



# **ZBIERKA**

**STANOVÍSK NAJvyššIEHO SÚDU  
A ROZHODNUTÍ SÚDOV  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY**

**3/2021**

**OBSAH*****Rozhodnutia vo veciach správnych*****33. Osobitná poučovacia povinnosť správneho súdu**

I. V prípade, ak je z obsahu správnej žaloby a jej príloh zrejmé, že žalobca cez ustanoveného opatrovníka napadol blokové rozhodnutie policajného orgánu a konkretizoval aj deň, kedy bolo napadnuté blokové rozhodnutie žalobcovi oznámené a tiež ho predložil správnemu súdu vo fotokópii, nemôže správny súd žalobu odmietnuť z dôvodu, že žalobca vady správnej žaloby na jeho procesnú výzvu neodstránil.

II. Správny súdny poriadok *expressis verbis* neurčuje, v akej podobe majú byť podstatné náležitosti žaloby v nej vyjadrené, či výlučne v textovej časti žaloby alebo inak. Zákonomdarca v tejto súvislosti použil slovo „uviesť“ (§ 182 Správneho súdneho poriadku), a preto ak sú podstatné náležitosti žaloby abstrahovateľné napr. z príloh žaloby, t.j. nie priamo z vlastného textu žaloby, potom je potrebné vo veci uplatniť materiálny výklad a mať za to, že žaloba zákonom predpísané náležitosti – aj v rozsahu ako je tieto možné vyvodiť z príloh žaloby – obsahuje.

III. Správny súdny poriadok zakotvil osobitnú (obligatórnu) poučovaciu povinnosť správneho súdu vo vzťahu k účastníkom, ktorí „nie sú práva znalí“ a táto je vymedzená aj k možnosti zvoliť si advokáta alebo obrátiť sa na Centrum právnej pomoci (§ 26 ods. 2 Správneho súdneho poriadku). Vzťahuje sa nielen na prípady obligatórneho právneho zastúpenia žalobcu (§ 49, 449 a 479 Správneho súdneho poriadku), ale aj na fakultatívne zastúpenie žalobcu, či iných účastníkov konania (§ 51 Správneho súdneho poriadku).

V prípade, že z obsahu podaní zaslaných žalobcom prostredníctvom ustanoveného opatrovníka je zrejmé, že konal s nezalostou právnej úpravy, musí správny súd vychádzať z toho, že súdy majú poskytovať v súdnom konaní materiálnu ochranu zákonnosti tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov.

(Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. januára 2021, sp. zn. 6Asan/20/2019) ..... 4

**34. Ochrana nefajčiarov – stavebne oddelený priestor**

Zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bližšie nedefinuje pojem „stavebne oddelený priestor“, a preto je žiaduce ho vnímať v kontexte a zmysle jeho vlastnej právnej úpravy, ktorej účelom je zabrániť prieniku škodlivých látok z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie, do iných nefajčiarskych priestorov. V opačnom prípade dôjde k naplneniu skutkovej podstaty správneho deliktu.

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. marca 2018, sp. zn. 7Sžo/27/2016) ..... 9

**35. Trváci správny delikt na úseku stavebného práva**

I. V prípade, že stavebný úrad obce na základe štátneho stavebného dohľadu zistí, že stavebník začal stavbu bez stavebného povolenia, dopustí sa stavebného priestupku a v takomto prípade ide o trváci správny delikt a stavebný priestupok trvajúceho charakteru trvá až do ukončenia protiprávneho konania.

II. Zákon, ak vychádzame z analógie legis, sankcionuje u trvajúceho priestupku práve udržiavanie protiprávneho stavu. Znakom trvajúceho priestupku je konanie páchatel'a spočívajúce vo vyvolaní a následnom udržiavaní protiprávneho stavu. Je charakteristický i tým, že na dobu jeho páchania sa hľadá ako na jeden skutok, a teda jeden priestupok, resp. správny delikt, a to až do okamihu ukončenia protiprávneho stavu.

III. Ak sa takýto trváci priestupok prejednáva z úradnej povinnosti a vytvorený protiprávny stav nebol doteraz ukončený, začína plynúť dvojročná prekluzívna lehota na prejednanie trvajúceho priestupku (§ 20 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov) až okamihom doručenia oznámenia o začatí priestupkového konania subjektu, ktorý je podozrivý z jeho spáchania.

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 10. marca 2021, sp. zn. 6Asan/17/2019) ..... 22

**36. Územná pôsobnosť všeobecne záväzného nariadenia**

Charakter územnej pôsobnosti všeobecne záväzného nariadenia obce (mesta, mestskej časti) celým územím obce (mesta, mestskej časti) ešte neznamená, že by obec nemohla všeobecne záväzným nariadením určiť pravidlá času predaja v obchode a času v prevádzke služieb aj v závislosti od vymedzenia určitej zóny (napr. špecifikáciou ulíc alebo iným opisným spôsobom) v danej obci (§ 4 ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov).

(Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 12. decembra 2018, sp. zn. 8Usam/1/2017) ..... 32

- 37. Prokurátorská žaloba proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy**  
Zákonodarca podanie prokurátorskej žaloby proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy neobmedzil žiadnou lehotou. Jedinou podmienkou prípustnosti žaloby proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy je (§ 359 ods. 1 Správneho súdneho poriadku), že prokurátor musí podať protest proti tomuto všeobecne záväznému nariadeniu a jeho protestu nebolo vyhovené. Správny súd teda nemôže žalobu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy odmietnuť z dôvodu oneskorenosti. (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. apríla 2020, sp. zn. 8Usam/1/2020) ..... **43**
- 38. Verejné kultúrne podujatie a voľná pouličná aktivita**  
Verejné kultúrne podujatie sa organizuje usporiadaním, a teda má spravidla väčší spoločenský a sociálny rozsah, ide o organizovanú činnosť, ktorej účelom je vytvoriť optimálne podmienky pre účasť verejnosti na takomto spoločenskom podujatí.  
Voľná pouličná aktivita je na rozdiel od verejného kultúrneho podujatia založená na individuálnej osobnej umeleckej prezentácii, bez vytvárania osobitných podmienok na jej uskutočnenie. Všeobecne záväzné nariadenie má subsidiárny charakter a môže byť aplikované iba na tie pouličné produkcie, ktoré nemajú povahu verejného kultúrneho podujatia. (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 7. augusta 2019, sp. zn. 3Usam/1/2019) ..... **49**
- 39. Vyčerpanie repliky a dupliky – poučenie správneho súdu**  
K vyjadreniu žalobcu sa môžu účastníci konania vyjadriť v lehote určenej správnym súdom (§ 106 ods. 2 Správneho súdneho poriadku), pričom na ďalšie vyjadrenia správny súd nemusí prihliadať, ak o tom účastníkov konania poučí. A preto po vyčerpaní repliky a dupliky správny súd na ďalšie vyjadrenia nemusí už prihliadať a vtedy koná v súlade so zákonnými procesnými pravidlami. (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 14. apríla 2021, sp. zn. 6Asan/12/2019) ..... **55**
- 40. Nečinnosť orgánu verejnej správy**  
I. Nečinnosťou orgánu verejnej správy treba rozumieť nielen jeho absolútnu nečinnosť, ale i to, ak orgán verejnej správy koná spôsobom, ktorý znamená porušenie práva na spravodlivý proces bez zbytočných prieťahov, a to obzvlášť po tom, ako nečinnostnej žalobe vyhovel správny súd.  
II. Účinnosťou Správneho súdneho poriadku o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje okresný úrad v sídle kraja, ak osobitný predpis neustanovuje inak (§ 4 ods. 2 písm. d/ zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 125/2016 Z. z.). Až právoplatné rozhodnutie správneho orgánu druhého stupňa (okresného úradu v sídle kraja) je možné preskúmať správnou žalobou. (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 21. apríla 2021, sp. zn. 6Sžk/7/2020) ..... **64**
- 41. Preukazovanie príslušnosti k obecnej a mestskej polícii**  
Príslušník obecnej polície preukazuje príslušnosť k obecnej polícii rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície, identifikačným odznakom obecnej polície a preukazom príslušníka obecnej polície súčasne. V súvislosti s ďalším spôsobom preukázania príslušnosti - ústne vyhlásenie „obecná polícia“ alebo „mestská polícia“, toto prichádza do úvahy iba vo výnimočných prípadoch. (Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 8. novembra 2018, sp. zn. 7Usam/1/2017) ..... **72**
- 42. Správne konanie I. a II. stupňa predstavuje jeden celok**  
Ak sa odvolací orgán v rámci odvolacieho konania zaoberal iba skutočnosťami, ktoré existovali v čase prvostupňového konania, ale nie i tými, ktoré vyšli najavo v odvolacom konaní, je potom jeho postup porušením procesných pravidiel správneho konania. Navyiac, podanie odvolania proti služobnému hodnoteniu, ktorým bol policajt hodnotený ako nespôsobilý vykonávať doterajšiu alebo akúkoľvek inú funkciu, malo odkladný účinok (§ 242 ods. 6 písm. c/ zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov) a odvolací správny orgán mal dokazovanie sám doplniť (§ 243 ods. 3 citovaného zákona), keďže tento dôkaz mal k dispozícii v čase odvolacieho konania. (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. januára 2021, sp. zn. 5Sžk/40/2020) ..... **80**
- 43. Zákonná lehota na vykonanie daňovej kontroly**  
Lehota na vykonanie daňovej kontroly má objektívny charakter. V prípade nedodržania zákonnej lehoty na vykonanie daňovej kontroly dochádza k tzv. procesnej preklúzii. Vyplýva to zo slovného spojenia „najviac jeden rok“. Ide o obdobie, počas ktorého môže správca dane realizovať svoju právomoc voči daňovému subjektu. (Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 10. decembra 2019, sp. zn. 3Sžk/40/2019) ..... **87**

**44. Späťvzatie žiadosti policajta o uvoľnenie zo služobného pomeru**

Zatiaľ čo v § 191 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov je upravená povinnosť príslušného orgánu uvoľniť zo služobného pomeru policajta, ak o to požiada, tak v § 191 ods. 4 citovaného zákona je prostredníctvom normatívnej formulácie vyjadrená možnosť správnej úvahy príslušného orgánu vo vzťahu k „rozhodnutiu“ o tom, či bude akceptovať, resp. súhlasiť so späťvzatím žiadosti o uvoľnenie. Inak povedané, kým žiadosť o uvoľnenie z funkcie je spojená de facto s nárokom na vyhovievanie tejto žiadosti, tak žiadosť o späťvzatie uvoľnenia z funkcie závisí od posúdenia, a teda od správnej úvahy príslušného správneho orgánu.

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 19. novembra 2020, sp. zn. 5Sžk/33/2020) ..... **90**

**45. Medzičlánok vsunutý do pohyblivej dodávky tovaru**

Ak do pohyblivej dodávky tovaru bol vsunutý medzičlánok, ktorý uskutočňoval iba vôľové nadobudnutie a odovzdanie tovaru, ktorý sa už nachádzal v dispozičnej sfére konečného odberateľa (v jeho sklade), absentuje u takejto transakcie ekonomický zmysel.

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 19. novembra 2020, sp. zn. 3Sžfk/45/2019) ..... **96**

**46. Cudzinec z tretej krajiny – priznanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím**

Aby v prípade žiadosti cudzinca, ktorý nie je občanom štátu Európskeho hospodárskeho priestoru, ale má dlhodobý pobyt na území Slovenskej republiky, o priznanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím ako kompenzácie jeho ťažkého postihnutia nedošlo k porušeniu práva na rovnaké zaobchádzanie, je potrebné uprednostniť aplikáciu ustanovenia čl. 11 ods. 1 písm. d) Smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, pred vnútroštátnym ustanovením § 3 ods. 1 písm. a) bod 6 \* zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení platnom pred 1. januárom 2018, ktoré takú osobu z priznania kompenzácie ťažkého zdravotného postihnutia vylučuje.

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. mája 2020, sp. zn. 9Sžsk/6/2019) ..... **101**

**47. Absencia právomoci Sociálnej poisťovne**

I. Absencia právomoci Sociálnej poisťovne na určenie uplatniteľnej legislatívy v dôsledku jej definitívneho určenia podľa čl. 16 ods. 3 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, ako neodstrániteľná prekážka konania vylučuje aplikáciu zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, a teda aj aplikáciu jeho ustanovení § 194 a § 172 ods. 1; v takom prípade Sociálna poisťovňa zastaví konanie podľa § 30 ods. 1 písm. e) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.

II. Správny súd je povinný vo vzťahu k žalobe každého žalobcu počas celého konania skúmať aktívnu legitimitáciu každého žalobcu osobitne. Nepreukázanie aktívnej žalobnej legitímácie podľa § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku má za následok buď odmietnutie tej-ktorej žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku, ak bol žalobca zjavne neoprávnenou osobou na podanie žaloby, alebo zamietnutie žaloby podľa § 190 Správneho súdneho poriadku.

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. novembra 2020, sp. zn. 9Sžsk/120/2019) ..... **113**

## 33.

**R O Z H O D N U T I E**

I. V prípade, ak je z obsahu správnej žaloby a jej príloh zrejmé, že žalobca cez ustanoveného opatrovníka napadol blokované rozhodnutie policajného orgánu a konkretizoval aj deň, kedy bolo napadnuté blokované rozhodnutie žalobcovi oznámené a tiež ho predložil správne súdu vo fotokópii, nemôže správny súd žalobu odmietnuť z dôvodu, že žalobca vady správnej žaloby na jeho procesnú výzvu neodstránil.

II. Správny súdny poriadok *expressis verbis* neurčuje, v akej podobe majú byť podstatné náležitosti žaloby v nej vyjadrené, či výlučne v textovej časti žaloby alebo inak. Zákonodarca v tejto súvislosti použil slovo „uviesť“ (§ 182 Správneho súdneho poriadku), a preto ak sú podstatné náležitosti žaloby abstrahovateľné napr. z príloh žaloby, t.j. nie priamo z vlastného textu žaloby, potom je potrebné vo veci uplatniť materiálny výklad a mať za to, že žaloba zákonom predpísané náležitosti – aj v rozsahu ako je tieto možné vyvodit' z príloh žaloby – obsahuje.

III. Správny súdny poriadok zakotvil osobitnú (obligatórnu) poučovaciu povinnosť správneho súdu vo vzťahu k účastníkom, ktorí „nie sú práva znalí“ a táto je vymedzená aj k možnosti zvolit' si advokáta alebo obrátiť sa na Centrum právnej pomoci (§ 26 ods. 2 Správneho súdneho poriadku). Vzťahuje sa nielen na prípady obligatórneho právneho zastúpenia žalobcu (§ 49, 449 a 479 Správneho súdneho poriadku), ale aj na fakultatívne zastúpenie žalobcu, či iných účastníkov konania (§ 51 Správneho súdneho poriadku).

V prípade, že z obsahu podaní zaslaných žalobcom prostredníctvom ustanoveného opatrovníka je zrejmé, že konal s neznalosťou právnej úpravy, musí správny súd vychádzať z toho, že súdy majú poskytovať v súdnom konaní materiálnu ochranu zákonnosti tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov.

(Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 20. januára 2021, sp. zn. 6Asan/20/2019)

---

1. Krajský súd v Trnave napadnutým uznesením č. k. 43Sa/10/2019-24 zo dňa 22. júla 2019 podľa § 98 ods. 1, písm. h/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) odmietol žalobu žalobcu zo dňa 02. júna 2019. Konštatoval, že žalobca v súdom určenej lehote neodstránil vady predmetnej žaloby, bez odstránenia ktorých nie je možné pokračovať v konaní a rozhodnúť. Vytýkané vady spočívali v neoznačení druhu žaloby, v opomenutí označenia žalovaného, v opomenutí označenia napádaného rozhodnutia, v opomenutí označenia dňa oznámenia napadnutého rozhodnutia a taktiež v nepripojení napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy. Uviedol, že správny súd v uznesení, ktorým vyzýval na odstránenie vád žaloby, žalobcu zároveň poučil o následkoch ich neodstránenia.

2. O náhrade trov konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. a/ SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá na ich náhradu právo, nakoľko žaloba bola odmietnutá.

3. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca prostredníctvom právneho zástupcu v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť z dôvodov uvedených v § 440 ods. 1 písm. f/ a g/ SSP a žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky zrušil uznesenie Krajského súdu v Trnave č. k. 43Sa/10/2019-24 zo dňa 22. júla 2019. Taktiež žiadal o zrušenie rozhodnutia správneho orgánu Obvodného oddelenia Policajného zboru T. Zároveň si uplatnil náhradu trov konania.

4. V podanej kasačnej sťažnosti namietal, že žalobný návrh obsahoval všetky zákonom požadované náležitosti, hoci nie vo forme, na akú je súd zvyknutý, keďže žalobca nemá právnické vzdelanie ani skúsenosti s konaním pred súdom. Zdôraznil, že ak by súd žalobcu upozornil vo svojom rozhodnutí na možnosť dať sa zastúpiť advokátom, nemuselo dôjsť k situácii, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces.

5. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania, bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP) preskúmal vec a dospel k záveru, že uznesenie krajského súdu je potrebné zrušiť a vec mu vrátiť na ďalšie konanie.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

6. Podľa článku 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky.

7. Podľa § 2 ods. 1 SSP v správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

8. Podľa § 5 ods. 2 SSP konanie pred správnym súdom je jednou zo záruk ochrany základných ľudských práv a slobôd a ochrany práv a oprávnených záujmov účastníkov administratívneho konania.

9. Podľa § 26 ods. 2 SSP správny súd poučí účastníkov konania o možnosti zvoliť si advokáta alebo obrátiť sa na Centrum právnej pomoci.

10. Podľa § 59 ods. 1 SSP ak ide o podanie vo veci samej, z ktorého nie je zrejmé, čoho sa týka a čo sa ním sleduje, alebo ide o podanie neúplné alebo nezrozumiteľné, správny súd uznesením vyzve toho, kto podanie urobil, aby podanie doplnil alebo opravil v lehote podľa § 58 ods. 2.

11. Podľa § 59 ods. 2 SSP v uznesení podľa odseku 1 správny súd uvedie, v čom je podanie neúplné alebo nezrozumiteľné a ako ho doplniť alebo opraviť, a poučí o možnosti podanie odmietnuť.

12. Podľa § 59 ods. 3 SSP ak sa v lehote určenej správnym súdom podanie nedoplní alebo neopraví, správny súd podanie odmietne uznesením; to neplatí, ak pre uvedený nedostatok možno v konaní pokračovať.

13. Podľa § 60 SSP správny súd predvolá na výsluch toho, kto podanie urobil, ak má za to, že tým možno dosiahnuť odstránenie väd podania. Pri výsluchu správny súd uvedie, v čom je podanie neúplné alebo nezrozumiteľné, a poučí, ako podanie opraviť alebo doplniť.

14. Najvyšší súd z obsahu súdneho spisu zistil, že podaním zo dňa 02. júna 2019 sa žalobca prostredníctvom ustanoveného opatrovníka domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia zo dňa 22. mája 2019 vydaného Obvodným oddelením Policajného zboru T. v blokovom konaní, fotokópiu ktorého zároveň k predmetnej žalobe doložil vo forme prílohy (č. 1. 4). Ďalej z priložených rozhodnutí Okresného súdu Galanta vyplýva, že žalobca bol rozsudkom č.k. 11Nc/18/2003-44 zo dňa 08. júla 2004 pozbavený spôsobilosti k právnym úkonom v plnom rozsahu, a následne uznesením č.k. 19Ps/12/2017-44 zo dňa 12. marca 2018 mu bol ustanovený za opatrovníka J. P., nar. x, bytom x, ktorému bola zároveň uložená povinnosť opatrovanca zastupovať v konaní pred súdmi, štátnymi orgánmi a orgánmi samosprávy, spravovať majetok opatrovanca, predkladať súdu dvakrát ročne k 30. júnu a 31. decembru kalendárneho roka správu o výkone opatrovníckej funkcie a po skončení opatrovania predložiť súdu záverečný účet o správe majetku opatrovanca, pričom právne úkony presahujúce rámec bežnej správy vykonané opatrovníkom za opatrovanca vyžadujú pre svoju platnosť schválenie súdom.

15. Nakoľko krajský súd dospel k záveru, že podanie žalobcu nie je úplné, uznesením č.k. 43Sa/10/2019-18 zo dňa 05. júna 2019 vyzval žalobcu na odstránenie väd žaloby, a to konkrétne, aby tento v lehote 20 dní odo dňa doručenia:

- riadne označil druh žaloby,
- uviedol označenie žalovaného,
- označenie napadnutého rozhodnutia a dňa jeho vydania, prípadne označenie výrokov, ktoré napáda, ak sú tieto samostatné a oddeliteľné a žaloba nesmeruje voči celému rozhodnutiu alebo opatreniu,
- uviedol deň, kedy mu bolo napadnuté rozhodnutie oznámené,
- pripojil napadnuté rozhodnutie vo fotokópii.

Zároveň krajský súd žalobcu poučil o následku neodstránenia väd žaloby vo vyššie naznačenom smere spočívajúcom v odmietnutí podania postupom podľa § 59 ods. 3 SSP.

16. Nakoľko žalobca vady správnej žaloby neodstránil, krajský súd následne uznesením č. k. 43Sa/10/2019-24 zo dňa 22. júla 2019 postupom podľa § 98 ods. 1 písm. h/ SSP žalobu odmietol.

17. Najvyšší súd po preskúmaní veci dospel k záveru, že uvedeným postupom krajský súd procesne pochybil.

18. V prvom rade najvyšší súd považuje za potrebné uviesť, že z obsahu podanej žaloby, ako aj jej príloh je zrejmé, že žalobca prostredníctvom ustanoveného opatrovníka žalobou napadol rozhodnutie Obvodného oddelenia Policajného zboru T. zo dňa 22. mája 2019, ako aj deň, kedy bolo napadnuté rozhodnutie žalobcovi oznámené, dokonca súdu predložil aj fotokópiu tohto rozhodnutia (č.l. 4). Za takto preukázaného stavu, kedy žalobca je pozbavený spôsobilosti na právne úkony a jeho súdom ustanoveným opatrovníkom je osoba bez právneho vzdelania, mal krajský súd zvoliť citlivejší, jednoduchší a priamejší prístup vo vzťahu k žalobcovi v procese odstraňovania väd podania - žaloby, prípadne žalobcovho ustanoveného opatrovníka predvolať na informatívny výsluch a vhodným spôsobom ho poučiť a usmerniť tak, aby žalobcovi nevznikla ujma na jeho právach, prípadne právom chránených záujmoch.

19. Rovnako tak je potrebné poukázať na ustanovenie § 26 ods. 2 SSP, v zmysle ktorého má správny súd povinnosť účastníka konania poučiť o možnosti zvoliť si advokáta alebo obrátiť sa na Centrum právnej pomoci.

20. Poučovacia povinnosť obsiahnutá v § 26 SSP má povahu premietnutia ústavnoprávneho princípu na spravodlivý súdny proces do správneho súdneho konania. Túto tzv. manudukačnú povinnosť má správny súd a realizuje ju voči tým účastníkom správneho súdneho konania, ktorí „nie sú práva znalí“. Prostredníctvom tejto povinnosti sa súčasne realizuje zásada rovnosti zbraní. Ak totiž majú mať účastníci v rámci správneho súdneho konania rovnaké postavenie (§ 5 ods. 9), musia mať aj v materiálnej rovine a nielen formálne garantovaný rovnaký prístup k procesným právam a povinnostiam. Predpokladom takejto garancie je však rovnaká vedomosť o nich. Poučovacia povinnosť preto plní úlohu určitého vedomostného korektívu, ktorý umožňuje aj osobám, ktoré sú právnymi laikmi, konať a postupovať v rámci správneho súdneho konania tak, aby neutrpeli ujmu neznalosťou svojich procesných oprávnení, resp. naopak, aby tieto mohli efektívne využiť. S významom poučovacej povinnosti priamo súvisí čas a miesto jej splnenia zo strany správneho súdu.

21. Osobitná poučovacia povinnosť je obsiahnutá v § 26 ods. 2 SSP a je pre ňu príznačný individualizovaný typ poučenia, ktorý sa týka osoby v konkrétnej procesnej situácii a s tým spojeného poučenia o príslušnom procesnom práve alebo povinnosti.

22. Nesplnenie poučovacej povinnosti zo strany správneho súdu by bolo možné v závislosti od konkrétneho prípadu vyhodnotiť ako nesprávny procesný postup, ktorým bolo znemožnené účastníkovi konania, aby tento uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces, teda ako dôvod pre podanie kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. f) SSP.

23. Priamo v § 26 ods. 2 SSP je takáto osobitná (obligatórna) poučovacia povinnosť vymedzená k možnosti zvoliť si advokáta alebo obrátiť sa na Centrum právnej pomoci. Takáto poučovacia povinnosť sa pritom bude vzťahovať nielen na prípady obligatórneho právneho zastúpenia žalobcu dané v ust. § 49, 449 a 479 SSP, ale aj na fakultatívne zastúpenie žalobcu či iných účastníkov konania podľa § 51 SSP.

24. Vychádzajúc z uvedeného je nevyhnutné konštatovať, že síce zo spisového materiálu vyplýva, že správny súd žalobcovi spolu s uznesením č.k. 43Sa/10/2019-18 zo dňa 05. júna 2019 zaslal „Poučenie o procesných



právach a povinnostiach účastníkov konania“, v tomto však absentuje výslovné poučenie podľa § 26 ods. 2 SSP, pričom odkaz na zákon č. 327/2005 Z.z., podľa ktorého má účastník konania v zmysle citovaného právneho predpisu právo na poskytnutie právnej pomoci určeným advokátom alebo Centrom právnej pomoci, pokiaľ spĺňa podmienky na jej poskytnutie uvedené v tomto zákone, v celom texte poučenia zaniká, a skutočnosť, že tento odkaz prehliadol, nie je možné ustanovenému opatrovníkovi žalobcu vytýkať, nakoľko je osobou bez právnického vzdelania. Z obsahu podaní zaslaných žalobcom prostredníctvom ustanoveného opatrovníka je zrejmé, že konal v neznalosti právnej úpravy. Krajský súd mal preto vychádzať z toho, že všeobecné súdy majú poskytovať v súdnom konaní materiálnu ochranu zákonnosti tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov.

25. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie podľa § 462 ods. 1 SSP (§ 440 ods. 1 písm. f/ SSP).

