľa § 2 ods. 1 cit. zák. získavalo, sústreďovalo a vyhodnocovalo informácie zamerané na činnosti ohrozujúce suverenitu, ústavné zriadenie, územnú celistvosť štátu, aktivity cudzích spravodajských služieb, terorizmus a jeho financovanie a podporovanie, vlastizradu, záškodníctvo, a niektoré iné. Ustanovenie § 20 ods. 1 cit. zák. takisto ukladal povinnosť mlčanlivosti tomu, kto plní či plnil úlohy Vojenského spravodajstva. Povaha vykonávaných úloh je podľa kasačného súdu nevyhnutne spätá s výkonom najzákladnejších úloh verejnej moci, medzi ktoré patrí ochrana vlastného štátneho zriadenia, zvrchovanosti a bezpečnosti štátu. Vyčlenením na plnenie úloh Vojenského spravodajstva v zmysle § 71 zákona č. 281/2015 Z. z. sa potom práve určuje, ktorý zamestnanec bude tieto zásadné úlohy v prospech Slovenskej republiky plniť. Ich plnenie si vyžaduje osobitné puto dôvery a lojality medzi štátom a osobou, ktorá ich vykonáva. Skončením vyčlenenia sa potom zamestnancovi odníma ich plnenie. Vyčlenenie a jeho zrušenie sa tak týka priamo výkonu verejnej moci a osobitného putu, v dôsledku čoho je splnená aj druhá podmienka testu veci Vilho Eskelinen (porov. podobne rozhodnutie ESĽP z 18. novembra 2014, Spulis a Vaškevičs proti Litve, sťažnosť č. 2631/10 a 12253/10). Nejde o prípad bežného pracovnoprávného sporu v podobe preradenia na inú pozíciu (porov. napr. rozsudok z 18. septembra 2012, Ohneberg proti Rakúsku, sťažnosť č. 10781/08). Ustanovenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru tak v prerokúvanej veci nie je použiteľné, a preto nebráni vylúčeniu veci zo súdneho prieskumu.

15. Z uvedených dôvodov tak podľa kasačného súdu vylúčenie personálneho rozkazu o skončení vyčlenenia na plnenie úloh Vojenského spravodajstva, ale aj naň nevyhnutne nadväzujúceho personálneho rozkazu č. 59 zo súdneho prieskumu neodporuje ani čl. 46 ods. 2 ústavy, ani čl. 6 ods. 1 Dohovoru. Preto sa nestotožnil s názorom žalobkyne, že správny súd nedôvodne odmietol jej správnu žalobu. Rovnako sa nestotožnil ani s námietkou žalobkyne, že jej nebolo včas doručené vyjadrenie žalovaného. Napadnutým uznesením totiž správny súd odmietol žalobu podľa § 98 ods. 1 písm. g) SSP ako neprípustnú, čo predstavuje neodstrániteľnú podmienku konania. To zohľadňuje aj ustanovenie § 106 ods. 1 SSP, ktoré predpokladá, že správny súd zašle vyjadrenie žalovaného žalobcovi, ak (okrem iného) nerozhodne vo veci bez nariadenia pojednávania. Pretože rozhodnutie o odmietnutí žaloby nie je rozhodnutím vo veci samej, správny súd ho mohol urobiť aj bez pojednávania (porov. § 107 ods. 1 SSP a contrario), a tak ani vôbec nemusel zasielať žalobkyni vyjadrenie žalovaného. Ak tak urobil, no nevyčkal jej repliku, neporušil ani jej právo na spravodlivý proces.

IV.

Záver

16. Zo všetkých uvedených dôvodov tak kasačný súd dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobkyne nie je dôvodná, a preto ju podľa § 461 SSP uznesením zamietol.

17. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 167 ods. 1 v spojení s § 168 ods. 1 a § 467 ods. 1 SSP, keď žalobkyňa vo veci úspech nemala a žalovaný ho síce mal, kasačný súd však nezistil dôvody, aby mu nárok na náhradu trov priznal.

18. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 3 : 0 (jednomyseľne).

**Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.