26. V ďalšom konaní povinnosťou krajského súdu bude postupovať v intenciách názoru najvyššieho súdu naznačeného v predchádzajúcich bodoch (§ 469 SSP).

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

28. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

## 34.

## R O Z H O D N U T I E

**Zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov bližšie nedefinuje pojem „stavebne oddelený priestor“, a preto je žiaduce ho vnímať v kontexte a zmysle jeho vlastnej právnej úpravy, ktorej účelom je zabrániť prieniku škodlivých látok z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie, do iných nefajčiarskych priestorov. V opačnom prípade dôjde k naplneniu skutkovej podstaty správneho deliktu.**

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 28. marca 2018, sp. zn. 7Sžo/27/2016)

Krajský súd v Ž. (ďalej v texte len „krajský súd“) rozsudkom z 20. januára 2016, č. k. 21S 34/2015-44 (ďalej v texte len „napadnuté rozhodnutie“ a „rozhodnutie krajského súdu“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky (žalovaného) z 23. decembra 2014, č. x (ďalej v texte len „rozhodnutie žalovaného“), ktorým žalovaný podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku potvrdil rozhodnutie Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Žiline č. j.: A/2013/01014/4/HP/D z 12. septembra 2014, ktorým Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Žiline v novom konaní účastníkovi konania (žalobcovi), ktorý je prevádzkovateľom zariadenia „C. A.“ v objekte A. Žilina – S. C. uložil pokutu vo výške 500 € za to, že sa dopustil správneho deliktu, čo sa zistilo pri kontrole v prevádzke „C. A.“, v objekte A. Žilina – S. C., Námestie Ludovíta Štúra, 010 01 Žilina, 12. septembra 2013 od 12,05 do 12,50 hod. a to tým, že porušil ustanovenie § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 zákona č. 377/2004 Z. z. - „zákaz fajčenia v obchodnom dome A. Žilina – S. C., Námestie L. Štúra, 010 01 Žilina, okrem priestoru v obchodnom dome, ktorý je stavebne oddelený tak, aby škodlivé látky z tabakových výrobkov alebo ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, neprenikali do verejne prístupných priestorov obchodného domu a neznečisťovali verejne prístupné priestory obchodného domu tým, že v prevádzke sa fajčí, prevádzka nie je označená symbolom zákaz fajčenia a nie je stavebne oddelená od verejne prístupného priestoru obchodného domu, podľa § 10 ods. 7 zákona č. 377/2004 Z. z., a odvolanie žalobcu zamietol. Krajský súd žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

Krajský súd v Žiline v napadnutom rozhodnutí poukázal na ustanovenia § 244 ods. 1 a § 247 ods. 1 a 2 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok a ustanovenia § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 a § 10 ods. 7 zákona č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov a skonštatoval, že z administratívneho spisu žalovaného krajský súd zistil, že Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Žiline - prvostupňový správny orgán vykonal 12. septembra 2013 kontrolu so zameraním dodržiavania zákona č. 377/2004 Z. z. v prevádzke žalobcu C. A. v objekte A. Žilina – S. C., Námestie Ludovíta Štúra, Žilina. V čase kontroly správny orgán zistil, že žalobca ako prevádzkovateľ zariadenia spoločného stravovania porušil povinnosť ustanovenú v § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 zákona č. 377/2004 Z. z. - zákaz fajčenia v obchodnom dome okrem priestorov v obchodnom dome, ktoré sú stavebne oddelené tak, aby škodlivé látky z tabakových výrobkov

alebo z ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, neprenikali do verejne prístupných priestorov obchodného domu a neznečisťovali verejne prístupné priestory obchodného domu, že prevádzka, kde sa fajčí, nie je stavebne oddelená od verejného priestoru obchodného domu. Prvostupňový správny orgán vzhľadom na zistené skutočnosti listom z 13. septembra 2013 č. A/2013/0333/HP/D nariadil ústne pojednávanie. Listom z 23. októbra 2013 č. A/2013/0333/2/HP prvostupňový správny orgán požiadal o predĺženie lehoty na vydanie rozhodnutia z dôvodu, že účastník konania sa ospravedlnil z ústneho pojednávania z dôvodu, že pôsobí mimo územia Slovenskej republiky až od druhej polovice mesiaca december 2013. Dňa 15. novembra 2013 sa konateľka spoločnosti O. p., s. r. o. - žalobcu vyjadrila vo veci prerokovania nedostatkov, ktoré boli zistené 12. septembra 2013 v prevádzke C. A., A. Žilina - S. C., Námestie Ľudovíta Štúra, Žilina v čase od 12,05 hod. do 12,50 hod. Konateľka žalobcu uviedla, že nesúhlasí so stanoviskom výsledku kontroly správneho orgánu. Mala za to, že vykonaná kontrola 12. septembra 2013 dvoma pracovníkmi regionálneho Úradu verejného zdravotníctva Žilina a s ďalšími dvoma doposiaľ neznámymi osobami bola účelovo predpripravená s jednoznačným cieľom zastrašenia vedenia prevádzky o údajnom porušení zákona o ochrane nefajčiarov a prijatia takých opatrení, aby v riadne vyhradenom fajčiarskom priestore došlo k úplnému zákazu fajčenia, poklesu hostí a zisku. Podľa jej názoru účinnosťou novelizácie zákona č. 377/2004 Z. z. vedenie prevádzky prijalo také opatrenia, ktoré hosťom, ktorí sú nefajčiari, poskytuje ideálny priestor na posedenie a konzumáciu bez ohrozenia fajčiarskym dymom ako aj iných škodlivých látok, a taktiež prijalo opatrenia k zabezpečeniu zabránenia úniku fajčiarskeho dymu do verejných priestorov OC A.

Ďalej krajský súd uviedol, že prvostupňový správny orgán 26. novembra 2013 vydal rozhodnutie č. j. A/2013/0333/4/HP/D, ktorým účastníkovi konania O. p., s. r. o., Závodská cesta 38, Žilina, IČO: x, ktorý je prevádzkovateľom zariadenia C. A. v objekte A. Žilina - S. C., Námestie Ľudovíta Štúra, Žilina za to, že sa dopustil správneho deliktu, čo sa zistilo pri kontrole v prevádzke 12. septembra 2013 o 12,05 do 12,50 hod., a to tým, že porušil ustanovenie § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 zák. č. 377/2004 Z. z. podľa § 10 ods. 3 zákona č. 377/2004 Z. z. pokutu vo výške 500 €. V odôvodnení prvostupňového rozhodnutia uviedol, že prevádzkovateľ zariadenia spoločného stravovania porušil § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 zákona č. 377/2004 Z. z. tým, že v prevádzke sa fajčí a prevádzka nie je stavebne oddelená od verejne prístupného priestoru obchodného domu. Pri určení výšky pokuty správny orgán prihliadol na závažnosť, spôsob, čas trvania a následky protiprávneho konania. Zároveň zohľadnil aj tú skutočnosť, že účastník konania si doteraz plnil povinnosti prevádzkovateľa a nezistil iné porušenie zákona, preto pokutu uložil na spodnej hranici citovaného zákona. Proti prvostupňovému rozhodnutiu správneho orgánu žalobca podal odvolanie.

Na odvolanie žalobcu vo veci rozhodol Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky rozhodnutím č.: OLP/1241/2014 zo 17. februára 2014, ktorým prvostupňové rozhodnutie zrušil a vec vrátil správne orgánu na prejednanie a nové rozhodnutie.

Prvostupňový správny orgán rozhodnutím z 12. septembra 2014 č. A/2013/01014/4/HP/D opätovne rozhodol tak, že uložil žalobcovi pokutu vo výške 500 € za porušenie ustanovenia § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 zákona č. 377/2004 Z. z. podľa § 10 ods. 7 zákona č. 377/2004 Z. z. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podal žalobca odvolanie 24. októbra 2014. O odvolaní žalobcu vo veci rozhodoval Regionálny úrad verejného

zdravotníctva Slovenskej republiky rozhodnutím č. OLP/9192/2014 z 23. decembra 2014 tak, že prvostupňové rozhodnutie č. A/2013/01014/HP/D z 12. septembra 2014 potvrdil. Žalovaný sa v napadnutom rozhodnutí vysporiadal so všetkými odvolacími námietkami žalobcu a dospel k záveru, že tieto odvolacie námietky sú nedôvodné. V odôvodnení napadnutého rozhodnutia poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/8/2011, v ktorom Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje na dôvodovú správu vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 377/2004 Z. z. s navrhovanou účinnosťou od 1. júla 2013, z ktorej vyplýva, že dnešný právny stav nevytvára dostatočné podmienky na ochranu nefajčiarov pred účinkami pasívneho fajčenia, ktorému sú nefajčiari vystavení, napr. v obchodných domoch. V súlade s medzinárodnými dokumentmi uvedenými v predchádzajúcej správe (Rámcový dohovor o kontrole tabaku a odporúčanie Rady z 30. novembra 2009 o prostredí bez dymu) sa v návrhu novely zák. č. 377/2004 Z. z. na účely zabezpečenia zvýšenej ochrany nefajčiarov zakazuje fajčiť v obchodných domoch. Je pravdou, že pojem stavebne oddeliť nie je právnym predpisom detailne pomenovaným, ale je ho potrebné vykladať tak, aby bol z výkladu zreteľný zámer a logický zmysel predmetnej právnej úpravy. Povinnosťou prevádzkovateľa zariadenia spoločného stravovania je utvárať také podmienky vo svojich prevádzkach, aby zabezpečil ochranu nefajčiarov pred vplyvom škodlivých látok z tabakových výrobkov alebo z ich dymu, z dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak. Za týmto účelom sú prevádzkovatelia povinní urobiť také opatrenia, ktoré v najväčšej miere zabránia prieniku zdraviu škodlivého dymu do nefajčiarskej časti prevádzky. Stavebným oddelením treba rozumieť takú úpravu, ktorá vylúči prenikanie dymu z fajčiarskej časti do nefajčiarskej časti. Ak by v zákone bolo presne vymedzené technické riešenie stavebného oddelenia nefajčiarskej časti od fajčiarskej časti, ktoré podľa účastníka konania absentuje v zákone, bolo by pre prevádzkovateľa obmedzujúce a možno v niektorých prípadoch neuskutočniteľné, a preto diskriminujúce. Zákonodarca preto uviedol požiadavku všeobecne a v kontexte ostatných ustanovení zákona ukladajúcich povinnosť utvárať podmienky na zabezpečenie ochrany nefajčiarov. V závere druhostupňového rozhodnutia uviedol, že zákon ustanovuje povinnosť stavebne oddeliť prevádzku tak, aby škodlivé látky z tabakových výrobkov alebo ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, neprenikli do verejne prístupných priestorov obchodného domu a neznečisťovali verejne prístupné priestory obchodného domu a nepripúšťa alternatívu použitia odsávacieho zariadenia. Žalovaný zdôraznil, že zákon č. 377/2004 Z. z. v § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 uvádza stavebné oddelenie, ktoré účastník konania nesplnil, a tým naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 10 ods. 7 zákona č. 377/2004 Z. z.

Krajský súd ďalej uviedol, že žalobca v žalobe namietal, že napriek neexistujúcej právnej úprave správny orgán napadnuté rozhodnutie vydal s poukazom na neexistujúcu právnu úpravu, ktorú nahradil výkladovými postupmi zvolenými svojvoľne. Krajský súd k tejto námietke uviedol, že prvostupňový správny orgán vykonal u žalobcu kontrolu na dodržanie ustanovenia § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 zák. č. 377/2004 Z. z., ktorá sa uskutočnila 12. septembra 2013, t. j. už za účinnosti zákona č. 142/2013 Z. z., ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 2013.

V ustanovení § 7 ods. 1 zákon vymedzuje, kde je zakázané fajčiť. Podľa písmena g/ bod 2 citovaného ustanovenia zákona je zakázané fajčiť v obchodných domoch okrem priestorov, ktoré sú stavebne oddelené tak, aby škodlivé látky z tabakových výrobkov alebo ich dymu a dechtu alebo výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, neprenikli do verejne prístupných priestorov obchodného domu. Z citovanej zákonnej

úpravy vyplýva, že v obchodných domoch je fajčenie zakázané. Právna úprava umožňuje fajčiť iba v takých priestoroch obchodných domov, ktoré spĺňajú dve zákonom stanovené spolu súvisiace podmienky: 1/ priestory sú stavebne oddelené od verejne prístupných priestorov obchodného domu, 2/ stavebné oddelenie priestorov od verejne prístupných priestorov obchodných domov musí byť také, aby škodlivé látky z tabakových výrobkov alebo ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, neprenikli do verejných priestorov obchodného domu. Ak priestor nie je stavebne oddelený tak, aby neprenikali škodlivé látky z tabakových výrobkov, ide o porušenie zákona. Zo zápisnice z kontroly z 12. septembra 2013 vyplýva, že fajčiarska časť nie je stavebne oddelená od obchodnej pasáže. V zápisnici z kontroly je aj obsiahnuté vyjadrenie kontrolovaného subjektu, ktorý uviedol, že nesúhlasí so stanoviskom kontrolných orgánov v plnom rozsahu, nakoľko nebol porušený zákon, lebo prevádzka je dostatočne zabezpečená odvetrávaniami v zmysle platného zákona. Vzhľadom na uvedené súd túto námietku vyhodnotil ako nedôvodnú.

Vo vzťahu k námietke žalobcu, že oddelil fajčiarsku časť od nefajčiarskej časti vzduchotechnikou, považoval krajský súd za potrebné uviesť, že oddelenie vzduchotechnikou nie je možné subsumovať pod stavebné oddelenie v zmysle zákona č. 377/2004 Z. z.

Pokiaľ žalobca v žalobe namieta, že správny orgán aplikoval právny predpis, ktorý neobsahuje povinnosť vybudovať pevnú stavebnú prepážku, v tejto súvislosti krajský súd uviedol, že je skutočne potrebné vybudovať pevnú stavebnú prepážku, lebo v opačnom prípade by labilná stavebná prepážka mohla ohroziť (okrem tabakového dymu) na živote, resp. zdravých návštevníkov kaviarne C. A. v obchodnom dome A. Žilina - S. C.

Žalobca v žalobe opakovane namietal, že v zákone nie je detailne ustanovené, akým spôsobom sa má fajčiarska časť od nefajčiarskej časti stavebne oddeliť, na túto námietku je jednoznačná odpoveď. Stavebným oddelením treba rozumieť takú úpravu, ktorá vylúči prenikanie dymu z fajčiarskej časti do nefajčiarskej časti. Ak by v zákone bolo presne vymedzené technické riešenie stavebného oddelenia nefajčiarskej časti od fajčiarskej časti, ktoré podľa žalobcu absentuje v zákone, bolo by pre prevádzkovateľa obmedzujúce a možno v niektorých prípadoch aj neuskutočniteľné, a preto diskriminujúce. Zakonodarcia preto uviedol požiadavku všeobecného kontextu ostatných ustanovení zákona ukladajúcich povinnosť utvárať podmienky na zabezpečenie ochrany nefajčiarov.

Z vykonanej kontroly je podľa krajského súdu nesporné, že žalobca stavebne neoddelil fajčiarsku časť od nefajčiarskej. Z toho dôvodu nezabezpečil ochranu nefajčiarov pred škodlivým vplyvom tabakového dymu a dymu z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak. Za stavebné oddelenie nemožno považovať centrálnu vzduchotechniku, ktorá je umiestnená v obchodnom dome.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti krajský súd dospel k záveru, že žalovaný vec správne právne posúdil a na skutkové okolnosti aplikoval relevantné zákonné ustanovenie. Krajský súd preto žalobu pri aplikácii ustanovenia § 250j ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku zamietol.

O trovách konania krajský súd rozhodol podľa § 250k ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku tak, že

neúspešnému žalobcovi náhradu trov konania nepriznal.

Žalobca podal v zákonnej lehote prostredníctvom svojho právneho zástupcu proti rozsudku Krajského súdu v Žiline z 20. januára 2016, č. k. 21S 34/2015-44 odvolanie (ďalej v texte len „podané odvolanie“), v ktorom sa domáhal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej v texte len „odvolací súd“) v zmysle § 220 Občianskeho súdneho poriadku zmenil napadnutý rozsudok, nakoľko súd prvého stupňa rozhodol vo veci nesprávne a návrh navrhovateľa v celom rozsahu zamietol a odporcovi priznal náhradu trov konania. Pre prípad, že by mal odvolací súd za to, že nie sú splnené podmienky na zmenu napadnutého rozsudku podľa ustanovenia § 220 Občianskeho súdneho poriadku, žalobca navrhol, aby toto rozhodnutie zrušil a vrátil vec na ďalšie konanie.

V podanom odvolaní žalobca uviedol, že považuje napadnuté rozhodnutie krajského súdu za nepreskúmateľné a neodôvodnené. Poukázal na to, že prvostupňový súd (rovnako ako správne orgány, ktorých rozhodnutia boli predmetom žaloby vo veci samej) sa nevysporiadal s námietkou žalobcu, že aplikovaná právna úprava neobsahuje definíciu pojmu „stavebne oddelený priestor“. Žalobný návrh žalobcu bol založený na tvrdení, že napadnuté rozhodnutia správnych orgánov boli argumentačne opreté o im vlastný výklad pojmu „stavebne oddelený priestor“, pričom platný právny poriadok Slovenskej republiky takto použitý výklad alebo definíciu tohto pojmu neobsahuje. Správne orgány odôvodnili napadnuté rozhodnutia o ich tvrdenie, že za „stavebne oddelený priestor“ je možné považovať iba taký priestor, ktorý je v určitej časti rozdelený na dve a viac častí, pričom predelenie musí byť vytvorené výlučne a iba z prepážky, ktorá spája strop s podlahou a súčasne s obvodovými stenami priestoru, v ktorom je vytvorená fajčiarska časť prevádzky. Takýto výklad použitej terminológie žalobca od počiatku napáda ako neprípustný s poukazom na povinnosť správneho orgánu aplikovať právne predpisy iba v rozsahu a spôsobom, ktorý výkonnej moci umožňuje Ústava Slovenskej republiky, t. j. tak, že správny orgán nemôže ísť pri výklade právnej normy za jej rámec a už vôbec nie tak, aby to bolo na škodu účastníka konania.

V súlade s argumentáciou, ktorú žalobca použil aj v správnych konaniach pred správnymi orgánmi, ktorých rozhodnutia boli napadnuté žalobným návrhom, odôvodnil žalobca aj žalobu, na základe ktorej sa konalo pred prvostupňovým súdom. Legitímnym očakávaním žalobcu bolo, že konajúci súd sa s argumentáciou žalobcu vysporiada tak, že buď jeho tvrdenia bude považovať za relevantné a vyhovie jeho žalobnému návrhu, alebo takýto návrh zamietne, ale súčasne v odôvodnení rozsudku uvedie z akého dôvodu považuje rozhodnutia správnych orgánov za správne a legitímne, pričom poukáže na zákonnú normu, z ktorej bude zrejmé, z akých dôvodov sa súd rozhodol tak ako je uvedené vo výrokovvej časti rozhodnutia. Konajúci súd však pri odôvodnení napadnutého rozhodnutia nepoužil žiadnu relevantnú právnu argumentáciu, ktorou by zdôvodnil, resp. o ktoré by oprel tvrdenia uvedené v odôvodnení napadnutého rozhodnutia.

Prvostupňový súd v odôvodnení uviedol iba citáciu ust. § 7 ods. 1. písm. g/ bod 2 zákona č. 377/2004 Z. z., ktorý stanovuje výnimku z generálneho zákazu fajčenia v obchodných domoch, t. j. stanovuje, že fajčiť sa môže: „priestoroch v obchodných domov, ktoré sú stavebne oddelené tak, aby škodlivé látky z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, neprenikali do verejne prístupných priestorov obchodných domov a neznečisťovali verejne prístupné priestory obchodných

domov“. Citovaný právny predpis a jeho dodržiavanie bol dôvodom vykonanej kontroly správnym orgánom, avšak spornou bola jeho aplikácia a s tým súvisiaci výklad.

K tejto otázke sa však už prvostupňový súd nevyjadril relevantným spôsobom, nakoľko odôvodnenie použité na str. 5 posledný odsek a na str. 6 napadnutého rozhodnutia nepovažuje žalobca za relevantné odôvodnenie, nakoľko neobsahuje žiadne ustanovenia platného právneho predpisu, z ktorého by bolo zrejmé, akými úvahami sa súd riadil pri právnom posúdení veci. Odôvodnenie napadnutého rozhodnutia neobsahuje podľa žalobcu atribúty predpokladané ust. § 157 Občianskeho súdneho poriadku.

Súd sa s námietkou žalobcu o tom, že v predmetnej prevádzke bol zabezpečený odvod kontaminovaného vzduchu prostredníctvom vzduchotechniky tak, že do prevádzky je dodávané mierne nižšie množstvo čistého vzduchu než je množstvo odvádzaného kontaminovaného vzduchu, a je teda vytvorený malý podtlak, ktorý logicky znemožňuje prenikanie kontaminovaného vzduchu do nefajčiarskych priestorov, vysporiadal tak, že uviedol, že oddelenie vzduchotechnikou nie je možné subsumovať pod stavebné oddelenie v zmysle zákona č. 377/2004 Z. z. Účastníci konania sa však už nedozvedeli prečo sa tak súd rozhodol, resp. na základe akého právneho predpisu prijal súd takéto právne stanovisko. V tejto súvislosti poukázal žalobca na trvajúcu právnu argumentáciu žalobcu o tom, že v stavebnom priestore bol žalobcom použitý výrobok, ktorý bol pre stavebné účely určený a certifikovaný a jedná sa práve o výrobok, resp. technológiu, ktorá vytvára predel medzi fajčiarskou a nefajčiarskou časťou predmetnej prevádzky žalobcu.

Zo spisového materiálu správnych orgánov je však pri tom zrejmé, že žalobca ako účastník týchto konaní preukázal nad mieru dokazovania vykonávaného samotným správnym orgánom, že ním tvrdené skutočnosti o neprenikani kontaminovaného vzduchu do nefajčiarskych častí obchodného domu sú pravdivé a založené na pravidelne kontrolovanej technológii. Prienik kontaminovaného vzduchu do nefajčiarskej časti prevádzky alebo do obchodného domu nebol nikdy dopsial' zistený a to aj napriek tomu, že stavebná prepážka podľa predstáv a výkladu správnych orgánov nebola do dnešných dní vybudovaná.

Na tomto mieste je potrebné poukázať, že pokiaľ by skutočným záujmom správneho orgánu bol záujem na kontrole skutočnej ochrany nefajčiarov pred vplyvmi fajčenia, bol by jeho záver z kontroly taký, že by nezistil v konkrétnom prípade prienik kontaminovaného vzduchu do nefajčiarskej časti, nakoľko k tomuto nedochádza, pretože je to technicky vylúčené.

Žalobca má obdobné výhrady aj k časti odôvodnenia uvedenej na str. 6 ods. 2 napadnutého rozhodnutia, kde prvostupňový súd uviedol, že je skutočne potrebné vybudovať pevnú stavebnú prepážku, lebo v opačnom prípade by labilná stavebná prepážka mohla ohroziť (okrem tabakového dymu) na živote, resp. zdraví návštevníkov kaviarne C. A. v obchodnom dome A. Žilina - S. C. Toto odôvodnenie napadnutého rozhodnutia podľa názoru žalobcu opäť neprispieva k presvedčivosti napadnutého rozhodnutia, nakoľko ani zákon č. 377/2004 Z. z. ani napadnuté rozhodnutia správnych orgánov a ani argumentácia žalobcu nepojednávala o pevnosti či labilnosti stavebnej prepážky a toto nikde nebolo predmetom kontroly a následnej obrany žalobcu v správnom konaní.

Ani časť rozhodnutia uvedená na str. 6 ods. 3 napadnutého rozhodnutia nespĺňa podľa odvolateľa požiadavky na obsah súdneho rozhodnutia podľa ustanovenia § 157 Občianskeho súdneho poriadku, a to aj napriek tomu, že sa jedná o najrelevantnejšiu časť odôvodnenia rozhodnutia.

Prvostupňový súd v tejto časti konštatoval, že stavebným oddelením treba rozumieť takú úpravu, ktorá vylúči prenikanie dymu z fajčiarskej časti do nefajčiarskej časti. Ak by v zákone bolo presne vymedzené technické riešenie stavebného oddelenia nefajčiarskej časti od fajčiarskej časti, ktoré podľa žalobcu absentuje v zákone, bolo by pre prevádzkovateľa obmedzujúce a možno v niektorých prípadoch aj neuskutočniteľné, a preto diskriminujúce.

Samotný súd konštatuje tým istým napadnutým rozhodnutím, že je rozhodujúce či dym z fajčenia preniká alebo nepreniká do nefajčiarskych priestorov, a preto sa žalobca vo svojom žalobnom návrhu domáhal zrušenia rozhodnutí správnych orgánov, ktoré nesprávnym spôsobom vykladajú ust. § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2, nakoľko takýto prienik kontaminovaného vzduchu nebol predsa nikdy zistený. Použitá argumentácia ani v tejto, v podstate najdôležitejšej časti odôvodnenia rozsudku, nespĺňa požadovaný atribút rozhodnutia civilného súdu podľa ust. § 157 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku, ktorým je presvedčivosť. Z povahy a obsahu žalobného návrhu je zrejmé, že práve na túto otázku, ktorá sa medzi účastníkmi konania stala spornou, súd neodpovedal, resp. odpovedal, ale spôsobom, ktorý nedokázal odôvodniť odkazom na právny predpis, podľa ktorého vec právne posúdil.

K podanému odvolaniu sa vyjadril žalovaný a navrhol, aby odvolací súd odvolanie proti rozsudku Krajského súdu v Žiline v plnom rozsahu zamietol.

Žalovaný vo svojom vyjadrení k podanému odvolaniu uviedol, že sa v tomto bode odvolania v plnom rozsahu pridržiava odôvodnenia svojho rozhodnutia č. OLP/9192/2014 zo dňa 23.12.2014. Vyjadrenie žalobcu, že sa jedná o stavebne oddelený priestor, nemožno podľa názoru Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky považovať na účely zákona č. 377/2004 Z. z. za pravdivé. Vzduchotechnika nie je stavebným oddelením od ostatných priestorov prevádzky.

Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/8/2011 zo dňa 14. decembra 2011 z ktorého je zrejmé, že v prípade absencie bližšej špecifikácie pojmu „stavebne oddelená“, tento je potrebné vykladať v súvislosti s účelom tohto zákona ako aj jeho ostatnými ustanoveniami, tak, aby bol z výkladu zreteľný zámer a logický zmysel predmetnej právnej úpravy. Žalobca sa touto argumentáciou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nikdy nezaoberal a účelovo ju opomína, či už v konaní pred správnymi orgánmi, alebo súdmi Slovenskej republiky.

Žalovaný taktiež poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/8/2012 zo dňa 27. februára 2012, spor, v ktorom dal Najvyšší súd Slovenskej republiky za pravdu Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky proti žalobcovi považujúcemu svoju prevádzku za samostatný priestor



stavebne dispozičné oddelený od verejne prístupných predajní obchodného centra, nakoľko bol vybavený vzduchotechnikou zabezpečujúcou dostatočné odvetranie prevádzky, z dvoch strán ohraničený stenami a z dvoch technickou konštrukciou (rákosie). V tomto rozsudku Najvyšší súd Slovenskej republiky poukazuje na dôvodovú správu vládneho návrhu zákona, ktorým sa mení a doplna zákon č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s navrhovanou účinnosťou od 1. júla 2013 (ktorý bol doručený Národnej rade Slovenskej republiky 8. februára 2013), z ktorej vyplýva, že „dnešný právny stav nevytvára dostatočné podmienky na ochranu nefajčiarov pred účinkami pasívneho fajčenia, ktorému sú nefajčiari vystavení napríklad v obchodných domoch. V súlade s medzinárodnými dokumentmi uvedenými v predkladacej správe (Rámcový dohovor o kontrole tabaku a odporúčanie Rady z 30. novembra 2009 o prostredí bez dymu) sa v návrhu novely zák. č. 377/2004 Z. z. na účel zabezpečenia zvýšenej ochrany nefajčiarov zakazuje fajčiť v obchodných domoch“. Túto argumentáciu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky žalobca naďalej účelovo opomína.

Najvyšší súd Slovenskej republiky taktiež v uvedenom rozhodnutí uvádza, že vychádzajúc zo stabilizovanej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky, Najvyšší súd Slovenskej republiky považuje za potrebné uviesť, že neoddeliteľnou súčasťou princípov právneho štátu zaručeného podľa čl. 1 Ústavy je aj princíp právnej istoty. Tento spočíva okrem iného v tom, že všetky subjekty práva môžu odôvodnene očakávať, že príslušné štátne orgány budú konať a rozhodovať podľa platných právnych predpisov, že ich budú správne vykladať a aplikovať. Rešpektovanie princípu právnej istoty musí byť prítomné v každom rozhodnutí orgánov verejnej moci, a to tak v oblasti normotvornej, ako aj v oblasti aplikácie práva, keďže práve na ňom sa hlavne a predovšetkým zakladá dôvera občanov, ako aj iných fyzických osôb a právnických osôb k orgánom verejnej moci. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky preto ani nemohol vec posúdiť iným spôsobom.

Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky mal za to, že uvedené rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/8/2011 zo dňa 14. decembra 2011 a rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/8/2012 zo dňa 27. februára 2012 dávajú jeho argumentácii jasne za pravdu. Najvyšší súd Slovenskej republiky v uvedenom rozsudku nepovažoval priestory kaviarne oddelenej dvomi rákosnými stenami a vzduchotechnikou od priestorov obchodného centra za dostatočne stavebne oddelené pre účely zákona č. 377/2004 Z. z. o ochrane nefajčiarov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Preto analogicky nie je možné považovať za stavebné oddelenie od nefajčiarskej časti prevádzky ani samotné oddelenie vzduchotechnikou. Je potrebné podotknúť, že takéto oddelenie vzduchotechnikou by ani nemohlo byť považované za spoľahlivé oddelenie, nakoľko je závislé od ľudského či technického faktoru (vzduchotechnika môže zlyhať, byť vypnutá a pod.) pričom žalobca neponúka k vzduchotechnike žiadne alternatívy. V prípade takýchto udalostí by sa nikdy nemohlo jednáť ani o pseudospoľahlivé stavebné oddelenie podľa zákona č. 377/2004 Z. z., k čomu žalobca vysvetlenie podať nedokázal. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky má teda za to, že nebolo potrebné zisťovať dodatočné podmienky prenikania dymu do nefajčiarskej časti na mieste, nakoľko bolo jasné, že si prevádzkovateľ svoje povinnosti podľa zákona č. 377/2004 Z. z. nesplnil na prvom mieste.

Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky na uvedené rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej

republiky opakovane poukázal i vo svojom rozhodnutí č. OLP/9192/2014 zo dňa 23.12.2014, čo však žalobca v podanej žalobe opäť opomína a prezentuje výklad správneho orgánu ako „svojoľný“ a „neoprávnený“, prípadne porušené povinnosti za „neexistujúce“ na čom stavia celý zmysel podanej žaloby. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky považuje za potrebné poukázať na jasnú logiku celej záležitosti. Žalobca má povinnosť stavebne oddeliť fajčiarsku časť od nefajčiarskej (čo žalobca podľa jeho argumentov v podanej žalobe nespochybňuje). Rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Sžo/8/2012 zo dňa 27.02.2013 nepovažuje vzduchotechniku za dostatočné stavebné oddelenie v zmysle zákona č. 377/2004 Z. z. Úrad verejného zdravotníctva Slovenskej republiky ani príslušný regionálny úrad verejného zdravotníctva preto ani neskúmajú, či dochádza k aktívnemu zasahovaniu škodlivých látok do zdravia nefajčiarov.

Žalovaný taktiež považoval za potrebné vyjadriť sa k skutočnosti existencie detského kútika v predmetnej prevádzke žalobcu. Zjavná ochrana podnikateľských záujmov žalobcu v tomto prípade vedie k priamemu ohrozeniu najcitlivejšej kategórie obyvateľstva, ktorú sa zákonodarca legislatívne zákonom č. 377/2004 Z. z. snaží v prvom rade chrániť.

Žalovaný vo svojom rozhodnutí jasne poukázal na skutočnosť, že judikatúra Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa nestotožňuje s výkladom žalobcu a pochopením zásady „nikdy nie na škodu účastníka konania“, čo dokazuje i uvedený rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 6Sžo/8/2012 zo dňa 27.02.2013.

Podľa § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku odvolacie konania podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.

V správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, orgánov územnej samosprávy ako i orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb ako i fyzických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy. Rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb.

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací podľa § 10 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku a § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku preskúmal odvolaním napadnuté rozhodnutie krajského súdu a dospel k záveru, že odvolanie žalobcu je nedôvodné.

#### *Z odôvodnenia:*

Je nutné zdôrazniť, že podľa ustálenej súdnej judikatúry nie je úlohou súdu pri výkone správneho súdnictva nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať zákonnosť ich postupov a rozhodnutí, teda to, či oprávnené a príslušné správne orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených žalobou rešpektovali príslušné hmotnoprávne a procesnoprávne predpisy.

Odvolačí súd po vyhodnotení závažnosti odvolacích dôvodov konštatuje, že nezistil dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov spolu so správnu citáciou dotknutých právnych noriem obsiahnutých v odôvodnení odvolaním napadnutého rozhodnutia, ktoré vytvárajú dostatočné právne východiská pre vyslovenie výroku odvolaním napadnutého rozhodnutia.

Predmetom odvolacieho súdneho konania bolo preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného, ktorým žalovaný potvrdil rozhodnutie Regionálneho úradu verejného zdravotníctva so sídlom v Žiline č. j.: A/2013/01014/4/HP/D z 12. septembra 2014, ktorým Regionálny úrad verejného zdravotníctva so sídlom v Žiline žalobcovi, ako prevádzkovateľovi zariadenia „C. A.“ v objekte A. Žilina – S. C. uložil pokutu vo výške 500 € za to, že sa dopustil správneho deliktu, čo sa zistilo pri úradnej kontrole a to tým, že porušil ustanovenie § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 zákona č. 377/2004 Z. z., zákaz fajčenia v obchodnom dome okrem priestoru v obchodnom dome, ktorý je stavebne oddelený tak, aby škodlivé látky z tabakových výrobkov alebo ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, neprenikali do verejne prístupných priestorov obchodného domu a neznečisťovali verejne prístupné priestory obchodného domu tým, že v prevádzke sa fajčí, prevádzka nie je označená symbolom zákaz fajčenia a nie je stavebne oddelená od verejne prístupného priestoru obchodného domu, podľa § 10 ods. 7 zákona č. 377/2004 Z. z., a odvolanie žalobcu zamietol.

Žalobca v podanom odvolaní namietal, že na daný prípad aplikovaná právna úprava neobsahuje definíciu pojmu „stavebne oddelený priestor“, a preto za stavebne oddelený priestor nemožno považovať iba taký priestor, ktorý je v určitej časti rozdelený na dve a viac častí, pričom predelenie musí byť vytvorené výlučne iba z prepážky, ktorá spája strop s podlahou a súčasne s obvodovými stenami priestoru.

Ďalej žalobca namietal, že krajský súd sa dostatočne, náležite, nezaoberal námietkou žalobcu, podľa ktorého v predmetnej prevádzke bol zabezpečený odvod kontaminovaného vzduchu prostredníctvom vzduchotechniky tak, že do prevádzky je dodávané mierne nižšie množstvo čistého vzduchu, než je množstvo odvádzaného kontaminovaného vzduchu, a je teda vytvorený malý podtlak, ktorý logicky znemožňuje prenikanie kontaminovaného vzduchu do nefajčiarskych priestorov.

K námietkam žalobcu odvolací súd uvádza, že súčasťou práva na súdnu ochranu a na spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd je aj právo účastníka konania na riadne odôvodnenie súdneho verdiktu, ktoré poskytuje záruku, že výkon spravodlivosti nie je arbitrárny. Účastníci konania majú právo na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré dáva jasné a zrozumiteľné odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky, ktoré súvisia s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu. Ide o predpoklad účinného uplatňovania práva na opravné prostriedky stranami v konaní. Navyše, odôvodnenie súdneho rozhodnutia je predpokladom kontroly výkonu spravodlivosti zo strany verejnosti.

Ústavný súd Slovenskej republiky ďalej uviedol, že všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované právo účastníka na spravodlivé súdne konanie.

Odvolací súd ďalej uvádza, že Slovenská republika 4. mája 2004 prostredníctvom Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky ratifikovala Rámcový dohovor WHO o kontrole tabaku (FCTC). Cieľom tohto dohovoru je ochrana súčasných a budúcich generácií pred zničujúcimi zdravotnými, spoločenskými, environmentálnymi a hospodárskymi dôsledkami spotreby tabaku a expozície tabakovému dymu prostredníctvom rámca pre opatrenia na kontrolu tabaku, ktoré budú uplatňovať strany na vnútroštátnej, regionálnej a medzinárodnej úrovni s cieľom priebežného a podstatného obmedzovania prevládania užívania tabaku a expozície tabakovému dymu (článok 3).

Podľa článku 8 FCTC strany uznávajú, že vedecké dôkazy jednoznačne preukázali, že expozícia tabakovému dymu spôsobuje úmrtia, ochorenia a invaliditu. Každá strana preto prijme a uplatňuje efektívne právne, výkonné, správne, resp. iné opatrenia v oblasti existujúceho vnútroštátneho zákonodarstva podľa vnútroštátneho práva a aktívne podporí prijímanie a uplatňovanie takýchto opatrení na iných úrovniach svojich právomocí, ktoré zabezpečia ochranu pred expozíciou tabakovému dymu na pracoviskách vo vnútornom prostredí, vo verejnej doprave, verejných vnútorných priestranstvách a prípadne v ďalších verejných miestach.

Na druhej konferencii zmluvných strán FCTC v júli 2007 sa prijali usmernenia o ochrane pred vystavením tabakovému dymu, ktorých cieľom je pomôcť zmluvným stranám splniť povinnosti vyplývajúce z článku 8 dohovoru. Usmernenia o ochrane pred vystavením tabakového dymu prijaté na druhej konferencii strán dohody FCTC, sú obsiahnuté aj ako príloha Odporúčania Rady o prostredí bez dymu č. 2009/C 296/02, ktoré prijala Rada Európskej Únie 30. novembra 2009 s cieľom, aby jednotlivé členské štáty poskytovali účinnú ochranu pred vystavením tabakovému dymu na pracoviskách vo vnútri budov, verejných miestach vo vnútri budov, vo verejnej doprave, a prípadne aj na iných verejných miestach.

V zmysle Usmernenia o ochrane pred vystavením tabakovému dymu by sa vykonávanie článku 8 dohovoru malo riadiť stranami dohodnutými zásadami. Odvolací súd upriamuje pozornosť na prvú zásadu, podľa ktorej ako sa uvádza v článku 8 rámcového dohovoru WHO, predpokladom účinných opatrení na zaistenie ochrany pred vystavením tabakovému dymu je úplné odstránenie fajčenia a tabakového dymu v určitom priestore alebo prostredí na účely vytvorenia prostredia, v ktorom nie je žiadny dym. Bezpečná úroveň vystavenia tabakovému dymu neexistuje a termíny ako prahová hodnota toxicity zo sekundárneho dymu by sa mali odmietnuť, pretože sú v rozpore s vedeckými dôkazmi. Iné prístupy ako prostredia, v ktorých nie je žiadny dym, vrátane vetrania, filtrácie vzduchu a používania vyhradených fajčiarskych priestorov (so samostatnými vetracími systémami alebo bez nich) sa opakovane ukázali ako neúčinné a existujú presvedčivé vedecké a iné dôkazy, že technické prístupy neposkytujú ochranu pred vystavením tabakovému dymu.

Ak žalobca poukazuje na skutočnosť, že ním použitý výrobok (vzduchotechnika), je určený pre stavebné účely, je certifikovaný a jedná sa o technológiu, ktorá vytvára predel medzi fajčiarskou a nefajčiarskou časťou prevádzky, ktorý zabraňuje škodlivým látkam z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu, alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, aby prenikali do verejne prístupných priestorov, tak podľa názoru odvolacieho súdu táto námietka, vzhľadom na uvedené závery v Usmernení o ochrane pred vystavením tabakového dymu, neobstoí.

Na podporu tohto tvrdenia odvolací súd zdôrazňuje, že v prílohe Odporúčania Rady o prostredí bez dymu sa výslovne uvádza, že neexistuje žiadna bezpečná úroveň vystavenia sekundárnemu dymu a, ako už uznala konferencia strán v rozhodnutí FCTC/COP1 (ktorej členom je aj Slovenská republika), technické prístupy, ako napríklad vetranie, výmena vzduchu a použitie vyhradených priestorov pre fajčiarov, nechránia pred vystavením tabakovému dymu.

Naviac odvolací súd dodáva, že právna úprava zákona č. 377/2004 Z. z. v § 2 vymedzuje základné pojmy, pojem obchodný dom, ktorým je vymedzený uzavretý priestor, stály architektonický objekt, ktorý tvorí súbor predajní alebo priestorov určených na poskytovanie služieb a predaj tovaru vrátane ostatných verejne prístupných priestorov (§ 2 ods. 4 písm. k/ zákona č. 377/2004 Z. z.), pojem fajčiarsky priestor, ktorým je spravidla neuzavretý priestor, v ktorom je povolené fajčiť (§ 2 ods. 4 písm. c/ zákona č. 377/2004 Z.z.) a pojem fajčiareň, ktorou je uzavretá a priamo vetrateľná miestnosť určená na fajčenie (§ 2 ods. 4 písm. b/ zákona č. 377/2004).

Ďalej § 7 ods. 1 písm. g/ bod 2 zákona č. 377/2004 Z. z. upravuje zákaz fajčenia v obchodných domoch, okrem priestorov v obchodných domoch, ktoré sú stavebne oddelené tak, aby škodlivé látky z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie a neobsahujú tabak, neprenikali do verejne prístupných priestorov obchodných domov a neznečisťovali verejne prístupné priestory obchodných domov.

I keď zákon č. 377/2004 Z. z. bližšie nedefinuje pojem „stavebne oddelený priestor“, je potrebné tento pojem vnímať v kontexte právnej úpravy zákona č. 377/2004 Z. z., ktorého účelom je zabránenie prenikania škodlivých látok z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie do iných priestorov v obchodnom dome. Logicky to znamená, že priestory kaviarne určené na fajčenie majú byť zabezpečené tak, aby sa škodlivé látky z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu nedostali mimo týchto priestorov.

Stavebne oddelené priestory môžu byť napr. priestory stavebne oddelené pevnou priečkou alebo inou než pevnou priečkou, ktorá však absolútne zabraňuje prenikaniu škodlivých látok z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie, do iných priestorov obchodného domu.

Žalobca poukazoval, že v priestore vyhradenom na fajčenie zabezpečuje neprenikanie škodlivých látok z tabakových výrobkov alebo z ich dymu a dechtu alebo z výrobkov, ktoré sú určené na fajčenie nainštalovaná vzduchotechnika. V konaní však nepredložil žiaden dôkaz (napr. znalecký posudok), ktorým by preukázal, že nainštalované vzduchotechnické zariadenie, samo o sebe, bez ďalšej úpravy priestorov vyhradených na fajčenie, zabezpečuje odsávanie dymu z vyhradeného priestoru na fajčenie absolútne (s nulovou toleranciou), keď navyš zásada 1 bod 6 Usmernenia o ochrane pred vystavením tabakovému dymu uvádza, že bezpečná úroveň vystavenia tabakovému dymu neexistuje a termíny ako prahová hodnota toxicity zo sekundárneho dymu by sa mali odmietnuť, pretože sú v rozpore s vedeckými dôkazmi. Iné prístupy, ako prostredia, v ktorých nie je žiadny dym, vrátane vetrania, filtrácie vzduchu a používania vyhradených fajčiarskych priestorov (so samostatnými vetracími systémami alebo bez nich), sa opakovane ukázali ako neúčinné a existujú presvedčivé vedecké a iné dôkazy, že technické prístupy neposkytujú ochranu pred vystavením tabakovému dymu.

Z uvedených dôvodov odvolací súd s prihliadnutím na všetky individuálne okolnosti daného prípadu rozsudok Krajského súdu v Žiline ako vecne správny podľa § 250ja ods. 3 druhá veta Občianskeho súdneho poriadku v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá Občianskeho súdneho poriadku a § 219 ods. 1 a 2 Občianskeho súdneho poriadku v spojení s § 492 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, potvrdil.

Senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v danej veci rozhodol pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).

## 35.

**R O Z H O D N U T I E**

**I. V prípade, že stavebný úrad obce na základe štátneho stavebného dohľadu zistí, že stavebník začal stavbu bez stavebného povolenia, dopustí sa stavebného priestupku a v takomto prípade ide o trváci správny delikt a stavebný priestupok trvajúceho charakteru trvá až do ukončenia protiprávneho konania.**

**II. Zákon, ak vychádzame z analógie legis, sankcionuje u trvajúceho priestupku práve udržiavanie protiprávneho stavu. Znakom trvajúceho priestupku je konanie páchatel'a spočívajúce vo vyvolaní a následnom udržiavaní protiprávneho stavu. Je charakteristický i tým, že na dobu jeho páchania sa hľadí ako na jeden skutok, a teda jeden priestupok, resp. správny delikt, a to až do okamihu ukončenia protiprávneho stavu.**

**III. Ak sa takýto trváci priestupok prejednáva z úradnej povinnosti a vytvorený protiprávny stav nebol doteraz ukončený, začína plynúť dvojnásobná prekluzívna lehota na prejednanie trvajúceho priestupku (§ 20 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov) až okamihom doručenia oznámenia o začatí priestupkového konania subjektu, ktorý je podozrivý z jeho spáchania.**

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 10. marca 2021, sp. zn. 6Asan/17/2019)

---

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Trnave (ďalej aj „krajský súd“ alebo „správny súd“) podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného zo dňa 10. februára 2016, ktorým žalovaný podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon č. 71/1967 Zb.“ alebo „správny poriadok“) rozhodnutie obce B. zo dňa 21. decembra 2011 zmenil tak, že na strane č. 1 doplnil výrok rozhodnutia:

„Podľa § 79 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch sa ukladá X. Y, bytom x povinnosť uhradiť štátu trovy spojené s prerokovaním priestupku vo výške 16,00 € (slovom šesťnásť eur), stanovené vyhláškou MV SR č. 411/2006 Z. z. v znení zákona č. 531/2008 Z.z.

Štátne trovy je X.Y. povinný uhradiť v lehote 15 dní odo dňa právoplatnosti tohto rozhodnutia na účet MDVRR SR vedený v štátnej pokladnici: kód banky x, č.ú. x, VS x, KS x.“

2. V odôvodnení rozsudku krajský súd uviedol, že pri preskúmaní postupu a rozhodnutia správneho orgánu v predmetnej veci nezistil žalobcom namietané nedostatky odôvodňujúce zrušenie rozhodnutia. Ďalej konštatoval, že jedinou žalobnou námietkou v danom prípade bola námietka týkajúca sa zániku zodpovednosti žalobcu za predmetný priestupok v dôsledku uplynutia dvoch rokov od jeho spáchania v zmysle § 20 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch (ďalej len „zákon o priestupkoch“). Následne dal do pozornosti, že podľa § 71 ods. 1 SSP, ktoré je z hľadiska svojich účinkov prakticky totožné s ustanovením § 246d OSP, ak osobitný

predpis upravujúci priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty určuje lehoty na zánik zodpovednosti, prípadne na výkon rozhodnutia, tieto lehoty počas konania podľa tohto zákona neplynú. Obdobne to platí o lehotách na zánik práva vo veciach daní, cla, poplatkov a odvodov, ktoré sú prijímaniami štátneho rozpočtu, rozpočtu Európskej únie, verejných fondov, rozpočtov obcí, miest, mestských častí a samosprávnych krajov.

3. Ďalej uviedol, že v zmysle citovaného procesného ustanovenia sa do lehoty dvoch rokov ustanovenej zákonom pre zánik zodpovednosti za priestupok, ktorého sa žalobca podľa rozhodnutia správneho orgánu i tvrdenia samotného žalobcu dopustil v novembri 2010, nezapočítava doba od 20. apríla 2012 do 07. decembra 2015, po ktorú vo veci preskúmania zákonnosti rozhodnutia bývalého Krajského stavebného úradu Trnava zo dňa 19. marca 2012 prebiehalo konanie vedené Krajským súdom v Trnave pod sp. zn. 14S/28/2012 (od začatia konania do právoplatnosti rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijatého pod sp. zn. 8Sžo/37/2014), rovnako ako sa do nej nezapočítava doba konania v prejednávanej veci, vedeného pod sp. zn. 20S/23/2016, začatého na základe žaloby zo dňa 07. marca 2016.

4. Vyslovil, že súčtom dôb, ktoré podľa zákona od doby spáchania priestupku žalobcu uplynuli, potom možno v rozpore s námietkou tohto účastníka dospieť iba k záveru, že dvojročná prekluzívna lehota vyplývajúca z § 20 zákona o priestupkoch v jeho prípade neuplynula, jeho zodpovednosť za priestupok nezanikla a neboli tak naplnené podmienky pre zastavenie konania o priestupku podľa § 76 ods. 1 písm. f/ cit. zákona.

5. O nároku na náhradu trov konania bolo rozhodnuté tak, že súd žalovanému ich náhradu nepriznal, nakoľko v tomto konaní úspešnému žalovanému žiadne trovy nevznikli.

6. Proti rozsudku Krajského súdu v Trnave podal žalobca v postavení sťažovateľa (ďalej aj ako „sťažovateľ“) v zastúpení advokátom dňa 02. júna 2017 kasačnú sťažnosť podľa § 438 a nasl. SSP, nakoľko podľa jeho názoru Krajský súd v Trnave porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP). Sťažovateľ žiadal, aby kasačný súd zmenil vyššie citovaný rozsudok Krajského súdu v Trnave tak, že zruší rozhodnutie Okresného úradu Trnava zo dňa 10. februára 2016, ako aj rozhodnutie obce B. č. x zo dňa 21. decembra 2011 a vráti vec žalovanému na ďalšie konanie.

7. V kasačnej sťažnosti sťažovateľ uviedol, že vada nesprávneho právneho posúdenia veci správnym súdom spočívala v nesprávnom právnom závere, že neuplynula dvojročná zákonná prekluzívna lehota na prejednanie priestupku žalobcu, a teda nedošlo ani k zániku zodpovednosti žalobcu za priestupok a neboli splnené podmienky pre zastavenie konania o priestupku podľa § 76 ods. 1 písm. f/ zákona o priestupkoch.

8. Tvrdil, že správny súd nesprávne aplikoval na túto vec § 246d OSP a následne aj uvedené ustanovenie nahradzujúce ustanovenie § 71 ods. 1 SSP. Rovnako sa nestotožnil s názorom správneho súdu, že podľa § 71 ods. 1 SSP do dvojročnej prekluzívnej lehoty, určenej pre zánik zodpovednosti žalobcu za priestupok, sa nezapočítava doba od 20. apríla 2012 do 07. decembra 2015, počas ktorej prebiehalo konanie vo veci žaloby žalobcu proti rozhodnutiu bývalého Krajského stavebného úradu Trnava zo dňa 19. marca 2012, ktorým bolo prvostupňové rozhodnutie obce B. č. x zo dňa 21. decembra 2011, ktorým bol žalobca uznaný vinným zo



spáchania priestupku a za spáchanie priestupku bola žalobcovi uložená pokuta vo výške 25.000,- €, zmenené tak, že bolo doplnené vo výroku o uloženie povinnosti žalobcu uhradiť štátu trovy priestupkového konania. Mal za to, že tento výklad § 71 ods. 1 SSP je nesprávny, nakoľko nezodpovedá duchu a základnému princípu Správneho súdneho poriadku, ktorým je zabezpečiť ochranu právam a právom chráneným záujmom osôb v oblasti verejnej správy. Uvedený postup pokladal za rozporný aj s ústavným princípom spravodlivosti a právneho štátu.

9. Namietal, že prerušenie plynutia dvojročnej prekluzívnej lehoty podľa § 71 ods. 1 SSP nie je možné použiť na obdobie, počas ktorého je vedené konanie o správnej žalobe, ktorého výsledkom je zrušenie žalobou napadnutého rozhodnutia správneho orgánu. Zdôraznil, že žalobcovi nemôže byť na ujmu skutočnosť, že súdne konanie o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu trvá neúmerne dlho, obzvlášť v prípade, ak výsledkom tohto súdneho konania je zrušenie žalobou napadnutého rozhodnutia.

10. V závere kasačnej sťažnosti zdôraznil, že zákonná prekluzívna dvojročná lehota na prejednanie priestupku žalobcu uplynula v mesiaci november 2012, teda zanikla aj zodpovednosť žalobcu za priestupok v súlade s § 76 ods. 1 písm. f/ zákona o priestupkoch a príslušnému správne mu orgánu vznikla povinnosť zastaviť konanie o priestupku.

11. Žalovaný sa k podanej kasačnej sťažnosti písomne nevyjadril.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

12. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po zistení, že kasačnú sťažnosť podal včas účastník konania zastúpený v súlade s § 449 ods. 1 SSP, bez nariadenia pojednávania podľa § 445 SSP preskúmal vec a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

13. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako príslušný súd podľa § 11 písm. g/ SSP prejednal vec bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP s tým, že deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli súdu a internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) podľa § 137 ods. 4 SSP v spojení s § 452 ods. 1 SSP.

14. Predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok Krajského súdu v Trnave č. k. 20S/23/2016-70 zo dňa 01. marca 2017, ktorým tento podľa § 190 SSP zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania a následne zrušenia rozhodnutia žalovaného č. OU-TT-OVBP2-2016/001986/PaHo zo dňa 10. februára 2016.

15. Predmetným rozhodnutím bolo podľa § 59 ods. 2 správneho poriadku zamietnuté odvolanie žalobcu (sťažovateľa) a rozhodnutie obce B. č. x zo dňa 21. decembra 2011 bolo zmenené tak, že na strane č. 1 bol doplnený výrok rozhodnutia o povinnosti žalobcu uhradiť štátu trovy priestupkového konania.

16. Prvostupňovým rozhodnutím obec B. podľa § 105 ods. 3 písm. b/ zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku v znení neskorších predpisov (ďalej len „stavebný zákon“) uložila

sťažovateľovi pokutu vo výške 25.000,- € za spáchanie priestupku, ktorého sa dopustil tým, že ako stavebník začal v novembri 2010 uskutočňovať stavbu rodinného dvojdomu na pozemkoch parc. č. x (vo vlastníctve Mgr. M. M.) a parc. č. x/6 (vo vlastníctve obce B.) v k.ú. B. bez stavebného povolenia.

17. Z obsahu administratívneho spisu bolo preukázané, že dňa 26. júla 2011 vykonal stavebný úrad obce B. štátny stavebný dohľad vo veci prešetrenia uskutočňovania stavby rozostavaného objektu na pozemkoch parc. č. x, v k.ú. B., v rámci ktorého bolo zistené, že na uvedenom mieste sa nachádza rozostavaný objekt rodinného dvojdomu bez stavebného povolenia, pričom v čase obhliadky bola uskutočnená hrubá stavba suterénu, vrátane deky nad suterénom. Štátneho stavebného dohľadu sa zúčastnila aj vlastníčka pozemkov parc. č. x Mgr. M. M.

18. Správny orgán dňa 15. decembra 2011 oznámil sťažovateľovi ako účastníkovi konania začatie konania o priestupku a zároveň nariadil vo veci ústne pojednávanie za účelom prejednávania priestupku na deň 19. decembra 2011.

19. V rámci konania o priestupku, ktorého sa sťažovateľ dopustil tým, že ako stavebník uskutočnil predmetnú stavbu rodinného dvojdomu bez stavebného povolenia, bolo na ústnom pojednávaní dňa 19. decembra 2011 správnym orgánom zistené, že sťažovateľ ako stavebník predmetnú stavbu na pozemkoch parc. č. x a č. x v k.ú. B. realizoval od novembra 2010, pričom v súčasnosti je zrealizovaný suterén objektu vrátane betónovej deky. Sťažovateľ uviedol, že stavbu začal realizovať na základe rozhodnutia o umiestení stavby, nakoľko mal za to, že toto je už povolením na realizáciu stavby. Po vysvetlení a oboznámení sa s príslušnými právnymi predpismi Slovenskej republiky uviedol, že si je vedomý porušenia príslušných ustanovení stavebného zákona tým, že uskutočnil stavu bez stavebného povolenia a dodal, že má záujem vec uviesť do súladu s platnými právnymi predpismi, čoho dôkazom je aj skutočnosť, že dal vypracovať projektovú dokumentáciu a následne po skompletizovaní všetkých podkladov doplní stavebnému úradu všetky doklady potrebné ku konaniu o dodatočnom povolení uvedenej stavby.

20. Na základe uvedených skutočností mal správny orgán za zistené a preukázané, že žalobca - sťažovateľ ako stavebník predmetnej stavby rodinného dvojdomu na pozemkoch parc. č. x a x v k.ú. B. bez stavebného povolenia porušil záujem chránený stavebným zákonom, čím sa uvedený subjekt dopustil priestupku podľa § 105 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona, a preto rozhodnutím č. x zo dňa 21. decembra 2011 mu uložil pokutu vo výške 25.000,- €.

21. Voči tomuto rozhodnutiu podal žalobca odvolanie, o ktorom bolo rozhodnuté preskúmaným rozhodnutím Okresného úradu Trnava zo dňa 10. februára 2016 tak, že vyššie špecifikované prvostupňové rozhodnutie obce B. bolo zmenené tak, že na strane č. 1 bol doplnený výrok rozhodnutia o povinnosti žalobcu uhradiť štátu trovy priestupkového konania.

22. Z odôvodnenia druhostupňového rozhodnutia vyplýva právny názor, že prvostupňový správny orgán zistil úplne a presne skutočný stav veci, a to protiprávne konanie žalobcu, ktoré bolo dostatočne a relevantnými dôkazmi preukázané, a to vykonaným štátnym stavebným dohľadom, o ktorom bol vyhotovený úradný záznam,

ako aj ústnym prerokovaním priestupku dňa 19. decembra 2011, pri ktorom boli ozrejmene okolnosti jeho spáchania.

23. Podľa § 54 stavebného zákona stavby, ich zmeny a udržiavacie práce na nich sa môžu uskutočňovať iba podľa stavebného povolenia alebo na základe ohlásenia stavebnému úradu.

24. Podľa § 66 ods. 1 stavebného zákona v stavebnom povolení určí stavebný úrad záväzné podmienky uskutočnenia a užívania stavby a rozhodne o námietkach účastníkov konania. Stavebný úrad zabezpečí určenými podmienkami najmä ochranu záujmov spoločnosti pri výstavbe a pri užívaní stavby, komplexnosť stavby, dodržanie všeobecných technických požiadaviek na výstavbu, prípadne iných predpisov a technických noriem a dodržanie požiadaviek určených dotknutými orgánmi, predovšetkým vylúčenie alebo obmedzenie negatívnych účinkov stavby a jej užívania na životné prostredie.

25. Podľa § 105 ods. 3 stavebného zákona priestupku sa dopustí a pokutou do 1 milióna Sk sa potrestá ten, kto

a/ vykonáva činnosti, na ktoré je potrebné územné rozhodnutie bez takého rozhodnutia alebo v rozpore s ním,

b/ ako stavebník uskutočňuje novú stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním,

c/ užíva stavbu bez kolaudačného rozhodnutia, pokiaľ je také rozhodnutie potrebné,

d/ napriek opätovnej výzve orgánu štátneho stavebného dohľadu alebo rozhodnutiu stavebného úradu neudržiava stavbu do tej miery, že jej stav ohrozuje životy alebo zdravie osôb,

e/ v určenej lehote nevykoná rozhodnutie príslušného stavebného úradu o odstránení stavby.

stavebný úrad alebo inšpekcia uloží pokutu do 66 387,- € právnickej osobe alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá mení stavbu bez stavebného povolenia alebo v rozpore s ním.

26. Podľa § 20 ods. 1 zákona o priestupkoch priestupok nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli dva roky; nemožno ho tiež prejednať, prípadne uloženú sankciu alebo jej zvyšok vykonať, ak sa na priestupok vzťahuje amnestia.

27. Podľa § 20 ods. 2 zákona o priestupkoch do plynutia lehoty podľa odseku 1 sa nezapočítava doba, počas ktorej sa pre ten istý skutok viedlo trestné stíhanie.

28. Podľa § 76 ods. 1 písm. f/ zákona o priestupkoch správny orgán konanie o priestupku zastaví, ak sa v ňom zistí, že zodpovednosť za priestupok zanikla.

29. V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. 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 (§ 2 ods.1, ods. 2 SSP).

30. 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 (§ 6 ods. 1 SSP).

31. Úlohou správneho súdu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia a postupu správneho orgánu je posudzovať, či správny orgán vecne príslušný na konanie si zadovážil dostatok skutkových podkladov pre vydanie rozhodnutia, či zistil vo veci skutočný stav, či konal v súčinnosti s účastníkmi 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 procesnoprávnymi predpismi.

32. Zákonnosť rozhodnutia správneho orgánu je podmienená zákonnosťou postupu správneho orgánu predchádzajúceho vydaniu napadnutého rozhodnutia. V rámci súdneho prieskumu správny súd teda skúma aj procesné pochybenia správneho orgánu namietané v žalobe, či uvedené procesné pochybenie správneho orgánu je takou vadou konania pred správnym orgánom, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

33. Kasačný súd preskúmal rozsudok správneho súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, skúmal aj napadnuté rozhodnutie žalovaného správneho orgánu a konanie mu predchádzajúce, a to najmä z toho pohľadu, či sa krajský súd vysporiadal so všetkými zásadnými námietkami uvedenými v žalobe, a z takto vymedzeného rozsahu či správne posúdil zákonnosť a správnosť napadnutého rozhodnutia žalovaného správneho orgánu.

34. Najvyšší súd Slovenskej republiky po oboznámení sa s rozsahom a dôvodmi kasačnej sťažnosti proti napadnutému rozsudku Krajského súdu v Trnave, po preskúmaní napadnutého rozsudku a po oboznámení sa s obsahom pripojeného spisového materiálu nezistil žiaden dôvod na to, aby sa odchýlil od logických argumentov a relevantných právnych záverov obsiahnutých v odôvodnení napadnutého rozsudku.

35. Kasačný súd z predloženého spisu krajského súdu, súčasťou ktorého bol aj administratívny spis žalovaného správneho orgánu, zistil, že žalovaný správny orgán vykonal vo veci dostatočné dokazovanie.

36. Námietku žalobcu, že došlo k preklúzii práva na uloženie sankcie, najvyšší súd zhodne so správnym súdom považoval za nedôvodnú. Totiž, predmetná sankcia bola stavebníkovi uložená v zákonom stanovenej prekluzívnej lehote. Konštrukcia sťažovateľa o jeho zániku zodpovednosti za predmetný priestupok je nenáležitá a naviac si nesprávne vykladá jednotlivé doby spočívania prekluzívnej lehoty pre zánik jeho zodpovednosti.

37. Nakoľko súdne konanie bolo začaté dňa 08. marca 2016, teda za účinnosti procesného predpisu zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku, považuje kasačný súd za potrebné dať do pozornosti, že súd v správnom súdnictve podľa úpravy obsiahnutej v druhej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku preskúmava zákonnosť právoplatných správnych rozhodnutí a o to išlo aj v predmetnej veci. Súdny prieskum

zákonnosti právoplatných správnych rozhodnutí ustanovuje aj Správny súdny poriadok, zakotvujúci novú procesnú úpravu, účinnú od 01. júla 2016. Vo vzťahu k obom spomínaným procesným predpisom je preto možné konštatovať, že súdne konanie nepredstavuje „predĺženie“, resp. „pokračovanie“ správneho konania. Aj podľa konštantnej judikatúry Ústavného súdu SR je v správnom súdnictve nevyhnutné prihliadať na špecifiká vyplývajúce z postavenia a právomoci všeobecných súdov, ktoré nie sú pri preskúmaní postupu a rozhodnutí orgánov verejnej správy súdmi skutkovými, ale súdmi, do právomoci ktorých patrí predovšetkým preskúmanie právnych otázok týkajúcich sa postupu a rozhodnutia tohto orgánu (I. ÚS 217/2015).

38. Ustanovenie § 246d, ktoré upravuje prerušenie plynutia lehôt, bolo do Občianskeho súdneho poriadku zakotvené novelou zákona č. 428/2004 Z. z. s účinnosťou od 01. októbra 2004. Toto ustanovenie stanovuje, že priamo zo zákona sa prerušuje plynutie lehôt pre zánik zodpovednosti za priestupky, iné správne delikty a pod. Osobitné zákony upravujúce iné správne delikty určujú lehoty pre zánik zodpovednosti, prípadne pre výkon rozhodnutia, ale tieto lehoty počas konania podľa priatej časti Občianskeho súdneho poriadku neplynú.

39. Taktiež aj Správny súdny poriadok v ustanovení § 71 ods. 1 vete prvej ustanovuje prerušenie plynutia lehôt pre zánik zodpovednosti za priestupky, kárne, disciplinárne a iné správne delikty počas konania podľa tohto zákona.

40. Prekluzívne lehoty sa prerušujú s účinkami, ktoré trvajú počas celého súdneho konania, od jeho začatia až do právoplatného skončenia. Po právoplatnom skončení veci na súde tieto lehoty plynú ďalej, ak je to ešte možné, a to so započítaním doby, ktorá uplynula do začatia konania v správnom súdnictve. Zákonodarcia zakotvením ustanovenia § 246d do Občianskeho súdneho poriadku a následne aj ustanovením § 71 ods. 1 Správneho súdneho poriadku odstránil medzeru v oblasti správneho trestania, keďže v právnom poriadku Slovenskej republiky nemáme procesný predpis upravujúci konanie a rozhodovanie o správnych deliktoch, hoci v zmysle štrasburskej judikatúry majú charakter trestných deliktov a toto konanie sa preto aj odlišuje od klasických správnych konaní.

41. Skutočnosť, že osobitné zákony pokiaľ ide o správne konanie v správnych deliktoch odkazujú spravidla na správny poriadok, ktorý je nesporne procesným predpisom, nevyklučuje, aby postup súdu pri preskúmaní zákonosti postupu a rozhodnutí správnych orgánov o postihu za správne delikty neupravoval ďalší procesný predpis a týmto je Správny súdny poriadok (resp. podľa predchádzajúcej procesnej úpravy Občiansky súdny poriadok).

42. Kasačný súd zo spisu zistil, že dvojročná lehota na uloženie sankcie neplynula od 20. apríla 2012 do 07. decembra 2015, t. j. v období keď prebiehalo konanie na správnom súde o preskúmanie zákonosti predchádzajúceho rozhodnutia žalovaného z 19. marca 2010, č. x. Rovnako sa do plynutia doby na uloženie sankcie nezapočítava doba tohto konania, začatého dňa 08. marca 2016.

43. Kasačný súd zhodne s názorom správneho súdu dospel k tomu záveru, že žalobou napadnuté rozhodnutie nadobudlo právoplatnosť v lehote dvoch rokov od začatia realizácie stavby žalobcom, keďže túto lehotu bolo

potrebné predĺžiť o obdobie, počas ktorého neplynula z dôvodu prebiehajúceho súdneho konania. Aj podľa názoru kasačného súdu žalovaný správny orgán rozhodol o priestupku žalobcu a sankciu uložil v zákonom stanovenej prekluzívnej lehote, hoci túto lehotu bolo potrebné podľa právneho názoru kasačného súdu počítať na rozdiel od krajského súdu a správnych orgánov iným spôsobom, pretože začatie stavby bez stavebného povolenia nemožno v danom prípade chápať ako jednotlivé dielčie deliktuálne konanie zo strany stavebníka.

44. Kasačný súd však na rozdiel od krajského súdu, hoci sa zhoduje s jeho správnymi právnymi závermi, že nedošlo v danom prípade k preklúzii zodpovednosti za stavebný priestupok, musí poukázať ešte na podstatnú skutočnosť, že sťažovateľ sa svojim konaním nedopustil iba jednotlivého dielčieho deliktuálneho konania, ale dopustil sa tzv. trvaceho priestupku, ktorý má svoje špecifiká. Z tohto dôvodu navyše nie je ani možné preto počítať začiatok plynutia prekluzívnej lehoty od začatia realizácie stavby, t.j. od novembra 2010.

45. Pri trvajúcom priestupku, resp. trvajúcom správnom delikte sa lehoty pre zánik zodpovednosti počítajú iným spôsobom, avšak dôležité je zdôrazniť, že v danom prípade tento proces prebehol v súlade so zákonom a predmetná pokuta bola stavebníkovi uložená správnymi orgánmi v každom prípade zákonným spôsobom a v prekluzívnej lehote.

46. Najvyšší súd Slovenskej republiky zhodne so záverom správnych orgánov, ako aj so záverom krajského súdu konštatuje, že žalobca naplnil znaky skutkovej podstaty priestupku podľa § 105 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona, tak ako bolo zistené správnymi orgánmi oboch stupňov. U trvajúceho správneho deliktu ide o konanie, ktorým páchatel' vyvolal protiprávny stav, ktorý následne udržuje, a teda protiprávny stav stále trvá a je udržiavaný zo strany páchatel'a. Typickým trvajúcim správnym deliktom je napr. konanie spočívajúce v uzatvorení a plnení záväzkov v obchodnom reťazci z kartelovej dohody. Ak ide o trvajúci priestupok, začína plynúť prekluzívna lehota momentom odstránenia protiprávneho stavu alebo jeho zánikom. Zákon u trvajúceho priestupku sankcionuje práve udržiavanie protiprávneho stavu. U trvaceho priestupku je jeho znakom konanie páchatel'a spočívajúce vo vyvolaní a následnom udržiavaní protiprávneho stavu. Je charakteristický i tým, že na dobu jeho páchania sa hľadí ako na jeden skutok a jeden priestupok, resp. správny delikt, a to až do okamihu ukončenia protiprávneho stavu, čo môže urobiť páchatel', ale i iný subjekt. Tiež je charakteristický tým, že trváci správny stavebný delikt trvá dlhšie časové obdobie a u stavieb to môže byť doslova i niekoľko rokov.

47. Kedy dôjde k ukončeniu protiprávneho stavu u trvaceho správneho deliktu, bude dôležitou a rozhodujúcou skutočnosťou otázka, že kedy dôjde k odstráneniu protiprávneho stavu. Môže sa stať, že páchatel' sám ukončí protiprávny stav. Na druhej strane, u trvaceho priestupku môže byť ukončený protiprávny stav i zo strany správneho orgánu, a to vtedy, ak začne správne konanie. V aplikačnej praxi správnych súdov je táto otázka naplnená, keď napr. súťažný úrad začne správne konanie, ak zistí, že v reťazci obchodných subjektov ide o kartelové dohody, a teda ide medzi nimi o protisúťažné správanie. V tomto prípade hoci by páchatel' následne udržiaval protiprávny stav, jednalo by sa už o nový skutok a nový trváci správny delikt. Skutočnosť, či sa jedná o nový skutok má z pohľadu správneho práva trestného veľký význam i z hľadiska otázok, či ide o premlčanie, recidívu, ako i z hľadiska zásad ukladania sankcií a pod.

48. V prípade, že stavebný úrad obce na základe štátneho stavebného dohľadu zistí, že stavebník začal stavbu rodinného dvojdomu bez stavebného povolenia, dopustí sa stavebného priestupku podľa § 105 ods. 3 písm. b/ stavebného zákona č. 50/1976 Zb. V takomto prípade ide o trváci správny delikt a stavebný priestupok trvajúceho charakteru trvá až do ukončenia protiprávneho konania. Zákon, ak vychádzame z analógie legis, sankcionuje u trvajúceho priestupku práve udržiavanie protiprávneho stavu. U trvajúceho priestupku je jeho znakom konanie páchatel'a spočívajúce vo vyvolaní a následnom udržiavaní protiprávneho stavu. Je charakteristický i tým, že na dobu jeho páchania sa hľadí ako na jeden skutok a jeden priestupok, resp. správny delikt, a to až do okamihu ukončenia protiprávneho stavu. Ak sa trváci priestupok prejednáva z úradnej povinnosti a vytvorený protiprávny stav nebol doteraz ukončený, začína plynúť 2 ročná prekluzívna lehota na prejednanie trvajúceho priestupku (§ 20 ods.1 PrZ) okamihom doručenia oznámenia o začatí priestupkového konania subjektu, ktorý je podozrivý z jeho spáchania.

49. Najvyšší súd Slovenskej republiky zdôrazňuje, že žalobca nevyvrátil žiadnym hodnoverným spôsobom skutočnosti a skutkový stav, ktorý bol zistený správnymi orgánmi, a s ktorými sa stotožnil aj krajský súd, a preto za takýchto skutkových okolností napadnuté rozhodnutie žalovaného je i podľa názoru kasačného súdu vydané na základe riadne a dostatočne zisteného skutkového stavu.

50. Z obsahu spisového materiálu, súčasťou ktorého je i administratívny spis žalovaného, je nesporne zrejmé, že krajský súd sa pri svojom rozhodovaní náležite vysporiadal so všetkými relevantnými námietkami uvedenými v žalobe. V súdnom konaní obsahom administratívneho spisu bolo preukázané, že vykonané dokazovanie bolo náležite vyhodnotené a v hodnotení dôkazov tak, ako prvostupňový súd ani kasačný súd nezistil právne pochybenia ani logické nesprávnosti a ani takú vadu konania, ktorá by mala vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

51. Preto, ak krajský súd dospel k právnemu záveru totožnému so záverom správnych orgánov oboch stupňov a rozhodol, že preskúmaným rozhodnutím žalovaného správneho orgánu nedošlo k porušeniu zákona a chránených záujmov žalobcu, tento jeho názor považoval aj kasačný súd, z dôvodov uvedených vyššie, za správny.

52. Skutočnosť, ktorými žalobca v kasačnej sťažnosti spochybňuje predmetné rozhodnutie krajského súdu neboli zistené v kasačnom konaní. Tieto boli totožné s námietkami, ktoré žalobca namietal v konaní pred správnym súdom, a s ktorými sa krajský súd náležite vysporiadal.

53. Najvyšší súd Slovenskej republiky na základe uvedených dôvodov kasačnú sťažnosť zamietol podľa § 461 SSP, keďže po jej preskúmaní zistil, že nie je dôvodná.

54. O náhrade trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že ich náhradu sťažovateľovi nepriznal podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 SSP.

55. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky jednomyseľne pomerom hlasov 3 : 0 (§ 139 ods. 4 SSP).



## 36.

**R O Z H O D N U T I E**

**Charakter územnej pôsobnosti všeobecne záväzného nariadenia obce (mesta, mestskej časti) celým územím obce (mesta, mestskej časti) ešte neznamená, že by obec nemohla všeobecne záväzným nariadením určiť pravidlá času predaja v obchode a času v prevádzke služieb aj v závislosti od vymedzenia určitej zóny (napr. špecifikáciou ulíc alebo iným opisným spôsobom) v danej obci (§ 4 ods. 3 písm. i) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších prepisov).**

(Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 12. decembra 2018, sp. zn. 8Usam/1/2017)

---

1. Krajský súd v Trnave ako správny súd napadnutým uznesením pod č. k. 14S/163/2015-30 zo dňa 13.10.2016 rozhodol tak, že Všeobecne záväzné nariadenie mesta Dunajská Streda č. 7/2015 zo dňa 28.4.2015 o pravidlách určenia času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Dunajská Streda nie je v súlade s § 4 ods. 3 písm. i/ a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

2. Správny súd poukázal na ustanovenie § 357 SSP, ktoré vychádza z čl. 125 ods. 1 písm. c/ a d/ Ústavy Slovenskej republiky, z ktorého je zrejmé, že ústava pripúšťa možnosť, aby o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 Ústavy SR) a so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach prenesenej štátnej správy (čl. 71 ods. 2 Ústavy SR) mohol rozhodovať okrem ústavného súdu aj iný, t.j. všeobecný súd.

3. Uviedol, že v zmysle citovaných zákonných ustanovení ako aj v zmysle čl. 68 a 71 ods. 1 Ústavy SR, všeobecne záväzné nariadenie obce alebo vyššieho územného celku je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce alebo vyššieho územného celku, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo vyššieho územného celku ako celku, alebo osobitne jej obyvateľov alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území, a to tak na úseku prenesenej štátnej správy ako i územnej samosprávy. Všeobecne záväzné nariadenie vydáva územná samospráva na plnenie úloh samosprávy obce, mesta či vyššieho územného celku alebo ak to ustanovuje zákon; takéto všeobecne záväzné nariadenie nesmie odporovať ústave ani zákonom. Vo veciach, v ktorých obec, mesto či vyšší územný celok plnia úlohy štátnej správy, môžu vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach, takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.

4. Z obsahu spisového materiálu bolo zrejmé, že mestské zastupiteľstvo mesta Dunajská Streda schválilo dňa 28.4.2015 Všeobecné záväzné nariadenie č. 7/2015 o pravidlách určenia času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Dunajská Streda, ktoré nadobudlo účinnosť dňa 27.5.2010. Uvedené VZN v §

3 ods. 3 rozdeľuje územie mesta na tri zóny, pre ktoré platia rozdielne časy predaja v obchode a časy prevádzky služieb pre druhovo rovnaké prevádzky. Proti tomuto VZN podal prokurátor Okresnej prokuratúry Dunajská Streda protest, ktorý bol prerokovaný na zasadnutí mestského zastupiteľstva mesta Dunajská Streda dňa 23.6.2015 a bolo prijaté uznesenie č. 132/2015/6, ktorým mestské zastupiteľstvo podanému protestu prokurátora nevyhovelo.

5. Mal za to, že citované ustanovenie § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. predpokladá len určenie pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb všeobecným záväzným nariadením, teda pre bližšie neurčených adresátov.

6. Vzhľadom na uvedené skutočnosti správny súd sa stotožnil s právnou argumentáciou žalobcu, že právny poriadok umožňuje obci v rámci originálnej samosprávnej kompetencie upraviť pravidlá času prevádzky služieb, avšak len vo forme všeobecne záväzného nariadenia prijatého mestským zastupiteľstvom takým spôsobom, že určí všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, a teda predmetné VZN je v rozpore s ust. § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb., nakoľko predmetné VZN územie mesta Dunajská Streda rozdelilo na tri zóny, pre ktoré určilo rozdielne časy predaja v obchode a časy prevádzky služieb pre druhovo rovnaké prevádzky, teda nejde o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, ale ide o pravidlá adresované prevádzkam v závislosti od ich umiestnenia v rámci mesta Dunajská Streda, čím sú niektoré prevádzky zvýhodnené oproti iným druhovo rovnakým prevádzkam v rozsahu času prevádzky a služieb. Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti majú v zmysle predmetného VZN druhovo rovnaké prevádzky vytvorené rozdielne podmienky pre podnikanie, čím je obmedzené ústavou zaručené právo podnikat' v závislosti od umiestnenia prevádzky v meste Dunajská Streda. Vzhľadom na uvedené správny súd podľa § 357 ods. 1 SSP vyslovil nesúlad predmetného všeobecne záväzného nariadenia mesta Dunajská Streda so zákonom. O trovách konania rozhodol v zmysle ust. § 167 SSP .

7. Proti predmetnému uzneseniu v zákonom stanovenej lehote podal sťažovateľ - žalovaný kasačnú sťažnosť prostredníctvom právneho zástupcu. Podľa názoru žalovaného, rozhodnutie krajského súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci.

8. Podľa názoru Krajského súdu v Trnave VZN je v rozpore s ust. § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb., nakoľko predmetné VZN územie mesta Dunajská Streda rozdelilo na tri zóny, pre ktoré určilo rozdielne časy predaja v obchode a časy prevádzky služieb pre druhovo rovnaké prevádzky, teda nejde o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, ale ide o pravidlá adresované prevádzkam v závislosti od ich umiestnenia v rámci mesta Dunajská Streda, čím sú niektoré prevádzky zvýhodnené oproti iným, druhovo rovnakým prevádzkam v rozsahu času prevádzky a služieb. Žalovaný s vyššie uvedeným názorom súdu nemôže súhlasiť a má za to, že rozdelenie územia mesta Dunajská Streda na tri zóny na účely určenia času predaja v obchode a času prevádzky služieb v jednotlivých zónach nie je v rozpore s § 4 ods. 3 písm. i/ a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov a ani s čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Mal za to, že základnou úlohou žalovaného ako jednotky územnej samosprávy, je starostlivosť o všestranný rozvoj územia mesta Dunajská Streda a o potreby jeho obyvateľov. Žalovaný v tejto súvislosti je povinný zabezpečiť pre

obyvateľov mesta Dunajská Streda podmienky na kľudné a bezpečné bývanie a taktiež podmienky na zábavu a oddych. Popri zabezpečení práva na nočný kľud súčasne musia byť vytvorené podmienky na prevádzkovanie nočných barov a podobných podnikov poskytujúcich pohostinské služby vo večerných a nočných hodinách, teda žalovaný musí nájsť riešenie, ktoré je akceptovateľné pre všetkých obyvateľov mesta.

9. Žalovaný v záujme dosiahnutia uvedených cieľov pristúpil k vytvoreniu troch zón na území mesta, v ktorých určil čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb diferencovane vychádzajúc z oprávnených záujmov obyvateľov mesta. Podmienky na kľudné a bezpečné bývanie obyvateľov mesta a nočný kľud, je možné dosiahnuť elimináciou nočného života na uliciach v obytných zónach mesta. Verejný záujem vyžaduje, aby v blízkosti obytnej zóny bol prísnejšie upravený čas prevádzky prevádzkovým jednotkám poskytujúcim pohostinské služby z dôvodu zabezpečenia nočného kľudu pre obyvateľov bývajúcich v blízkosti týchto prevádzok. Na druhej strane však nie je možné celoplošne na celom území mesta obmedziť čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb do 22.00 hod., lebo takým spôsobom by došlo k znemožneniu prevádzkovania prevádzok slúžiacich na zábavu obyvateľov.

10. Žalovaný vychádzajúc z vyššie uvedených princípov pri vytvorení zón a pri určení času predaja v obchode a času prevádzky služieb zohľadnil hustotu obyvateľstva jednotlivých zónach a vzdialenosť prevádzky poskytujúcej pohostinské služby a služby rýchleho občerstvenia s predajom na priamu konzumáciu od obytnej zóny. VZN v jednotlivých zónach na území mesta Dunajská Streda upravuje čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb pre všetky predajné a prevádzkové jednotky rovnako. V jednotlivých zónach na území mesta Dunajská Streda je síce odlišný čas predaja a čas prevádzky služieb, avšak v rámci jednej zóny sú dané rovnaké podmienky pre všetky obchody a prevádzky rovnakého druhu. Jednotlivé prevádzky obchodu a služieb a priori majú odlišné podmienky na podnikanie v závislosti od ich umiestnenia, vybavenosti, sortimentu a pod., preto nie je možné tvrdiť, že určením rovnakého času predaja a času prevádzky by boli vytvorené rovnaké podmienky podnikania pre každého podnikateľa na území mesta Dunajská Streda.

11. Taký výklad ustanovení § 4 ods. 3 písm. i/ a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého vytvorenie zón a diferencované určenie času predaja v obchode a času prevádzky služieb v jednotlivých zónach je neprípustné, je v rozpore so základnými zásadami zákona č. 369/1990 Zb. v znení neskorších predpisov. Predpokladom výkonu samosprávy v záujme obyvateľstva, je priestor pre rozhodovanie samosprávy pri výbere vhodného spôsobu regulácie a riadenia verejných záležitostí.

12. Vzhľadom na uvedené navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky súd zrušil uznesenie Krajského súdu v Trnave, č. k. 14S/163/2015 - 30 zo dňa 13.10.2016 a aby vrátil vec krajskému súdu na ďalšie konanie.

13. K predmetnej kasačnej sťažnosti sa vyjadril podaním zo dňa 24.1.2017 žalobca. Žalobca mal za to, že oboznámením s obsahom kasačnej sťažnosti s stvrdeniami žalovaného nie je možné v žiadnom prípade sa stotožniť. Mal za to, že VZN je nezákonné, diskriminačné, preto má byť ako také zrušené. Uznesenie Krajského súdu v Trnave považuje za zákonné, vychádzajúce zo správneho právneho posúdenia veci, čo vyplýva z jeho

odôvodnenia. Žalobca žiadal, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky kasačnú sťažnosť sťažovateľa, ako nedôvodnú zamietol.

14. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný podľa § 21 písm. a/ Správneho súdneho poriadku v spojení s § 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 Správneho súdneho poriadku a § 444 Správneho súdneho poriadku), oprávnenou osobou na podanie kasačnej sťažnosti (§ 442 Správneho súdneho poriadku), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (§ 439 Správneho súdneho poriadku), kasačná sťažnosť má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 Správneho súdneho poriadku a § 57 Správneho súdneho poriadku) preskúmal napadnuté rozhodnutie správneho súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti podľa § 440 Správneho súdneho poriadku, § 441 Správneho súdneho poriadku a § 453 Správneho súdneho poriadku a postupom podľa § 455 Správneho súdneho poriadku bez nariadenia pojednávania, po neverejnej porade senátu (§ 137 ods. 1 Správneho súdneho poriadku v spojení s § 452 ods. 1 Správneho súdneho poriadku) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

*Z odôvodnenia:*

15. Podľa § 357 ods. 1 a 2 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach

a) územnej samosprávy so zákonom alebo

b) plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

(2) Nesúlad podľa odseku 1 môže spočívať v obsahu všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, niektorého jeho ustanovenia alebo v porušení postupu pri jeho prijímaní.

16. Podľa § 358 SSP účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný; tým nie je dotknuté ustanovenie § 46.

17. Podľa § 359 ods. 1 a 2 SSP žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti všeobecne záväznému nariadeniu obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti, nevykonanie zmeny všeobecne záväzného nariadenia alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu.

(2) Žalobcom môže byť aj zainteresovaná verejnosť, ak tvrdí, že všeobecne záväzným nariadením obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja bol porušený verejný záujem v oblasti životného prostredia.

18. Podľa § 360 SSP žalovaným je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého zastupiteľstvo prijalo napadnuté všeobecne záväzné nariadenie.

19. Podľa § 366 SSP ak správny súd po preskúmaní zistí, že žaloba nie je dôvodná, uznesením ju zamietne.

20. Podľa § 367 ods. 1 až 3 SSP ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, uznesením vysloví nesúlad všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia. Vo výroku uvedie označenie žalovaného, označenie a deň prijatia všeobecne záväzného nariadenia, skutočnosť, či vyslovuje nesúlad celého všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia a ustanovenie zákona alebo iného všeobecného právneho predpisu, s ktorým nie je všeobecne záväzný nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie v súlade.

(2) Ak správny súd rozhodne podľa odseku 1, dňom nadobudnutia právoplatnosti jeho rozhodnutia stráca všeobecne záväzný nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie účinnosť.

(3) Obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktoré vydali všeobecne záväzný nariadenie, sú povinné do šiestich mesiacov od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 uviesť všeobecne záväzný nariadenie vydané vo veciach územnej samosprávy do súladu so zákonom a vo veciach plnenia úloh štátnej správy do súladu so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy; inak všeobecne záväzný nariadenie, jeho časť alebo niektoré jeho ustanovenie po šiestich mesiacoch od nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia správneho súdu podľa odseku 1 strácajú platnosť.

21. V zmysle citovaných zákonných ustanovení ako aj v zmysle čl. 68 a 71 ods. 1 Ústavy SR všeobecne záväzný nariadenie obce alebo vyššie územného celku je normatívny právny akt prijímaný orgánom obce alebo vyššieho územného celku, ktorým sú riešené zásadné otázky týkajúce sa obce alebo vyššieho územného celku, ako celku alebo osobitne jej obyvateľov alebo upravujúce právne vzťahy vznikajúce a realizujúce sa na jej území, a to tak na úseku prenesenej štátnej správy ako i územnej samosprávy. Všeobecne záväzný nariadenie vydáva územná samospráva na plnenie úloh samosprávy obce, mesta či vyššieho územného celku alebo ak to ustanovuje zákon; takéto všeobecne záväzný nariadenie nesmie odporovať ústave a ani zákonom. Vo veciach, v ktorých obec, mesto, či vyšší územný celok plnia úlohy štátnej správy, môžu vydať nariadenie len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach; takéto nariadenie nesmie odporovať ani inému všeobecne záväznému právnemu predpisu.

22. Podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy SR každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

23. Podľa čl. 67 ods. 1 až 3 Ústavy SR územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon.

(2) Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať zákonom a na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5.

(3) Štát môže zasahovať do činnosti obce a vyššieho územného celku len spôsobom ustanoveným zákonom.

24. Podľa čl. 68 Ústavy SR vo veciach územnej samosprávy a na zabezpečenie úloh vyplývajúcich pre samosprávu zo zákona môže obec a vyšší územný celok vydávať všeobecne záväzný nariadenia.

25. Podľa § 4 ods. 1 a 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnou pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

(2) Samosprávu obce vykonávajú obyvatelia obce

- a) orgánmi obce,
- b) miestnym referendom,
- c) zhromaždením obyvateľov obce.

26. Podľa § 4 ods. 3 a 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení Obec pri výkone samosprávy najmä

- a) vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania,
- b) zostavuje a schvaľuje rozpočet obce a záverečný účet obce,
- c) rozhoduje vo veciach miestnych daní a miestnych poplatkov 5a) a vykonáva ich správu,
- d) usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, a ak tak ustanovuje osobitný predpis, 5b) vydáva súhlas, záväzné stanovisko, stanovisko alebo vyjadrenie k podnikateľskej a inej činnosti právnických osôb a fyzických osôb a k umiestneniu prevádzky na území obce, vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci,
- e) utvára účinný systém kontroly a vytvára vhodné organizačné, finančné, personálne a materiálne podmienky na jeho nezávislý výkon,
- f) zabezpečuje výstavbu a údržbu a vykonáva správu miestnych komunikácií, verejných priestranstiev, obecného cintorína, kultúrnych, športových a ďalších obecných zariadení, kultúrnych pamiatok, pamiatkových území a pamätihodností obce,
- g) zabezpečuje verejnoprospešné služby, najmä nakladanie s komunálnym odpadom a drobným stavebným odpadom, 5c) udržiavanie čistoty v obci, správu a údržbu verejnej zelene a verejného osvetlenia, zásobovanie vodou, odvádzanie odpadových vôd, nakladanie s odpadovými vodami zo žump a miestnu verejnú dopravu,
- h) utvára a chráni zdravé podmienky a zdravý spôsob života a práce obyvateľov obce, chráni životné prostredie, ako aj utvára podmienky na zabezpečovanie zdravotnej starostlivosti, na vzdelávanie, kultúru, osvetovú činnosť, záujmovú umeleckú činnosť, telesnú kultúru a šport,
- i) plní úlohy na úseku ochrany spotrebiteľa 5d) a utvára podmienky na zásobovanie obce; určuje nariadením pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb a spravuje trhoviská,
- j) obstaráva a schvaľuje územnoplánovaciú dokumentáciu sídelných útvarov a zón, koncepciu rozvoja jednotlivých oblastí života obce, obstaráva a schvaľuje programy rozvoja bývania a spolupôsobí pri utváraní vhodných podmienok na bývanie v obci,
- k) vykonáva vlastnú investičnú činnosť a podnikateľskú činnosť v záujme zabezpečenia potrieb obyvateľov obce a rozvoja obce,
- l) zakladá, zriaďuje, zrušuje a kontroluje podľa osobitných predpisov svoje rozpočtové a príspevkové organizácie, iné právnické osoby a zariadenia,
- m) organizuje miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce,

- n) zabezpečuje verejný poriadok v obci; nariadením môže ustanoviť činnosti, ktorých vykonávanie je zakázané alebo obmedzené na určitý čas alebo na určitom mieste,
  - o) zabezpečuje ochranu kultúrnych pamiatok v rozsahu podľa osobitných predpisov 6) a dbá o zachovanie prírodných hodnôt,
  - p) plní úlohy na úseku sociálnej pomoci v rozsahu podľa osobitného predpisu, 6a)
  - r) vykonáva osvedčovanie listín a podpisov na listinách,
  - s) vedie obecnú kroniku v štátnom jazyku, prípadne aj v jazyku národnostnej menšiny. 6b)
- (4) Ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

27. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

28. Z obsahu administratívneho spisu kasačný súd zistil, že Mesto Dunajská Streda dňa 28.4.2015 schválilo Všeobecne záväzné nariadenie mesta Dunajská Streda č. 7/2015 o pravidlách určenia času a predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Dunajská Streda. Toto nadobudlo účinnosť dňa 27.5.2015. Podľa § 3 ods. 3 VZN pre určenie času predaja v obchodoch a času predaja v prevádzkach služieb v prípade obchodov a prevádzok služieb neuvedených v § 3 ods. 1 a ods. 2 sa územie mesta rozdeľuje na tri zóny, I. zóna: Alžbetínske námestie, Bratislavská cesta od križovatky s Októbrovou ulicou (v smere na Jesenského ulicu), Jesenského ulica, Hlavná ulica od križovatky s Jesenského ulicou po kruhový objazd v križovatke Hlavnej ulice s Galantskou cestou a Vajanského ulicou, Korzo Bélu Bartóka, Nám. Jehudu Aszáda, Poštová, prepojovacia komunikácia od ul. M. R. Štefánika po ulicu Istvána Gyurcsóa, ulica Istvána Gyurcsóa od križovatky s Malodvorníckou cestou po kruhový objazd so Športovou ulicou, Športová ulica od kruhového objazdu (smer sídlisko Sever II) po druhú križovatku, Czibóková ulica, Železničná ulica, časť Vajanského ulice od nadjazdu po odbočku na Zelenú ulicu, Hlavná ulica od Železničného priecestia smerom do mesta po odbočku na Mlynskú ulicu, Priemyselná ulica, Kračanská cesta - čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb v tejto zóne - v dňoch pondelok až štvrtok a nedeľa od 06.00 hod. do 24.00 hod., v dňoch piatok a sobota od 06.00 hod. - 03.00 hod.. Prevádzkový čas prevádzky s pohostinskou činnosťou v spojení s predajom na priamu konzumáciu formou sezónneho exteriérového posedenia na verejnom priestranstve alebo na súkromnom pozemku (terasy) je určený od 06.00-24.00 hod. II. zóna: Kúpeľná ulica, Malotejedská ulica, Gabčíkovská cesta od križovatky s Kúpeľnou (v smere na Gabčíkovo), areál termálneho kúpaliska - čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb v tejto zóne a) v období od 15.06. do 15.09. - v dňoch pondelok až štvrtok a nedeľa: od 06.00 hod. do 24.00 hod.; v dňoch piatok a sobota: od 06.00-03.00 hod.; b) v období od 16.09. do 15.06. - v dňoch pondelok až štvrtok a nedeľa: od 09.00 hod. do 22.00 hod.; v dňoch piatok a sobota: od 09.00 hod. do 23.00 hod. III. zóna: ostatné ulice nezradené do I. a II. zóny - čas predaja v obchode a čas prevádzky služieb v tejto zóne - v dňoch pondelok až štvrtok a nedeľa: od 07.00 hod. do 22.00 hod.; v dňoch piatok a sobota: od 07.00 hod. do 23.00 hod.

29. Proti tomuto VZN podal prokurátor Okresnej prokuratúry Dunajská Streda protest, ktorý bol prerokovaný na zasadnutí mestského zastupiteľstva mesta Dunajská Streda dňa 23.6.2015 a bolo prijaté uznesenie č. 132/2015/6,

ktorým mestské zastupiteľstvo predmetnému protestu nevyhovelo. Následne bol podaný návrh zo strany žalobcu na vyslovenie nesúlady predmetného VZN podľa § 250zfa OSP so zákonom, konkrétne s ust. § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení.

30. Samosprávu obce zákon o obecnom zriadení č. 369/1990 Zb. vymedzuje v ustanovení § 4 ods. 1, podľa ktorého obce samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe, a demonštratívnym spôsobom v ustanovení § 4 ods. 3, pod ktorého písm. d/ a h/ je zahrnutá aj samosprávna funkcia.

31. Podľa uvedených ustanovení zákona o obecnom zriadení obec pri výkone samosprávnych funkcií usmerňuje ekonomickú činnosť v obci, najmä vydáva záväzné stanoviská k investičnej činnosti v obci, k využitiu miestnych zdrojov, k začatiu podnikateľskej činnosti právnických a fyzických osôb a zaujíma stanoviská k zámerom ich činnosti, ak sa týkajú záujmov obyvateľov a obce, a utvára podmienky pre riadne zásobovanie obce a vykonáva nad ním dozor (určuje predajný a prevádzkový čas, spravuje trhoviská).

32. „Výpočet samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení však podľa názoru ústavného súdu treba interpretovať reštriktívne tak, že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územných samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niest samostatne aj zodpovednosť, pokiaľ nie sú zákonom zverené iným orgánom ako výkon štátnej správy. Samosprávu obce zákon o obecnom zriadení vymedzuje v ustanovení § 4 ods. 1, podľa ktorého obce samostatne rozhodujú a uskutočňujú všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, ak osobitný zákon takéto úkony nezveruje štátu alebo inej právnickej osobe alebo fyzickej osobe, a demonštratívnym spôsobom v ustanovení § 4 ods. 3, pod ktorého písm. d/ a h/ je zahrnutá aj samosprávna funkcia, o ktorú sa opiera napadnuté nariadenie odporcu“ (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 56/22000 ).

33. Zákonodarca v citovanej právnej úprave ustanovenej v právnej norme § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení zveruje do právomoci obce pri výkone samosprávy celý rad oprávnení na zabezpečenie chodu života v jej obvode. Obec pri výkone samosprávy je oprávnená schvaľovať všeobecne záväzné nariadenia na zabezpečenie jej úloh najmä v oblastiach v zmysle právnej úpravy ustanovenej v § 4 ods. 3, avšak aj v iných oblastiach v pôsobnosti obce, ak zákon neustanovuje, že obec v rámci zákonom zverenej pôsobnosti koná a rozhoduje ako orgán štátnej správy a pokiaľ obec plní úlohy štátnej správy je oprávnená schvaľovať nariadenia len na základe splnomocnenia zákona a v jeho medziach. Nariadenia obce však vždy musia byť v súlade Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

34. Citované ustanovenie § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. predpokladá určenie pravidiel času predaja v obchode a času prevádzky služieb všeobecným záväzným nariadením, teda pre bližšie neurčených adresátov. Teda z § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. vyplýva, že právny poriadok teda zákon č. 369/1990



Zb. obci v rámci originálnej samosprávnej kompetencie umožňuje upraviť pravidlá času prevádzky služieb avšak, len vo forme VZN prijatého mestským zastupiteľstvom takým spôsobom, že určí všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, v tejto časti sa kasačný súd zhodne s názorom správneho súdu.

35. V ust. § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení, uplatňovaná špeciálna zásada subsidiarity znamená, že orgány miestnej samosprávy majú plné právo konať vo všetkých veciach, ktoré nie sú vyňaté z ich pôsobnosti a zverené štátu alebo nie sú v pôsobnosti inej právnickej osoby alebo fyzickej osoby. V zmysle ustálenej judikatúry Ústavného súdu SR (napr. sp. zn. I. ÚS 55/2000, sp. zn. I. ÚS 56/00, sp. zn. I. ÚS 54/00) je však obsah samosprávnych funkcií obce uvedený v § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení potrebné interpretovať reštriktívne, t.j., že do samosprávnej pôsobnosti obce patria iba tie záležitosti, ktoré sa svojou povahou dotýkajú územno-samosprávnych celkov (miestnych záujmov obyvateľstva), za ktoré môžu obce niesť samostatne aj zodpovednosť a v ktorých obec nevystupuje ako subjekt ukladajúci povinnosti jednostrannými príkazmi a zákazmi. Pri posúdení, čo možno považovať za „vec územnej samosprávy obce“, je okrem iného, dôležitým kritériom na vymedzenie tohto pojmu čl. 65 Ústavy SR, v zmysle ktorého je obec právnická osoba, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Obec financuje svoje potreby predovšetkým z vlastných príjmov, ako aj zo štátnych dotácií.

36. Podľa názoru Ústavného súdu SR vyjadreného v Náleze sp. zn. II. ÚS 70/97 „Právo podnikat' je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia. Súčasťou takto poskytnutej záruky nie je ochrana podnikateľa pred vstupom konkurenta do zvolenej hospodárskej činnosti ani záruka, že podnikateľ bude mať úspech vo svojej činnosti. Základom trhového hospodárstva a s ním spätéj hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania sa na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podstatné uplatnenie práva podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky na trhu. Súčasťou normotvornej právomoci obce nie je prijímanie všeobecne záväzného nariadenia obmedzujúceho právo podnikat'. Právo podnikat' sa podľa Ústavy Slovenskej republiky zaručuje so sprísnenou ochranou, pretože ústavodarca dovolil iba Národnej rade Slovenskej republiky, aby formou zákona upravila podmienky uplatnenia tohto práva.“ S ohľadom na vyššie uvedený a Ústavným súdom SR formulovaný princíp zvýšenej právnej ochrany práva podnikat' je potrebné zákonom o obecnom zriadení priznané oprávnenie regulácie času predaja a poskytovania služieb v obchode vykladať prísne doslovne. Obec okrem samotného určenia času predaja a prevádzky služieb normatívnym spôsobom nemôže stanovovať žiadne ďalšie obmedzenia ani povinnosti podnikateľom, založiť oprávnenie rozhodovať o individuálnych výnimkách a pod. (rozhodnutie Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Svzn/1/2015 z 19.10.2016).

37. Všeobecné záväzné nariadenie obce (mesta) možno definovať ako normatívny správny akt, ktorý je vydávaný vo veciach územnej samosprávy alebo prenesenej (delegovanej) štátnej správy a ktorý je záväzný pre všetky osoby na území obce, mesta, mestskej časti a samosprávneho kraja, ktorý ho vydal.

38. Normatívnosť znamená, že všeobecne záväzné nariadenie sa musí vzťahovať na neurčitý počet prípadov jedného druhu a nesmeruje voči konkrétnemu adresátovi, ale voči neurčitému okruhu osôb. Všeobecným

záväzným nariadením, by sa preto nemal upravovať individuálny prípad, ktorý by mal byť riešený individuálnym správnym aktom (rozhodnutím alebo opatrením orgánu verejnej správy). Predmetom normatívnej úpravy môže byť široká škála právnych vzťahov, avšak pri ukladaní povinností musí byť dodržaný rámec ustanovený čl. 13 ods. 1 Ústavy SR, t.j. ukladať vo všeobecne záväznom nariadení vo veciach samosprávy povinnosti v medziach zákona. Obec nemôže uložiť povinnosť novú, ktorá neexistuje v zákone. Nerešpektovanie uvedeného pravidla znamená faktickú negáciu zvrchovanosti zákona, a teda aj samotného princípu právneho štátu (Nález Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 154/05 z 5.1.2006).

39. Záväznosť znamená, že všeobecne záväzné nariadenie, tak ako to vyplýva aj z jeho názvu, zaväzuje všetky osoby, fyzické i právnické, bez ohľadu na ich trvalý pobyt alebo sídlo na území obce, mesta, mestskej časti, alebo samosprávneho kraja, ktorý ich vydal. Je pritom irelevantné, či sa tieto osoby na tomto území zdržujú trvale, prechodne alebo prvý krát, a či je tam obsah všeobecne záväzného nariadenia známy.

40. Územná pôsobnosť všeobecne záväzného nariadenia je daná celým územím obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja.

41. Predmetom posúdenia zo strany kasačného súdu zostalo, či správny súd zákonne rozhodol o nesúlade VZN Mesta Dunajská Streda č. 7/2015 zo dňa 28.4.2015 o pravidlách určenia času predaja v obchode a času prevádzky služieb na území mesta Dunajská Streda s ust. § 6 ods. 1 a § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, keď správny súd poukázal na nesúlad VZN s poukazom na vytvorenie tzv. 3 zón v meste v § 3 ods. 3 VZN, pre ktoré určilo rozdielne časy predaja v obchode a časy prevádzky služieb pre druhovo rovnaké prevádzky a teda konštatoval, že nejde o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, ale ide o pravidlá adresované prevádzkam v závislosti od ich umiestnenia v rámci mesta. Bolo potrebné posúdiť, či táto tzv. zonácia charakterizovaná v rámci jednotlivých zón špecifikáciou ulíc a aj iným opisným spôsobom, je resp. bola možná.

42. Podľa názoru kasačného súdu charakter územnej pôsobnosti všeobecne záväzného nariadenia celým územím mesta, obce, ešte neznamená, že by obec, mesto, nemohlo všeobecne záväzným nariadením určiť pravidlá času predaja v obchode a času prevádzky služieb (§ 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení) aj v závislosti od vymedzenia určitej zóny v danom meste, obci, tak ako to bolo vymedzené predmetným VZN. Kasačný súd sa nestotožňuje so záverom správneho súdu, že VZN Mesta Dunajská Streda, tým, že vytvorilo 3 zóny v rámci mesta v ust. § 3 ods. 3 predmetného VZN a v nich určilo tzv. pravidlá času predaja v obchodoch a prevádzkach služieb s rôznymi časmi predaja v obchode a časmi prevádzky služieb, pre druhovo rovnaké prevádzky, že týmto nejde o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov. Podľa kasačného súdu v ust. § 3 ods. 3 predmetného VZN ide o všeobecné pravidlá adresované neurčitému počtu subjektov, ktorým žalovaný s poukazom na § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. určil pravidlá času predaja v obchode, času prevádzky služieb, aj keď je mesto rozdelené do 3 zón.

43. Kasačný súd tiež poukazuje na to, že žalobca žiadal vysloviť nesúlad predmetného VZN v celom rozsahu s ust. § 6 ods. 1 zákona o obecnom zriadení, pričom výrokom uznesenia správny súd rozhodol aj o nesúlade

predmetného VZN aj s ust. § 4 ods. 3 písm. i/ zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Tento svoj postup správny súd žiadnym spôsobom nezdôvodnil.

44. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že námietky obsiahnuté v kasačnej sťažnosti sú dôvodné a zároveň spôsobilé spochybníť vecnú správnosť rozhodnutia krajského súdu, preto Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na § 462 ods. 1 SSP napadnuté rozhodnutie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

45. V ďalšom konaní bude krajský súd v zmysle § 469 SSP viazaný právnym názorom kasačného súdu vysloveným v tomto rozhodnutí. Bude preto povinnosťou správneho súdu prvej inštancie v ďalšom konaní postupovať vo vyššie naznačenom smere a znovu vo veci rozhodnúť a svoje rozhodnutie riadne a presvedčivo zdôvodniť.

## 37.

**ROZHODNUTIE**

**Zákonodarca podanie prokurátorskej žaloby proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy neobmedzil žiadnou lehotou. Jedinou podmienkou prípustnosti žaloby proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy je (§ 359 ods. 1 Správneho súdneho poriadku), že prokurátor musí podať protest proti tomuto všeobecne záväznému nariadeniu a jeho protestu nebolo vyhovené. Správny súd teda nemôže žalobu prokurátora proti všeobecne záväznému nariadeniu územnej samosprávy odmietnuť z dôvodu oneskorenosti.**

(Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 30. apríla 2020, sp. zn. 8Usam/1/2020)

1. Krajský súd v Žiline (ďalej aj ako „správny súd“) uznesením z 05. novembra 2019, č. k. 21 S 74/2014-105 (ďalej aj ako „napadnuté rozhodnutie“ alebo „rozhodnutie správneho súdu“) odmietol žalobu o vyslovenie nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 3/2011 o chove psov, vedení a držaní psov na území mesta Žilina v znení Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 14/2012, ktorým sa mení nariadenie č. 3/2011 o chove, vedení a držaní psov na území Mesta Žilina (ďalej aj ako „VZN Mesta Žilina“) podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. d) SSP ako podanú oneskorene. O trovách konania správny súd rozhodol podľa ustanovenia § 170 písm. a) SSP tak, že žiadnemu z účastníkov právo na náhradu trov konania nepriznal.

2. Správny súd v napadnutom rozhodnutí poukázal na ustanovenia § 6 ods. 1 a § 4 ods. 3 písm. g) a písm. n) zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej aj ako „zákon č. 369/1990 Zb.“), ustanovenia § 491 ods. 1 a ods. 2 SSP a ustanovenia § 250zfa ods. 1 a § 250b ods. 5 OSP a uviedol, že v súlade s uvedenými prechodnými ustanoveniami správny súd postupoval v predmetnej veci podľa ustanovení SSP s tým, že zohľadnil zachovanie právnych účinkov úkonov, ktoré v konaní nastali pred dňom nadobudnutia účinnosti SSP. V zmysle právneho názoru Najvyššieho súdu Slovenskej republiky bol správny súd povinný v konaní postupovať subsidiárne aj podľa prvej a druhej hlavy piatej časti OSP. Správny súd posúdil včasnosť podania návrhu prokurátora (s účinnosťou od 01. júla 2016 nazývaného žaloba) v súlade s ustanovením § 491 ods. 1 a ods. 2 SSP, v spojení s ustanovením § 250zfa ods. 1 OSP v spojení s ustanovením § 250b ods. 5 OSP a dospel k záveru, že žaloba bola podaná oneskorene.

3. Správny súd ďalej uviedol, že z administratívneho spisu žalovaného zistil, že mestské zastupiteľstvo na svojom zasadnutí konanom dňa 30. mája 2011 prijalo všeobecne záväzné nariadenie č. 3/2011 o chove, vedení a držaní psov na území Mesta Žilina, ktoré nadobudlo účinnosť dňom 22. júna 2011. Dňa 18. júna 2012 mestské zastupiteľstvo na svojom zasadnutí prijalo všeobecne záväzné nariadenie č. 14/2012 ako nariadenie, ktorým sa mení a dopĺňa všeobecné záväzné nariadenie č. 3/2011 o chove, vedení a držaní psov na území Mesta Žilina. Prokurátor Okresnej prokuratúry Žilina podal dňa 10. januára 2013 protest prokurátora pod č. Pd 217/12-8 proti čl. 1 ods. 2, čl. 2 ods. 1, 2, 3, čl. 3 ods. 1, 2, 3, čl. 4 ods. 1, 2, 4 písm. c), d), čl. 5 ods. 1, 2, 3, čl. 6 ods. 1, 2, čl. 7

ods. 1, 2, 3, 4 a čl. 8 ods. 1, 3 všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 3/2011 o chove, vodení a držaní psov na území Mesta Žilina v znení všeobecne záväzného nariadenia č. 14/2012. Zároveň podľa ustanovenia § 22 ods. 2 písm. i) zákona č. 153/2001 Z. z. o prokuratúre (ďalej aj ako „zákon č. 153/2001 Z. z.“) navrhol v označenej časti všeobecne záväzného nariadenia zrušiť, lebo ním boli porušené ustanovenia § 4 ods. 3 písm. g) a písm. n) a § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., ustanovenia § 1, § 2, § 3, § 4, § 5, § 6, § 7 zákona č. 282/2002 Z. z., ktorým sa upravujú niektoré podmienky držania psov (ďalej aj ako „zákon č. 282/2002 Z. z.“) a ustanovenie § 22 ods. 9 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti (ďalej aj ako „zákon č. 39/2007 Z. z.“). Mestské zastupiteľstvo uznesením č. 28/2013 zo dňa 18. marca 2013 nevyhovelo protestu prokurátora. Mesto Žilina písomne oznámilo prokurátorovi, že jeho protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené uznesením č. 28/2013 listom č. 2177/2013-20190/2013-OPM-BU zo dňa 28. marca 2013, ktorý bol doručený dňa 05. apríla 2013.

4. Následne správny súd skonštatoval, že návrh na vyslovenie nesúladu všeobecne záväzného nariadenia so zákonom doručil prokurátor osobne správne súdu dňa 11. apríla 2014, t. j. po viac ako roku odo dňa oznámenia, že Mesto Žilina nevyhovelo protestu prokurátora. Správny súd dospel k záveru, že pri zachovaní právnych účinkov návrhu v zmysle ustanovenia § 491 ods. 2 SSP bol návrh prokurátora podaný oneskorene, a preto žalobu ako oneskorenú v súlade s ustanovením § 98 ods. 1 písm. d) SSP odmietol.

5. Správny súd poznamenal, že si je vedomý právneho názoru vysloveného v komentári (Baricová, J., Fečík, M., Števec, M., Filová, A. kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018, str. 1427), že na konanie podľa 4. časti (osobitné konania), 4. hlavy (konania vo veciach územnej samosprávy), 5. dielu (konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy) SSP nie je stanovená lehota na podanie žaloby prokurátora. V prvom rade treba poukázať na to, že výklad právnych predpisov prináleží predovšetkým súdu a súd nie je viazaný názorom vysloveným v komentári. Zároveň v predmetnej veci Najvyšší súd Slovenskej republiky v uznesení zo dňa 25. januára 2018 sp. zn. 8 Svzn 1/2015 vyslovil, že v konaní podľa ustanovenia § 250zfa OSP je potrebné subsidiárne postupovať podľa prvej a druhej hlavy piatej časti OSP.

6. Za ústavne súladný výklad považoval správny súd ten, že pokiaľ prokurátor nie je obmedzený lehotou na podanie protestu proti všeobecne záväznému nariadeniu (na rozdiel na podanie protestu proti rozhodnutiu orgánu verejnej správy alebo opatreniu orgánu verejnej správy alebo uzneseniu orgánu územnej samosprávy), následne keď je upovedomený o nevyhovení protestu prokurátora, resp. keď orgán verejnej správy síce vyhovie protestu, avšak v lehote podľa ustanovenia § 27 ods. 3 zákona č. 153/2001 Z. z. (90 dní od doručenia protestu) všeobecne záväzný právny predpis, resp. jeho napadnutú časť nezruší, prípadne nenahradí všeobecne záväzným právnym predpisom, ktorý bude v súlade so zákonom (v tejto lehote je orgán verejnej správy povinný prokurátora aj upovedomiť o výsledku), je prokurátor povinný v lehote dvoch mesiacov od doručenia upovedomenia resp. márneho uplynutia lehoty 90 dní, ak zastupiteľstvo v danej lehote protest neprejednálo, resp. výsledok prejednávania neoznámilo prokurátorovi, podať žalobu na správny súd, v opačnom prípade by šlo o neprimeraný zásah do vecí územnej samosprávy a do právnej istoty, keď by prokurátor mohol podať žalobu bez časového

obmedzenia. Správny súd zdôraznil, že v predmetnej veci došlo k podaniu návrhu po viac ako roku od oznámenia výsledku prejednávania protestu.

7. Rozhodnutie správneho súdu napadol žalobca riadne a včas podanou kasačnou sťažnosťou (ďalej aj ako „podaná kasačná sťažnosť“ alebo „kasačná sťažnosť žalobcu“), v ktorej sa domáhal aby Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej aj ako „kasačný súd“) zrušil rozhodnutie správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

8. Žalobca napadol rozhodnutie správneho súdu podanou kasačnou sťažnosťou v celom rozsahu z dôvodu podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. g) SSP - správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. f) SSP - správny súd nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces a podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. j) SSP - podanie bol nezákonne odmietnuté. Z obsahu podanej kasačnej sťažnosti vyplýva, že žaloba - prokurátor napadol rozhodnutie správneho súdu aj z dôvodu podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. h) SSP - správny súd sa odklonil o ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu.

9. Žalobca v podanej kasačnej sťažnosti uviedol, že nesúhlasí s právnym posúdením a odôvodnením rozhodnutia správneho súdu. Podľa žalobcu kasačný súd uznesením zo dňa 25. januára 2018 sp. zn. 8 Svzn 1/2015 zrušil rozsudok Krajského súdu v Žilne zo dňa 18. marca 2015 č. k. 21 S 74/2014-74 z dôvodu jeho arbitrárnosti spočívajúcej v jeho nedostatočnom odôvodnení. Následne však správny súd odmietol žalobu prokurátora podanú podľa ustanovenia § 250zfa OSP z dôvodu, že nebola podaná v dvojmesačnej lehote od nevyhovenia protestu prokurátora podaného proti VZN Mesta Žilina.

10. Podľa žalobcu je relevantnou právnou otázkou, ktorú je potrebné v danej veci posúdiť vo vzťahu k rozhodnutiu správneho súdu, či pôvodná právna úprava správneho súdnictva (piata časť OSP) upravovala vo vzťahu k žalobe prokurátora podľa ustanovenia § 250zfa OSP lehotu na podanie tejto žaloby. V tejto súvislosti žalobca uviedol, že žaloba podľa ustanovenia § 250zfa OSP bola upravená v samostatnej siedmej hlave piatej časti OSP. To znamená, že na konanie sa v tomto prípade aplikovala aj právna úprava prvej (všeobecnej) hlavy piatej časti OSP. Pre subsidiárnu aplikáciu druhej hlavy piatej časti OSP v danom prípade absentovalo výslovné ustanovenie zákona, ako tomu bolo napríklad v ustanovení § 250l ods. 2 OSP vo vzťahu ku konaniu podľa tretej hlavy piatej časti OSP alebo v ustanovení § 250t ods. 8 OSP vo vzťahu ku konaniu podľa štvrtej hlavy piatej časti OSP a v ustanovení § 250v ods. 8 OSP vo vzťahu k piatej hlave piatej časti OSP. Pokiaľ by však mal správny súd analogicky použiť na konanie podľa ustanovenia § 250zfa OSP ustanovenia z procesne najrozpracovanejšieho konania upraveného v druhej hlave piatej časti OSP, jednalo by sa o ustanovenia týkajúce sa priebehu konania a nie prístupu k správneému súdu. Lehota na podanie žaloby musí byť normatívne ustanovená a nemožno ju analogicky odvodzovať v neprospech žalobcu, pretože inak je výklad zákona vopred nejasný a vedie k odmietnutiu spravodlivosti.

11. Žalobca tiež poukázal, že ani odkaz kasačného súdu na postup v predmetnej veci podľa prvej a druhej hlavy piatej časti OSP v uznesení zo dňa 25. januára 2018 sp. zn. 8 Svzn 1/2015 sa netýkal explicitne lehoty na

podanie žaloby ale viedol k tomu, že sa správny súd arbitrárne nevysporiadal s námietkami žalobcu. Vo vzťahu ku skutočnosti, že sa správny súd v napadnutom rozhodnutí pokúsil v súvislosti s lehotou na podanie žaloby podľa ustanovenia § 250zfa OSP o ústavne-konformný výklad, žalobca uviedol, že tento je nesprávny a poukázal aj na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 12. novembra 2014 sp. zn. Pl. ÚS 2/2013, v ktorom prešla daná právna úprava kontrolou ústavnosti.

12. Napokon žalobca tiež poukázal na to, že správny súd sa opakovane dopustil arbitrárnosti rozhodnutia, keď sa v napadnutom rozhodnutí nevysporiadal s odlišnými právnymi názormi kasačného súdu, ktoré tento súdu vyjadril v rozhodnutiach sp. zn. 6 Svzn 1/2014 a sp. zn. 8 Svzn 1/2009 a dospel k záveru, že na podanie žaloby podľa ustanovenia § 250zfa OSP nie je normatívne ustanovená žiadna lehota. Správny súd preto v tomto smere považoval napadnuté rozhodnutie opakovane za nepreskúmateľné. Správny súd tiež poukázal na skutočnosť, že ani nová právna úprava SSP lehotu na podanie žaloby o vyslovení nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja podľa ustanovení § 357 a nasl. SSP nie je stanovená.

13. Na záver žalobca zdôraznil, že plynutie žiadnej lehoty nemôže sanovať nezákonnosť všeobecne záväzného nariadenia. Opačný záver správneho súdu odôvodnený neprimeranosťou zásahu do územnej samosprávy a právnej istoty preferuje jednostranne normotvorcu na úkor adresátov všeobecnej právanej úpravy.

14. K podanej kasačnej sťažnosti sa žalovaný nevyjadril, hoci mu bola kasačná sťažnosť prokurátora spolu s výzvou na vyjadrenie sa k tejto kasačnej sťažnosti v lehote 15 dní doručená dňa 17.12. 2019.

15. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd kasačný podľa ustanovenia § 21 písm. a) SSP v spojení s ustanovením § 438 ods. 2 SSP, po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (ustanovenie § 443 ods. 1 SSP a ustanovenie § 444 SSP), oprávnenou osobou na podanie kasačnej sťažnosti (ustanovenie § 442 ods. 1 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je kasačná sťažnosť prípustná (ustanovenie § 439 ods. 1 SSP v spojení s ustanovením § 439 ods. 2 a contrario), kasačná sťažnosť má predpísané náležitosti (ustanovenie § 445 ods. 1 SSP a ustanovenie § 57 SSP) preskúmal napadnuté rozhodnutie správneho súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti podľa ustanovenia § 440 SSP, ustanovenia § 441 SSP a ustanovenia § 453 SSP a postupom podľa ustanovenia § 455 SSP bez nariadenia pojednávania, keď deň verejného vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli súdu a na webovom sídle kasačného súdu ([www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) <<http://www.nsud.sk>>) podľa ustanovenia § 137 ods. 4 SSP v spojení s ustanovením § 452 ods. 1 SSP, po neverejnej porade senátu (ustanovenie § 137 ods. 1 SSP v spojení s ustanovením § 452 ods. 1 SSP) dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

16. Predmetom konania pred kasačným súdom je rozhodnutie o kasačnej sťažnosti žalobcu (prokurátora) podanej proti rozhodnutiu správneho súdu - uznesenie Krajského súdu v Žiline z 05. novembra 2019 č. k. 21 S 74/2014-105, ktorým správny súd odmietol žalobu o vyslovení nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia Mesta Žilina č. 3/2011 o chove psov, vedení a držaní psov na území mesta Žilina v znení Všeobecne záväzného

nariadenia Mesta Žilina č. 14/2012, ktorým sa mení nariadenie č. 3/2011 o chove, vodení a držaní psov na území Mesta Žilina podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. d) SSP ako podanú oneskorene.

17. Sporným vo veci je, či právna úprava konania podľa ustanovenia § 250zfa OSP stanovovala žalobcovi (prokurátorovi) lehotu na podanie návrhu na vyslovenie nesúlady všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy, teda či v danej veci podal prokurátor tento návrh včas.

18. Kasačný súd sa však v prvom rade musí vysporiadať s kasačnou námietkou žalobcu ktorá spočíva v nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho súdu pre jeho nedostatočné a nezrozumiteľné odôvodnenie v zmysle ustanovenia § 440 ods. 1 písm. f) SSP, ktorú vzniesol žalobca v podanej kasačnej sťažnosti. V prípade, že je námietka žalobcu o nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho súdu dôvodná, už táto okolnosť musí viesť k zrušeniu rozhodnutia správneho súdu.

19. Na úvod kasačný súd konštatuje, že v zmysle ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky je jedným z princípov, ktoré predstavujú súčasť práva na riadny a spravodlivý proces, ako aj pojmu právneho štátu, povinnosť súdov svoje rozhodnutia riadne odôvodniť, v správnom súdnictve s odkazom na ustanovenie § 139 ods. 2 SSP. Nepreskúmateľné rozhodnutie pre nedostatočné alebo nezrozumiteľné odôvodnenie nedáva dostatočné záruky pre to, že nebolo vydané v dôsledku ľubovôle a spôsobom porušujúcim ústavne zaručené právo na spravodlivý proces. Preto odôvodnenie rozhodnutia správneho súdu, z ktorého nemožno zistiť, akým spôsobom správny súd postupoval pri posudzovaní rozhodných skutočností v prejednávanej veci, nevyhovuje zákonným požiadavkám, ktoré Správny súdny poriadok kladie na obsah odôvodnenia rozhodnutia a v konečnom dôsledku takéto rozhodnutie zasahuje do základných práv účastníka správneho súdneho konania, ktorý má nárok na to, aby bola jeho vec spravodlivo posúdená. Správny súd je povinný svoje rozhodnutie vždy riadne odôvodniť, je povinný tiež zrozumiteľným spôsobom vysvetliť, ako a prípadne prečo sa určitou žalobnou námietkou nezaoberal. Ak tak správny súd nepostupuje, porušuje právo účastníka správneho súdneho konania na spravodlivý proces garantovaný článkom 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a článkom 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

20. Podľa názoru kasačného súdu odôvodnenie rozhodnutia správneho súdu je dostatočne jasné a splňa tak požiadavky úplnosti ako aj zrozumiteľnosti. V odôvodnení napadnutého rozhodnutia správny súd zrozumiteľným spôsobom vysvetlil, prečo návrh prokurátora podľa ustanovenia § 250zfa OSP odmietol ako oneskorený. Na uvedenom nemení nič ani to, že svoje právne názory vyjadrené v napadnutom rozhodnutí nekonfrontoval so skoršími rozhodnutiami kasačného súdu sp. zn. 6 Svzn 1/2014 a sp zn. 8 Svzn 1/2009, naviac, žalobca na ne v konaní ani nepoukázal. Nedôvodná je preto kasačná námietka žalobcu v zmysle ustanovenia § 440 ods. 1 písm. f) SSP uplatnená z dôvodu nepreskúmateľnosti rozhodnutia správneho súdu pre nedostatok dôvodov a pre nezrozumiteľnosť.



18. Ďalej kasačný súd upriamil pozornosť na kasačnú námietku žalobcu spočívajúcu v tom, že správny súd nesprávne odmietol podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. d) SSP ako oneskorene podanú žalobu prokurátora podľa ustanovenia § 250zfa OSP, keď nebola podaná v dvojmesačnej lehote od nevyhovenia protestu prokurátora podaného proti VZN Mesta Žilina.

19. Kasačný súd konštatuje, že ustanovenie § 250zfa OSP zamerané na konanie o súlade všeobecne záväzného nariadenia obce a vyššieho územného celku s normami vyššej právnej sily patrí na základe novely OSP zákonom č. 384/2008 Z. z. s účinnosťou od 5. októbra 2008 k osobitným konaniam v správnom súdnictve. Jeho ústavný rámec vychádza z čl. 125 ods. 1 písm. c) a písm. d) Ústavy Slovenskej republiky, ktoré pripúšťajú možnosť, aby o súlade všeobecne záväzných nariadení orgánov územnej samosprávy so zákonmi vo veciach územnej samosprávy (čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky) a so zákonmi, s nariadeniami vlády a so všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy vo veciach prenesenej štátnej správy (čl. 71 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky) mohol rozhodovať okrem ústavného súdu aj iný, t. j. všeobecný súd.

20. Kasačný súd dáva do pozornosti, že podanie návrhu podľa ustanovenia § 250zfa OSP proti všeobecne záväznému nariadeniu obce alebo vyššiemu územnému celku zákonodarca neobmedzil žiadnou lehotou. Jedinou procesnou podmienkou pre podanie takéhoto návrhu bolo to, že prokurátor musel podať protest proti tomuto všeobecne záväznému nariadeniu a jeho protestu nebolo vyhovené, čo bolo rozhodovanej veci splnené. Lehotu na podanie návrhu podľa ustanovenia § 250zfa OSP nemožno odvodiť ani zo znenia právnej úpravy druhej hlavy piatej časti OSP, pretože tieto ustanovenia nie sú vo vzťahu k ustanoveniu § 250zfa OSP subsidiárne a neprihádza do úvahy ani analógia, ktorá je v procesnom práve výnimočná. Uvedené napokon nevyplýva ani zo zrušujúceho rozhodnutia kasačného súdu, tak ako to prezentoval správny súd v napadnutom rozhodnutí. Vyslovený právny názor kasačného súdu je v súlade aj s jeho doterajšou rozhodovacou praxou, na ktorú poukazuje (pozri napr. uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 29. júna 2016 sp. zn. 6 Svzn 1/2014).

21. Kasačný súd preto dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu je dôvodná v zmysle ustanovenia § 440 ods. 1 písm. g) písm. h) a písm. j) Správneho súdneho poriadku, a preto uznesenie Krajského súdu v Žiline z 05. novembra 2019 č. k. 21 S 74/2014 zrušil a vec mu vrátil podľa ustanovenia § 462 ods. 1 SSP na ďalšie konanie, keď dospel k záveru, že správny súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci, odklonil sa o ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu a podanie nezákonne odmietol, keď podľa ustanovenia § 98 ods. 1 písm. d) SSP odmietol žalobu prokurátora ako podanú oneskorene.

22. V ďalšom konaní bude úlohou správneho súdu postupovať pri prejednaní a rozhodnutí o žalobe prokurátora o vyslovenie nesúladu VZN Mesta Žilina vo vyššie naznačenom smere a rešpektovať právny názor kasačného súdu vo vzťahu k jej prípustnosti (ustanovenie § 469 SSP). V novom rozhodnutí vo veci samej rozhodne správny súd aj o náhrade trov konania v konaní o kasačnej sťažnosti (ustanovenie § 467 ods. 3 SSP).

## 38.

**R O Z H O D N U T I E**

**Verejné kultúrne podujatie sa organizuje usporiadaním, a teda má spravidla väčší spoločenský a sociálny rozsah, ide o organizovanú činnosť, ktorej účelom je vytvoriť optimálne podmienky pre účasť verejnosti na takomto spoločenskom podujatí.**

**Voľná pouličná aktivita je na rozdiel od verejného kultúrneho podujatia založená na individuálnej osobnej umeleckej prezentácii, bez vytvárania osobitných podmienok na jej uskutočnenie. Všeobecne záväzné nariadenie má subsidiárny charakter a môže byť aplikované iba na tie pouličné produkcie, ktoré nemajú povahu verejného kultúrneho podujatia.**

(Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 7. augusta 2019, sp. zn. 3Usam/1/2019)

---

1. Napadnutým uznesením Krajský súd v Bratislave podľa § 366 zák. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok („SSP“) zamietol ako nedôvodnú žalobu sťažovateľa o vyslovenie nesúladu Všeobecne záväzného nariadenia Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 z 25.09.2012 o voľných pouličných aktivitách („VZN“) s ustanovením § 6 ods. 1, ods. 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.

2. Podľa názoru Krajského súdu predmetným VZN nebola uložená nová povinnosť, ktorá neexistuje v zákone, keďže ide o úpravu, o zabezpečenie verejného poriadku v obci podľa ust. § 4 ods. 3 písm. n) zákona o obecnom zriadení pri výkone voľných pouličných aktivít v meste, ktoré sú podľa názoru súdu odvodené od pojmu verejných kultúrnych podujatí, avšak negatívnym spôsobom. Predmetné VZN za voľnú pouličnú aktivitu pre účely tohto VZN považuje takú pouličnú produkciu na verejných priestranstvách, ktorá je zvláštnou formou prezentácie a nemá charakter podujatia podľa osobitných predpisov, ktorým predpisom je zákon SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach.

3. Predmetnom VZN nie je ukládanie povinností v súvislosti s verejnými kultúrnymi podujatiami v zmysle zák. SNR č. 96/1991 Zb., ale ide o zabezpečenie verejného poriadku v obci v súvislosti s vykonávaním voľných pouličných aktivít, pričom ide o umelecký prejav alebo aktivitu jednotlivca alebo skupiny z oblasti výtvarnej, tanečnej, hudobnej, scénickej alebo hovoreného slova, ktorým účinkujúci predvádzajú na verejných priestranstvách svoj talent, vlastnú tvorbu, záľubu, nevyberajú pri tom vstupné a ktorými sa neohrozuje, alebo neporušuje verejný poriadok. Z predmetného VZN vyplýva, že vyššie uvedená voľná pouličná aktivita môže byť povolená, len ak nie je v rozpore s verejným poriadkom, záujmami mesta a je v súlade s predmetným VZN a taktiež je v ňom vymedzené miesto verejných priestranstiev mestskej časti Bratislava - Staré Mesto, ako i čas, v ktorom možno tieto aktivity vykonávať za splnenia podmienok vymedzených v predmetnom VZN (§ 5), spôsob vykonávania kontroly dodržiavania VZN (§ 6), sankcie (§ 7), pričom za porušenie ustanovení tohto VZN možno uložiť pokutu podľa zák. č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave alebo podľa zák.

SNR č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, teda nie podľa zák. č. 96/1991 o verejných kultúrnych podujatiach. Žalovaný bol podľa názoru krajského súdu oprávnený na túto právnu úpravu v rámci jeho samosprávnej pôsobnosti.

4. Proti tomuto uzneseniu podal žalovaný včas kasačnú sťažnosť. Namietal, že krajský súd vydal napadnuté uznesenie na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Uviedol, že zákon SNR č. 96/1991 Zb. v ust. § 1 ods. 1 a 2 vymedzuje, čo sa považuje na účely zákona za verejné kultúrne podujatia, pre ktoré zavádza pre ďalší text zákona legislatívnu skratku „podujatie“. Inak povedané, podujatím sa na účely zákona SNR č. 96/1991 Z. z. považujú len tie činnosti, ktoré sú taxatívne vymedzené v ust. § 1 ods. 1 a 2 zákona č. 96/1991 Zb. Podľa ust. § 8 ods. 2 zákona č. 96/1991 Zb. ustanovenie § 3 sa nevzťahuje na produkcie bez vstupného na verejných priestranstvách, ktoré na tento účel určila obec. To znamená, že z tohto ustanovenia vyplýva pre obec možnosť určiť verejné priestranstvá, na ktorých je možné vykonávať produkcie bez vstupného. V súvislosti s produkciami bez vstupného na verejných priestranstvách potom pre usporiadateľov neplatí povinnosť oznámiť obci zámer vykonať takúto produkciu. Z ust. § 8 ods. 2 zákona č. 96/1991 Zb. a contrario potom vyplýva, že ostatné povinnosti vyplývajúce zo zákona č. 96/1991 Zb. pre usporiadateľov podujatí, platia aj pre usporiadateľov vyššie uvedených produkcií. To znamená, že aj pre usporiadateľov produkcie bez vstupného na verejných priestranstvách určených obcou sa vzťahujú povinnosti vyplývajúce z ust. § 5 zákona SNR č. 96/1991 Zb., t.j. povinnosť utvoriť vhodné podmienky na uskutočnenie podujatia, zachovať poriadok počas jeho priebehu, dodržiavať príslušné autorskoprávne, daňové, zdravotno-hygienické, požiarne, bezpečnostné a iné právne predpisy a tiež povinnosť umožniť výkon dozoru na to oprávneným orgánom.

5. Sťažovateľ ďalej uviedol že z ust. § 1 ods. 2 VZN vyplýva, že za voľnú pouličnú aktivitu pre účely tohto nariadenia sa považuje taká pouličná produkcia na verejných priestranstvách, ktorá je zvláštnou formou prezentácie a nemá charakter podujatia podľa osobitných predpisov. Sťažovateľ argumentoval, že ust. § 8 ods. 2 zákona SNR č. 96/1991 Zb. neupravuje oprávnenia obce a povinnosti usporiadateľov v súvislosti s podujatiami ale v súvislosti s produkciami na verejných priestranstvách určených obcou vykonávaných bez vstupného. Z ust. § 1 ods. 2 VZN ďalej vyplýva, že za voľnú pouličnú aktivitu pre účely VZN sa považuje pouličná produkcia na verejných priestranstvách, ktorá nie je podujatím a za ktorú sa nevyberá vstupné, pričom v ust. § 4 VZN sú vymedzené verejné priestranstvá v Mestskej časti - Staré Mesto, na ktorých je možné takúto produkciu vykonávať, ako aj čas vykonávania tejto produkcie. Z ust. § 1 ods. 2 VZN ďalej vyplýva, že produkcia môže mať podobu výtvarnú, tanečnú, hudobnú, scénickú alebo hovoreného slova.

6. Zákon SNR č. 96/1991 Zb. nevymedzuje pojem „produkcia“, ktorý používa v ust. § 8 ods. 2. Tento pojem „produkcia“ cit. zákon používa v ust. § 1 ods. 1 písm. b) v súvislosti s hudobnými a tanečnými produkciami, ktoré sú uvedené aj v ust. § 1 ods. 2 VZN.

7. S poukazom na vyššie uvedené sťažovateľ zastával názor, že jeho námietky voči VZN uplatnené podanou žalobou sú dôvodné a pokiaľ správny súd žalobu podanú vo veci zamietol, vec nesprávne právne posúdil. Pokiaľ totiž zák. SNR č. 96/1991 Zb. upravuje oprávnenie obce určiť verejné priestranstvá na výkon produkcií, to znamená nie podujatí vymedzených v ust. § 1 ods. 1 a 2 zákona č. 96/1991 Zb., bez vstupného: a zároveň

vymedzuje aj povinnosti fyzických a právnických osôb súvisiace s výkonom týchto produkcií, mestská časť nie je oprávnená ani pri výkone územnej samosprávy uplatňovať svoju normotvornú právomoc pre výkon produkcie bez vstupného na ňou určených priestranstvách keďže práva a povinnosti súvisiace s výkonom takejto produkcie upravuje priamo zákon č. 96/1991 Zb.

8. Prijatým VZN mestská časť v podstate mení, resp. dopĺňa ustanovenia zákona, na čo nie je oprávnená, a to ani pod rúškom zabezpečenia verejného poriadku v mestskej časti. Mestská časť v rozpore s ustálenými právnymi závermi vyplývajúcimi z rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, na ktoré žalobca v konaní poukazoval (veci sp. zn. ÚS 56/00, sp. zn. III. ÚS 100/02 zo dňa 30.01.2003) vo VZN uložila nové povinnosti, ktoré neexistujú v zákone, ktoré nemožno zo zákona odvodiť a ktoré sú dokonca v rozpore so zákonom SNR č. 96/1991 Zb. Definícia pojmu „voľná pouličná aktivita“ použitá vo VZN, neurčitá, nejasná, pričom podľa jej znenia zahŕňa aj produkciu upravenú v ust. § 8 ods.2 zákona SNR č. 96/1991 Zb., na vykonávanie ktorej sa vzťahuje.

9. Sťažovateľ s poukazom na ust. § 462 ods. 1 SSP navrhoval, aby kasačný súd po preskúmaní kasačnej sťažnosti, rozhodol o zrušení napadnutého uznesenia krajského súdu a vec vrátil Krajskému súd v Bratislave na ďalšie konanie.

10. Žalovaný vo vyjadrení zo dňa 19.06.2019 ku kasačnej sťažnosti sťažovateľa uviedol, že zastáva stanovisko, že VZN 6/2012 o voľných pouličných aktivitách je v súlade s § 6 ods. 1 a 2 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, a preto navrhoval kasačnú sťažnosť zamietnuť.

11. Uviedol, že podľa výkladového pravidla ustanoveného v § 4 ods. 4 zákona SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení, resp. § 4 ods. 2 zákona č. 416/2001 Z. z. o prechode niektorých pôsobností z orgánov štátnej správy na obce a na vyššie územné celky v znení neskorších predpisov, ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

12. Po identifikovaní, či obec uskutočňuje činnosť v samosprávnej pôsobnosti alebo prenesenej štátnej správe sa obec riadi generálnym ústavným a zákonným splnomocnením, podľa ktorého vo veciach územnej samosprávy obec môže vydávať všeobecne záväzné nariadenia bez osobitného splnomocnenia. Normotvorná právomoc obce predstavuje oprávnenie (v niektorých prípadoch povinnosť obce regulovať určitý okruh spoločenských vzťahov normatívnym správnym aktom vo forme všeobecne záväzného nariadenia).

13. Podľa názoru žalovaného vo veciach územnej samosprávy môže miestne zastupiteľstvo vydávať všeobecne záväzné nariadenie bez akéhokoľvek ďalšieho splnomocnenia, v súlade s § 6 ods.1 zákona o obecnom zriadení a v rozsahu samosprávnych kompetencií podľa § 4 ods. 3 zákona o obecnom zriadení.

14. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, ďalej len „SSP“) preskúmal napadnuté uznesenie, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov uvedených v kasačnej sťažnosti a podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

*Z o d ô v o d n e n i a :*

15. Preskúmaním veci kasačný súd zistil, že medzi účastníkmi konania nie je spor, že ide všeobecné záväzné nariadenie v oblasti územnej samosprávy podľa § 4 ods. 4 v spojení s § 6 ods. 1 zák. SNR č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení. Sťažovateľ v žalobe (s. 3 prvý odsek) vychádzal z toho, že išlo o samosprávnu pôsobnosť. Spor medzi sťažovateľom (žalobcom) a žalovaným spočíva v tom, či zákon SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach svojou vecnou pôsobnosť a predmetom úpravy zasahuje (preniká) do tzv. voľných pouličných aktivít ako predmetu úpravy napadnutého Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09.2012.

16. Podľa § 1 ods. 1 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09.2012 Všeobecne záväzné nariadenie ustanovuje podmienky pre vykonávanie voľných pouličných aktivít na území mestskej časti Bratislava – Staré Mesto.

17. Podľa § 1 ods. 2 Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09.2012 za voľnú pouličnú aktivitu (ďalej len „aktivita“) pre účely tohto nariadenia sa považuje taká pouličná produkcia na verejných priestranstvách, ktorá je zvláštnou formou prezentácie a nemá charakter podujatia podľa osobitných predpisov/zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach. Je to umelecký prejav alebo aktivita jednotlivca alebo skupiny z oblasti výtvarnej, tanečnej, hudobnej, scénickej alebo hovoreného slova, ktorým účinkujúci predvádzajú na verejných priestranstvách svoj talent, vlastnú tvorbu, záľubu, nevyberajú pri tom vstupné (za vstupné sa nepovažuje dobrovoľný príspevok) a ktorými sa neohrozuje alebo neporušuje verejný poriadok.

18. Všeobecne záväzné nariadenie č. 6/2012 vymedzilo rozsah predmetu svojej regulácie tým spôsobom, že explicitne vylúčilo z rozsahu svojej pôsobnosti predmet úpravy zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach. Z uvedeného vyplýva, že voľnou pouličnou aktivitou môže byť iba taká prezentácia, ktorá nie je verejným kultúrnym podujatím.

19. Podľa § 1 ods. 1 zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach verejnými kultúrnymi podujatiami (ďalej len "podujatie") sa podľa tohto zákona rozumejú verejnosti prístupné

- a) divadelné, filmové a iné audiovizuálne predstavenia,
- b) koncerty, hudobné a tanečné produkcie,
- c) výstavy diel výtvarných umení, diel úžitkového umenia a prác ľudovej výtvarnej tvorivosti,
- d) festivaly a prehliadky v oblasti kultúry a umenia,
- e) tanečné zábavy a iné akcie v oblasti spoločenskej zábavy.

20. Podľa § 1 ods. 2 zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach pre účely tohto zákona sa za podujatia považujú aj verejnosti prístupné artistické produkcie, cirkusové a varetné predstavenia.

21. Podľa § 1 ods. 3 zákona SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach podujatie sa považuje za verejnosti prístupné, ak sa koná pre individuálne neurčených návštevníkov.

22. Podľa § 2 zákona SNR č. 96/1991 Zb. usporiadateľmi podujatí môžu byť právnické alebo fyzické osoby.

23. Rozsah pôsobnosti vymedzený najmä § 1 ods. 2 a ods. 3 zákona SNR č. 96/1991 Zb. je široký a presnú hranicu pojmu „verejné kultúrne podujatie“ nemožno gramatickým výkladom jednoznačne zistiť. Takto ustanovená dikcia môže v právnej praxi spôsobovať problém určiť rozdiel medzi verejným kultúrnym podujatím a voľnou pouličnou aktivitou. Z ust. § 2 zákona SNR č. 96/1991 Zb. možno vyvodit', že verejné kultúrne podujatie sa organizuje jeho usporiadaním t.j. má spravidla väčší rozsah a ide o organizovanú činnosť, ktorá má vytvorit' aj podmienky pre jej uskutočnenie a pre účasť verejnosti. Naopak, voľná pouličná aktivita je založená na individuálnej osobnej umeleckej prezentácii, bez vytvárania osobitných podmienok na jej uskutočnenie.

24. Kasačný súd konštatuje, že napadnuté VZN č. 6/2012 rozsah svojej pôsobnosti vymedzilo negatívne tak, že sa nevzťahuje na verejné kultúrne podujatia podľa zákona SNR č. 96/1991 Zb. Formálny konflikt medzi nimi ako prameňmi práva preto nevzniká. VZN má subsidiárny charakter a môže byť aplikované iba na tie pouličné produkcie, ktoré nemajú povahu verejného kultúrneho podujatia.

25. Konanie o súlade VZN č. 6/2012 Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto so zákonom má charakter abstraktnej kontroly zákonnosti rozsahu ich vecnej pôsobnosti. Individuálne právne - aplikačné problémy bude nevyhnutné vždy riešiť v konkrétnom prípade a určiť pritom právny režim, či pôjde o verejné kultúrne podujatie alebo voľnú pouličnú aktivitu. Rozhodnutia a opatrenia Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto v individuálnych prípadoch podliehajú súdnej kontrole zákonnosti správnymi súdmi na základe žalôb dotknutých fyzických a právnických osôb.

26. Podľa § 3 ods. 1 druhá veta Všeobecne záväzného nariadenia mestskej časti Bratislava - Staré Mesto č. 6/2012 zo dňa 25.09. 2012 bez povolenia podľa § 2, len na základe registrácie možno aktivitu vykonávať v kalendárnom roku najdlhšie po dobu siedmych kalendárnych dní.

27. Je potrebné zdôrazniť, že VZN č. 6/2012 umožňuje krátkodobé pouličné aktivity na základe registrácie. Kasačný súd má za to, že tieto krátkodobé voľné pouličné aktivity nepodliehajú poplatkovej povinnosti. Samotná registrácia by mala byť jednoduchá i pre cudzinca a nesmie byrokraticky brániť krátkodobej voľnej pouličnej aktivite.

28. Pokiaľ ide o ust. § 8 ods. 2 zák. SNR č. 96/1991 Zb. kasačný súd poukazuje na to, že sa vzťahuje k pojmovovo vymedzeným verejným kultúrnym podujatiam v ust. § 1 ods. 1 písm. a/ až e/ a ods. 2 zák. SNR č.

96/1991 Zb., bez vstupného na účelovo určených verejných priestranstvách obce, t.j. kde nemôže dôjsť ku konfliktu s inými chránenými záujmami (pozn. na spôsob Hidepark Nitra - Kultúrne centrum).

## 39.

**R O Z H O D N U T I E**

**K vyjadreniu žalobcu sa môžu účastníci konania vyjadriť v lehote určenej správnym súdom (§ 106 ods. 2 Správneho súdneho poriadku), pričom na ďalšie vyjadrenia správny súd nemusí prihliadať, ak o tom účastníkov konania poučí. A preto po vyčerpaní repliky a dupliky správny súd na ďalšie vyjadrenia nemusí už prihliadať a vtedy koná v súlade so zákonnými procesnými pravidlami.**

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo 14. apríla 2021, sp. zn. 6Asan/12/2019)

1. Krajský súd v Žiline napadnutým rozsudkom podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z.z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal preskúmania zákonnosti postupu a rozhodnutia žalovaného, ktorý rozhodnutím zo dňa 22. mája 2018 podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (správny poriadok) zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie o priestupku Okresného úradu Žilina, odboru všeobecnej vnútornej správy zo dňa 07. marca 2018, ktorým správny orgán prvého stupňa uznal žalobcu vinným zo spáchania priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o priestupkoch“), ktorého sa dopustil tým, že úmyselne narušil občianske spolunažívanie iným hrubým správaním a vyhrázaním ujmu na zdraví tým, že dňa 12. decembra 2017 v čase okolo 08:00 h. pred bytovým domom v Ž. na ul. x pri ističoch elektrickej energie povedal Ing. L. B., nar. v r. x „Ak sa ešte raz dotkneš tých ističov, dolámem ti ruky!“ a následne na neho kričal „Si pedofil, úchylák, dcéra ti fajčí kokot a tvoja žena je kurva!“ Následne, keď Ing. L. B. volal s políciou, ho M. Š. kopol nohou do chrbta a od svojho vchodu znova vykričal na Ing. L. B. „ty pedofil vyjebaný, pôjdeš do basy!“ Podľa § 11 ods. 1 písm. b/ zákona o priestupkoch v nadväznosti na § 12 ods. 1 a § 49 ods. 2 zákona o priestupkoch bola obvinenému M. Š. za spáchaný priestupok uložená sankcia pokuta vo výške 20,- €. Zároveň mu bola uložená povinnosť uhradiť štátu trovy konania vo výške 16,- €.

2. Krajský súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie správneho orgánu vychádza z dostatočne zisteného skutkového stavu veci, ktorý je logicky vyhodnotený a po právnej stránke správne posúdený. Správny súd sa stotožnil so skutkovými zisteniami a právnymi závermi ustálenými v predchádzajúcom správnom konaní o tom, že konanie žalobcu naplnilo všetky znaky skutkovej podstaty priestupku v zmysle § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch a takisto sankcia mu bola uložená v súlade s § 12 zákona o priestupkoch.

3. Správny súd vyhodnotil žalobné námietky žalobcu ako v plnom rozsahu nedôvodné. V prvom rade sa zaoberal žalobnou námietkou, týkajúcou sa svedeckej výpovede svedka Ing. B. a svedkyne L. B. Žalobca namietal, že zvonček pri vchodových dverách do bytovky aj zvonček pri vchodových dverách do bytu sú nefunkčné, a preto nemohol vyjsť von na zvonenie. Zároveň namietal, že žalovaný vo svojom rozhodnutí uvádza novú skutočnosť, že žalobca nevyšiel von na zvonenie, ale na základe toho, že svedok B. vypoľ obvinenému



elektrický prúd. Poukázal na svedeckú výpoveď svedka B. pred prvostupňovým správnym orgánom, ktorý vypovedal, že išiel zvonit' žalobcovi ku dverám, pričom žalobca vyšiel von. K tejto námietke správny súd uviedol, že svedecká výpoveď svedka Ing. B. bola prvýkrát zachytená pred Obvodným oddelením Policajného zboru Žilina - východ dňa 13. decembra 2017, teda jeden deň po skutku. Výpovednú hodnotu svedeckej výpovede teda vyhodnotil ako najvyššiu, pretože svedok mal ešte v živej pamäti jednotlivé skutkové okolnosti spáchania skutku, a preto bola aj najpodrobnejšia. Vyplýva z nej i tá skutočnosť, že keď ho zavolala dcéra, aby prišiel, pretože nemajú elektrický prúd, prišiel k ističom, ktoré zapol a išiel na oplátku zasa vypnúť elektrický prúd žalobcovi, aby ho donútil prísť pred vchod a mohol sa s ním rozprávať. Ďalej uviedol, že následne na to žalobca prišiel dole k ističom, kde otvoril skrinku a nahodil ističe. Konštatoval, že s touto svedeckou výpoveďou je v súlade aj následná svedecká výpoveď svedka pred prvostupňovým správnym orgánom zo dňa 07. marca 2018. V tejto svedeckej výpovedi už stručnejšie uviedol skutkové okolnosti incidentu, čo je pochopiteľné pre odstup času, avšak základné skutkové okolnosti zostali nezmenené. Vypovedal, že potom čo nahodil ističe, následne išiel zvonit' žalobcovi k dverám, tento vyšiel von a ďalej nasledoval rozhovor so žalobcom. Vyslovil, že z uvedeného nevyplýva, že by žalobca vyšiel pred byt na základe zvonenia svedka. Práve naopak, správny súd dospel k záveru, že svedecká výpoveď svedka B. uvedená pred prvostupňovým správnym orgánom je v plnom súlade s jeho svedeckou výpoveďou pred policajným orgánom, pretože v oboch konštatoval, že žalobca vyšiel von, pričom v prvej výpovedi zo dňa 13. decembra 2017 špecifikoval, že došiel pred vchod k rozvodnej skrini a v poradí druhej výpovedi už len uviedol, že vyšiel von. Druhá výpoveď v kontexte s prvou výpoveďou jednoznačne potvrdzuje skutočnosť, ktorú zobrali za dokázanú správne orgány, a to že žalobca vyšiel von pred bytový dom k rozvodnej skrini, kde došlo k incidentu.

4. Ďalej konštatoval, že skutkové tvrdenia uvedené v svedeckej výpovedi svedka Ing. B. zo dňa 13. decembra 2017 o tom, že žalobca vyšiel pred bytový dom, pretože mal vypnutý elektrický prúd, sú tiež v súlade so svedeckou výpoveďou svedkyne B. pred Obvodným oddelením Policajného zboru, ktorá jednoznačne uviedla, že otec Ing. B. zazvonil na bytový zvonček žalobcu, ale žalobca na zvonenie nereagoval, pričom otec vypol elektrický istič bytu žalobcu, na čo žalobca z bytu vyšiel von pred panelák, kde sa stal incident opísaný vo výrokovej časti prvostupňového správneho rozhodnutia. Zároveň konštatoval, že tieto rovnako potvrdzujú tvrdenie žalobcu, že zvonček pri jeho vchodových dverách do bytu a aj pri vchodových dverách do jeho vchodu bol nefunkčný. Napokon vyslovil, že s týmito skutkovými zisteniami korešponduje aj vyjadrenie svedka B. pred prvostupňovým správnym orgánom o tom, že žalobca vyšiel von. Vyslovil záver, že z uvedeného vyplýva, že svedok nevyypovedal, že by vyšiel von na základe jeho zvonenia na zvonček žalobcu, a to pred byt žalobcu. Naopak, z kontextu všetkých svedeckých výpovedí jednoznačne vyvodil, že žalobca vyšiel pred bytový dom ku rozvodovej skrini, a to na základe toho, že mu svedok B. vypol elektrický prúd v rozvodnej skrini. Mal teda za to, že žalovaný v napadnutom rozhodnutí neuviedol žiadnu novú skutočnosť, ktorá by bola v rozpore s tvrdeniami svedkov uvedenými v prvostupňovom rozhodnutí. Preto dodal, že za takejto dôkaznej situácie potom nie je možné zobrať za základ iný skutkový stav, ako ten, ktorí uviedli dvaja nezávislí svedkovia, o ktorých dôveryhodnosti správny orgán nemal pochybnosti.

5. Taktiež sa zaoberal námietkou žalobcu, spočívajúcou v tvrdení o nepravdivosti výpovede svedkyne L. B. v časti, kde uvádzala, že z kuchynského okna svojho bytu mala vidieť najskôr, ako žalobca manipuluje v

elektrickej rozvodnej skrini, ako jej otec nahodil elektrický istič žalobcu a zazvonil na bytový dom žalobcu, ktorý následne vyšiel von pred panelák. Mala vidieť aj to, ako sa celý skutok odohral. Poukázal na názor žalobcu, podľa ktorého z kuchynského okna bytového domu rodiny B. nie je možné vidieť do podchodu vchodu č. x, kde sa nachádza vchod do bytového domu žalobcu ako aj elektrická rozvodná skriňa a tomuto tvrdeniu pripojil ako dôkaz fotografiu. Správny súd vyhodnotil aj túto námietku ako plne nedôvodnú. V prvom rade pokladal za potrebné poukázať na to, že túto námietku a dôkaz žalobca neprodukoval v celom správnom konaní, pritom nepochybne nič mu nebránilo túto námietku uplatniť. Správny súd následne poukázal na rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č.k. 3Sžo/128/2015 zo dňa 24. mája 2017, podľa ktorého „žalobca je vo veciach správnych deliktov oprávnený uviesť a poukázať v žalobe i na taký dôkaz, pre ktorý považuje napadnuté rozhodnutie správneho orgánu za nezákonné a nebráni tomu ani skutočnosť, že ho neuplatnil v odvolacom správnom konaní, resp. rozkladovom konaní, ak tak objektívne nemohol urobiť. V tejto súvislosti odvolací súd poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Szd/3/2009 z 3. novembra 2009, z ktorého vyplýva, cit. "Najvyšší súd sa nemôže stotožniť s názorom žalovaného, že žalobkyňa predložením znaleckého posudku postupovala nad rámec správneho konania, lebo predloženie dôkazného prostriedku účastníkom súdneho konania, ktorý je vykonateľný v správnom konaní, ešte samo o sebe v súlade s čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nediskvalifikuje takýto dôkaz z použitia v správnom súdnictve. Tento postup musí byť ospravedlnený osobitnými skutočnosťami, ktoré majú svoj spoločný základ v preskúmanom správnom alebo osobitnom konaní pred správnym orgánom. Napríklad nemožnosť byť priamo oboznámený s písomnými podkladmi zistenými, alebo vypracovanými počas výkonu dohľadu žalovaným, je jedným z možných dôvodov, ktoré môžu ospravedlniť predloženie dôkazného prostriedku žalobkyňou až v štádiu súdneho konania." V predmetnej právnej veci posudzovanej odvolacím súdom žalobca nemohol predložiť znalecký posudok v prebiehajúcom správnom konaní, hoci bol vypracovaný ešte pred vydaním prvostupňového správneho rozhodnutia, nakoľko, ako vyplýva z podanej žaloby, o znaleckom posudku nemal vedomosť“.

6. V nadväznosti na vyššie uvedené však zdôraznil, že skutkové okolnosti v danom prípade sú iné. Žalobca mal objektívnu možnosť namietat vyššie uvedenú skutočnosť už v prvostupňovom správnom konaní, najneskoršie v podanom odvolaní. Tvrdenie, že svedkyňa nemohla zo svojho stanoviska vidieť miesto incidentu, je otázkou čisto skutkovou, ktorá mohla byť žalobcovi zrejma už v štádiu správneho konania. Rovnako mohol už v správnom konaní pripojiť ako dôkaz fotografiu, ktorú predložil ako prílohu k správnej žalobe. Predloženie takého dôkazu žalobcovi nič nebránilo; nejde o dôkaz, ktorý by bol vypracovaný na základe podkladov, s ktorými by nebol v správnom konaní oboznámený, napr. znalecký posudok alebo dôkaz, o existencii ktorého by nemal vedomosť, keďže mu nič nebránilo urobiť fotografiu už skôr. Pokiaľ teda žalobca túto námietku v správnom konaní neuplatnil a dôkaz nepredložil, správne orgány sa k tejto námietke a dôkazu logicky ani nemohli vyjadriť. Z týchto dôvodov sa správnomu súdu javilo uplatnenie tejto námietky až v súdnom konaní ako čisto účelové.

7. Napriek vyššie uvedenému, správny súd z dôvodu vysporiadania sa so žalobnými námietkami v plnom rozsahu, v zmysle § 197 SSP tento dôkaz vykonal. V danom prípade žalobca žiadal doplniť dokazovanie oboznámením sa s fotografiou, ktorú pripojil k správnej žalobe, ktorá mala preukazovať nemožnosť vidieť miesto činu z kuchynského okna svedkyne B. Súd na nariadenom pojednávaní doplnil dokazovanie

oboznámením sa s touto fotografiou, pričom zistil, že výpovedná hodnota tejto fotografie je nulová. Nie je z nej zrejmé, akého konkrétneho miesta sa fotografia týka a najmä fotografia nie je vyhotovená z akéhokoľvek okna bytového domu. Nebolo teda možné ňou preukázať skutočnosť, ktorú tvrdil žalobca, že z okna - dokonca z konkrétneho kuchynského okna rodiny B. - nie je výhľad na priestor pred rozvodnou skriňou pred vchodom do bytového domu. Potom len tvrdenie žalobcu, ktorý namietal túto konkrétnu skutkovú okolnosť, t.j. nemožnosť vidieť z kuchynského okna svedkyne B. na miesto činu, stálo proti dôkazom obsiahnutým v spisovom materiáli, ktoré neboli spochybnené žiadnym iným dôkazom. Správny súd preto túto námietku posúdil ako čisto účelovú s cieľom vyhnúť sa priestupkovej zodpovednosti žalobcu za spáchanie priestupku.

8. Vo vzťahu k fotodokumentácii, na ktorú vo vyjadrení poukázal žalovaný, súd uviedol, že táto nebola podkladom pre vydanie prvostupňového ani napadnutého rozhodnutia, pretože bola vyhotovená svedkom B. až po začatí súdneho konania. Vyhotovenie tohto dôkazu však bolo vyvolané práve žalobnou námietkou o nemožnosti svedkyne B. vidieť z kuchynského okna na miesto činu, preto nebola na mieste námietka žalobcu v replike, že uvedený dôkaz mal byť vykonaný už v správnom konaní. Zdôraznil, že tento dôkaz ani akéhoľvek iné dôkazy v správnom konaní na preukázanie tejto skutočnosti ani na preukázanie hodnovernosti svedkyne neboli vykonané práve preto, že samotný žalobca tvrdenia svedkyne, vrátane tvrdenia o tom, že miesto činu videla, vôbec nerozporoval, a preto správne postupovali správne orgány, keď túto skutočnosť považovali za preukázanú a nevykonali k nej ďalšie dokazovanie. Dodal, že na uvedenom nič nemení ani to, že svedkyňa bola vypočutá len pred policajným orgánom, keďže žalobca na ústnom pojednávaní túto skutočnosť nenamietal a jej svedeckú výpoveď nespochybnil. Ďalej vyslovil, že za týchto okolností ani nemôže byť kvalifikované ako nedostatok dôvodov to, že sa správne orgány nezaoberali hodnovernosťou výpovede svedkyne, alebo, že nevyhodnotili pripojenú fotodokumentáciu (ktorá v tom čase neexistovala), ako to namietal žalobca v replike.

9. O náhrade trov konania rozhodol krajský súd podľa § 167 ods. 1 SSP a contrario tak, že neúspešnému žalobcovi právo na ich náhradu nepriznal. Rovnako tak v zmysle § 168 SSP a contrario nepriznal právo na náhradu trov konania ani žalovanému, nakoľko neboli splnené podmienky na jeho aplikáciu, spočívajúce vo výnimočnosti situácie.

10. Proti rozsudku podal riadne a včas kasačnú sťažnosť prostredníctvom právneho zástupcu žalobca, z dôvodu, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil. Žiadal, aby kasačný súd rozhodol tak, zmení rozsudok Krajského súdu v Žiline, č. k. 28Sa/25/2018-55 zo dňa 5. februára 2019 tak, že zruší rozhodnutie žalovaného zo dňa 22. mája 2018, ako aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa zo dňa 7. marca 2018 a vec im vráti na ďalšie konanie. Zároveň navrhol uložiť žalovanému povinnosť uhradiť žalobcovi trovy konania pred správnym súdom, ako aj trovy kasačného konania, a to vo výške 100% v lehote do troch dní odo dňa právoplatnosti rozhodnutia.

11. V podanej kasačnej sťažnosti žalobca vzniesol námietku, týkajúcu sa vyhodnotenia svedeckej výpovede Ing. L. B. Uviedol, že rozhodnutie prvostupňového správneho orgánu sa zakladalo okrem iného na svedeckej výpovedi Ing. L. B., pričom správny orgán akceptoval jednak výpoveď uskutočnenú dňa 13. decembra 2017 pred Obvodným oddelením Policajného zboru Žilina – Východ, ako aj ďalšiu svedeckú výpoveď, ktorú svedok

uskutočnil pred samotným prvostupňovým orgánom dňa 7. marca 2018. Ďalej uviedol, že pri porovnávaní oboch svedeckých výpovedí administratívne orgány dospeli k záveru, že výpoveď tohto svedka je hodnoverná, zodpovedá skutočnosti a odchýlky vo výpovedi sú spôsobené len odstupom času. Poukázal aj na záver správnych orgánov, že druhá výpoveď jednoznačne osvedčuje fakt, že žalobca vyšiel von pred bytový dom k rozvodnej skrini, kde došlo k incidentu. Dodal, že s uvedenou argumentáciou sa stotožnil aj Krajský súd v Žiline v plnom rozsahu, keď námietku žalobcu považoval za nedôvodnú. Žalobca krajskému súdu vyčítal, že sa riadne v odôvodnení napadnutého rozsudku nevysporiadal s tým, pre aké skutočnosti námietku považuje za neodôvodnenú. Zároveň namietal, že správny súd sa vo vzťahu k predmetnej námietke nezaoberal ani s doplňujúcim odôvodnením žalobných námietok, uvedených vo vyjadrení zo dňa 08. októbra 2018 a prednesených na pojednávaní do zápisnice dňa 05. februára 2019. Ku námietkam predneseným na pojednávaní dňa 05. februára 2019 uviedol, že tieto vznikol aj s ohľadom na nedodržanie procesného postupu podľa § 106 ods. 1, 2 SPP, nakoľko posledné vyjadrenie žalovaného, teda duplika „Vyjadrenia k vyjadreniu sp. zn. 28Sa/25/2018 zo dňa 20. novembra 2018“, nebolo doručené právnomu zástupcovi žalobcu. Následne zdôraznil, že už v odvolaní proti rozhodnutiu správneho orgánu prvého stupňa zo dňa 03. apríla 2018, ako aj následne v podanej žalobe namietal, že sa nemohol dopustiť konania tak, ako to tvrdí svedok Ing. L. B. a jeho dcéra svedkyňa L. B., keďže zvonček pri vchodových dverách do bytovky, ako aj zvonček pri vchodových dverách do bytu sú nefunkčné. Preto označil za nepravdivé tvrdenia svedkov o tom, že až potom ako zvonil zvonček pri vchodových dverách do bytovky mal žalobca zísť dole a vykonať predmetný skutok. Žalobca mal za to, že skutok sa nestal a nemal ani dôvody uvedené vysvetľovať. Dodal, že predmetné fakty uviedol ako dôvody odvolania až vo chvíli, keď žalovaný vydal vo veci svoje rozhodnutie, ktorým ho uznal vinným zo spáchania priestupku. Ďalej namietal, že bolo povinnosťou žalovaného v konaní riadne zistiť skutkový stav bez dôvodných pochybností v súlade s ustanovením § 3 ods. 5 správneho poriadku. V nadväznosti na uvedené správnomu súdu vyčítal, že sa nevysporiadal s týmito uplatnenými námietkami žalobcu. Napokon akcentoval nesúhlas s postupom správneho orgánu prvého stupňa, ktorý podľa názoru žalobcu pri rozhodovaní uprednostnil svedeckú výpoveď Ing. B. zo dňa 13. decembra 2017, pričom mal žalobca za to, že v zmysle § 35 ods. 1, 5 správneho poriadku mali administratívne orgány vychádzať z výpovede Ing. B. zo dňa 7. marca 2018. Tvrdil, že ani s touto námietkou sa správny súd nevysporiadal.

12. Ďalej žalobca spochybnil hodnovernosť svedeckej výpovede L. B., nakoľko ide o dcéru svedka Ing. B. Namietal, že s ohľadom na blízky príbuzenský pomer mal správny orgán v súlade s ustanoveniami § 3 ods. 5 správneho poriadku, ako aj § 34 ods. 4 správneho poriadku vypočítať svedkyňu v správnom konaní, nielen prevziať jej výpoveď zo dňa 19. januára 2018. Tvrdil, že ani na túto námietku žalovaný nereagoval. Dodal, že tvrdenia vyplývajúce z výpovedí Ing. L. B. a L. B. neboli osvedčené inými dôkaznými prostriedkami, hoci je medzi svedkami príbuzenský pomer a existovali rozpory medzi tvrdeniami svedkov a žalobcu.

13. Vo vzťahu k záveru správneho súdu o nulovej výpovednej hodnote fotografie predloženej žalobcom spolu so správnu žalobou, vyjadril svoj nesúhlas, ako aj potrebu vykonania obhliadky predmetného miesta za účelom naplnenia ustanovenia § 3 ods. 5 správneho poriadku. Mal za to, že túto námietku správny súd vyhodnotil nesprávne.

14. V závere kasačnej sťažnosti namietal porušenie prezumpcie neviný vo vzťahu k žalobcovi, a to z dôvodu, že rozhodnutia správnych orgánov sú založené na svedeckých výpovediach bez ich kvalitatívneho vyhodnotenia a bez ich priamej realizácie pred správnymi orgánmi. Taktiež namietal porušenie práva na spravodlivý proces, ktoré malo nastať porušením jednotlivých ustanovení správneho poriadku, ako aj základných zásad správneho konania.

15. Ku kasačnej sťažnosti žalobcu sa žalovaný vyjadril podaním zo dňa 09. mája 2019, v ktorom považoval kasačnú sťažnosť za nedôvodnú. Zotrval na právnom názore vyslovenom v preskúvanom rozhodnutí žalovaného, dodávajúc, že rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa nepochybne vychádzalo z riadne zisteného skutkového stavu veci a v konaní boli dodržané všetky ustanovenia zákona o priestupkoch, ako aj správneho poriadku. Mal za to, že ako prvostupňové, tak aj druhostupňové rozhodnutie správnych orgánov boli vydané v súlade so zákonom.

16. Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP), po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou na jej podanie (ust. § 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP), kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) (§ 137 ods. 2 a 3 SSP).

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

17. Správne súdnictvo v Slovenskej republike vychádza z materiálneho chápania právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky vyžadujúceho, aby verejná správa bola pod kontrolou súdnej moci. Je založené jednak na kontrole verejnej správy, či táto (ne)prekračuje jej zverené právomoci 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 črt právneho štátu, ktorého koncepcia práva stojí aj na dodržiavaní práva štátnymi orgánmi.

18. V predmetnej veci bolo potrebné predostrieť, že predmetom kasačnej sťažnosti bol rozsudok krajského súdu, ktorým zamietol žalobu, ktorou sa sťažovateľ domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného, ktorým zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil rozhodnutie prvoinštančného správneho orgánu, ktorým uznal sťažovateľa vinným zo spáchania priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch, a preto primárne v medziach kasačnej sťažnosti Najvyšší súd Slovenskej republiky, ako kasačný súd, preskúmal rozsudok krajského súdu ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo, pričom v rámci kasačného konania skúmal aj

napadnuté rozhodnutie žalovaného, najmä z toho pohľadu, či kasačné námietky sťažovateľa sú spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozsudku krajského súdu. Po preverení riadnosti podmienok vykonávania súdneho prieskumu rozhodnutí správneho orgánu (tzn. najmä splnenia podmienok konania a okruhu účastníkov) sa kasačný súd stotožňuje so skutkovými závermi krajského súdu v tom rozsahu, ako si ich osvojil krajský súd zo zistení uvedených žalobcom a žalovaným správnym orgánom, ktoré sú obsiahnuté v administratívnom spise.

19. Podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch priestupku sa dopustí ten, kto úmyselne naruší občianske spolunažívanie vyhrázaním ujmov na zdraví, drobným ublížením na zdraví, nepravdivým obvinením z priestupku, schválnosťami alebo iným hrubým správaním.

20. Podľa § 49 ods. 2 zákona o priestupkoch za priestupok podľa odseku 1 písm. a/ možno uložiť pokutu do 33 €, za priestupok podľa odseku 1 písm. b/ až d/ a písm. g/ pokutu do 99 €, za priestupok podľa odseku 1 písm. e/ pokutu do 200 € a za priestupok podľa odseku 1 písm. f/ pokutu do 331 €.

21. Kasačný súd po preskúmaní spisového materiálu krajského súdu, ktorého súčasťou je aj administratívny spis žalovaného, dospel k záveru, že kasačné námietky sťažovateľa nie sú dôvodné.

22. Kasačný súd sa stotožnil so záverom krajského súdu a žalovaného, že priestupok sa stal a priestupok spáchal sťažovateľ tak, ako je uvedené v skutkovej vete prvoinštančného rozhodnutia správneho orgánu. Protiprávne konanie sťažovateľa bolo vo výrokovej časti rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa vymedzené úplne a určite. Skutok, tak ako je uvedený vo výrokovej časti uvedeného rozhodnutia, bol potvrdený aj výpoveďami svedkov.

23. K námietke sťažovateľa, spočívajúcej v tvrdení o nesprávnom vyhodnotení svedeckej výpovede Ing. L. B., kasačný súd uvádza, že táto nie je dôvodná. Podľa názoru kasačného súdu je zrejmé, že skutkový stav uvedený vo výrokovej časti rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa je v zhode a je súladný s obsahom administratívneho spisu žalovaného. Kasačný súd nezistil rozpor v skutočnostiach, ktoré vypovedal svedok Ing. L. B. dňa 13. decembra 2017 pred policajným orgánom a následne skutočnostiach uvedených v jeho výpovedi pred správnym orgánom prvého stupňa. Závery plynúce z oboch týchto výpovedí sú zhodné a potvrdzujú priebeh skutku ako bol zistený správnymi orgánmi, a síce že k incidentu došlo tak, že žalobca vyšiel von pred bytový dom k rozvodnej skrini, kde následne prišlo k spáchaniu priestupku.

24. Kasačný súd nemohol prisvedčiť ani námietke sťažovateľa, týkajúcej sa nedostatočného zistenia skutkového stavu veci v zmysle § 3 ods. 5 správneho poriadku. Ohľadom uvedeného dáva do pozornosti, že požiadavka zákona čo najúplnejšie a najpresnejšie zistiť skutočný stav veci je procesným vyjadrením zásady materiálnej pravdy. Správny poriadok ukladá správnomu orgánu povinnosť presne a úplne zistiť skutočný stav veci. Úplnosť zistenia podkladov znamená, že boli vykonané všetky prešetrenia a dôkazy, ktoré majú pre danú vec rozhodujúci význam. Presnosť zistenia znamená, že skutkové zistenia vyvedené z vykonaného prešetrenia zodpovedajú skutočnému stavu a nie sú ani nepresne interpretované, ani skreslené či už vedome, alebo

nevedome. Taktiež kasačný súd zdôrazňuje, že skutočnosť, že vykonané dôkazy boli v konečnom dôsledku vyhodnotené v neprospech žalobcu, neznamená, že by hodnotenie dôkazov bolo jednostranné, či tendenčné. Záver, ku ktorému dospel žalovaný po vyhodnotení všetkých dôkazov, považuje kasačný súd zhodne s krajským súdom za logický a správny na účely zistenia skutočného stavu v súlade so zásadou materiálnej pravdy.

25. Rovnako tak námietku sťažovateľa, týkajúcu sa nepravdivosti výpovede svedkyne L. B., ktorú námietku odôvodnil tým, že tvrdenia vyplývajúce z jej výpovede neboli osvedčené inými dôkaznými prostriedkami, považoval kasačný súd za neopodstatnenú, motivovanú snahou vyhnúť sa zodpovednosti za priestupok. Tomuto záveru nasvedčuje aj skutočnosť, že túto námietku nevzniesol už v priebehu administratívneho konania, pričom neuviedol žiadnu okolnosť, ktorá by mu v predmetnom postupe bránila. Na tomto mieste je tiež potrebné zdôrazniť, že na takéto okolnosti sťažovateľ nepoukázal ani vo vzťahu ku fotografii priloženej k správnej žalobe, ktorej účelom malo byť preukázanie nedôveryhodnosti svedeckej výpovede L. B. Nad rámec veci kasačný súd dodáva, že z predmetnej fotografie nie sú zjavné žalobcom tvrdené skutočnosti, nedáva taktiež možnosť určiť akého konkrétneho miesta sa týka. S ohľadom na uvedené pokladá kasačný súd za správne aj závery krajského súdu o tejto otázke.

26. Ku kasačnej námietke sťažovateľa, ktorou namietal nedodržanie procesného postupu podľa § 106 ods. 1 a 2 SPP z dôvodu, že posledné vyjadrenie žalovaného, teda duplika „Vyjadrenia k vyjadreniu sp. zn. 28Sa/25/2018 zo dňa 20. novembra 2018“, nebolo doručené právnomu zástupcovi žalobcu, kasačný súd uvádza, že ani na túto nebolo možné prihliadnúť. Zo spisového materiálu vyplýva, že prípisom zo dňa 13. septembra 2018 Krajský súd v Žiline vyzval žalovaného v zmysle § 105 ods. 2 písm. a/ a c/ SSP na vyjadrenie k obsahu podanej žaloby. Následne dňa 08. októbra 2018 bolo správnomu súdu doručené „Vyjadrenie k žalobe“ zo dňa 04. októbra 2018, ktoré krajský súd prípisom zo dňa 15. októbra 2018 zaslal žalobcovi prostredníctvom jeho právneho zástupcu. Zároveň uviedol, že na jeho ďalšie vyjadrenia súd nebude prihliadať. Dňa 16. novembra 2018 bolo správnomu súdu doručené „Vyjadrenie žalobcu k vyjadreniu žalovaného zo dňa 04. októbra 2018“. K vyjadreniu žalobcu, doručenému súdu dňa 16. novembra 2018, sa žalovaný vyjadril vyjadrením zo dňa 20. novembra 2018. Z dikcie ustanovenia § 106 ods. 2 SSP, podľa ktorého k vyjadreniu žalobcu sa môžu účastníci konania vyjadriť v lehote určenej správnym súdom, pričom na ďalšie vyjadrenia správny súd nemusí prihliadať, o čom účastníkov konania poučí, vyplýva, že po vyčerpaní repliky a dupliky správny súd na ďalšie vyjadrenia nemusí prihliadať, ak o tomto boli účastníci poučení. Z uvedeného je teda zjavné, že správny súd konal v súlade s právnou úpravou zakotvenou v Správnom súdnom poriadku.

27. Za nedôvodnú kasačný súd považoval aj námietku, týkajúcu sa porušenia prezumpcie nevinoty vo vzťahu k žalobcovi, ktorý uvedené videl v tom, že rozhodnutia správnych orgánov sú založené na svedeckých výpovediach bez ich kvalitatívneho vyhodnotenia a bez ich priamej realizácie pred správnymi orgánmi. Najvyšší súd Slovenskej republiky sa zásadou prezumpcie nevinoty v priestupkovom konaní zaoberal v uznesení sp. zn. 6Sžo/34/2007 zo dňa 27. novembra 2007, ktoré správne kolégium Najvyššieho súdu Slovenskej republiky prijalo ako judikát č. R 11/2014, v ktorom vyslovil, že realizácia zásady prezumpcie nevinoty v priestupkovom konaní znamená, že správny orgán je povinný dokázať vinu obvineného z priestupku, a ak sú o nej pochybnosti, musí rozhodnúť v prospech obvineného z priestupku (in dubio pro reo). V zmysle uvedeného preto nie je možné

konštatovať v prejednávanej veci porušenie zásady prezumpcie nevinoty, nakoľko vina žalobcu bola jednoznačne preukázaná.

28. Ohľadom namietaného porušenia práva na spravodlivý proces, ktoré malo nastať porušením jednotlivých ustanovení správneho poriadku, ako aj základných zásad správneho konania, kasačný súd uvádza, že nakoľko žalobca nepoukázal na konkrétne skutočnosti, pre ktoré malo dôjsť k porušeniu práva na spravodlivý proces, ako ani neoznačil ustanovenia správneho poriadku a základné zásady správneho konania, ktoré mali byť porušené, nebolo možné vyhovieť ani tejto vznesenej námietke.

29. Kasačný súd konštatuje, že sťažovateľ svojím konaním naplnil všetky pojmové znaky skutkovej podstaty priestupku proti občianskemu spolunažívaniu podľa § 49 ods. 1 písm. d/ zákona o priestupkoch, keď úmyselne narušil občianske spolunažívanie iným hrubým správaním a vyhrázaním ujmu na zdraví tým, že dňa 12. decembra 2017 v čase okolo 08:00 h. pred bytovým domom v Ž. na ul. x pri ističoch elektrickej energie povedal Ing. L. B., nar. x „Ak sa ešte raz dotkneš tých ističov, dolámem ti ruky!“ a následne na neho kričal „Si pedofil, úchylák, dcéra ti fajčí kokot a tvoja žena je kurva!“ Následne, keď Ing. L. B. volal s políciou, ho M. Š. kopol nohou do chrbta a od svojho vchodu znova vykričal na Ing. L. B. „ty pedofil vyjebaný, pôjdeš do basy!“ V administratívnom konaní boli vykonané relevantné dôkazy, ktoré hodnoverne preukazujú protiprávne konanie sťažovateľa, a preto kasačný súd nemal o vine sťažovateľa žiadne pochybnosti. Kasačný súd záverom k veci dodáva, že uloženie sankcie pokuty žalobcovi vo výške 20,- € považuje za správne a postačujúce vzhľadom na spáchaný priestupok. Túto považuje kasačný súd za dostatočný výchovný a preventívny prostriedok, ktorým sa zabezpečí splnenie účelu správneho trestania, a to nápravu páchatel'a.

30. Po preskúmaní podanej kasačnej sťažnosti kasačný súd konštatuje, že s právnymi námietkami sťažovateľa sa krajský súd v rozhodnutí riadne vysporiadal a nenechal otvorenú žiadnu spornú otázku, riešenie ktorej by zostalo na kasačnom súde, a preto námietky uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil najvyšší súd ako bezpredmetné, ktoré neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.

31. O nároku na náhradu trov kasačného konania rozhodol Najvyšší súd Slovenskej republiky tak, že žalobcovi, ktorý v tomto konaní nemal úspech, ich náhradu nepriznal (§ 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 167 ods. 1 SSP) a rovnako aj žalovanému nárok na ich náhradu nepriznal v súlade s § 467 ods. 1 SSP a analogicky podľa § 168 SSP.

32. Toto rozhodnutie prijal kasačný súd v senáte pomerom hlasov 3:0 (§ 3 ods. 9 zákona č. 757/2004 Z.z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 1. mája 2011).



## 40.

**R O Z H O D N U T I E**

**I. Nečinnosťou orgánu verejnej správy treba rozumieť nielen jeho absolútnu nečinnosť, ale i to, ak orgán verejnej správy koná spôsobom, ktorý znamená porušenie práva na spravodlivý proces bez zbytočných prieťahov, a to obzvlášť po tom, ako nečinnostnej žalobe vyhovel správny súd.**

**II. Účinnosťou Správneho súdneho poriadku o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce rozhoduje okresný úrad v sídle kraja, ak osobitný predpis neustanovuje inak (§ 4 ods. 2 písm. d/ zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 125/2016 Z. z.). Až právoplatné rozhodnutie správneho orgánu druhého stupňa (okresného úradu v sídle kraja) je možné preskúmať správnu žalobou.**

(Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 21. apríla 2021, sp. zn. 6Sžk/7/2020)

---

1. Krajský súd v Košiciach uznesením č.k. 7S/109/2018-26 zo dňa 25. septembra 2019 uložil žalovanému, aby v lehote do 14 dní odo dňa právoplatnosti tohto uznesenia konal a rozhodol v právnej veci vedenej pod sp. zn. OU-KE-OOP-2018/032913 o odvolaní žalobcu proti rozhodnutiu mesta Košice č. MK/A/2017/06230-16 zo dňa 12. júla 2017 v spojení s opravným rozhodnutím č. MK/A/2017/06230-18 zo dňa 15. augusta 2017.

2. Konštatoval, že v preskúvanom prípade je nečinnosť žalovaného správneho orgánu evidentná, nakoľko tento opakovane spochybňoval právomoc odboru opravných prostriedkov Okresného úradu Košice rozhodovať o odvolaní proti rozhodnutiu obce v zmysle zákona č. 260/2011 Z. z. o ukončení a spôsobe usporiadania niektorých nájomných vzťahov k bytom a o doplnení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 18/1996 Z.z. o cenách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 260/2011 Z.z.“) tým, že odbor opravných prostriedkov Okresného úradu Košice nemá kompetenciu na úseku nájomných vzťahov k bytom, a teda, že nie je príslušný o odvolaní rozhodnúť. Uviedol, že prednostom okresného úradu a následne vedúcou odborom opravných prostriedkov určená zamestnankyňa tohto odboru, odmietla postupovať v preskúvanom odvolacom konaní a zároveň listom požiadala o vyjadrenie sa k príslušnosti na konanie Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, pretože ako zamestnankyňa pozemkového referátu namietala jeho nepríslušnosť. Ďalej uviedol, že tento právny názor žalovaného je založený na odkazovacej norme ustanovenej v § 2 ods. 5 zákona č. 180/2013 Z. z. o organizácii miestnej štátnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 180/2013 Z.z.“) podľa ktorej, podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu upravuje ministerstvo smernicou po dohode s ústredným orgánom štátnej správy, do ktorého pôsobnosti patrí výkon štátnej správy uskutočňovaný odborom okresného úradu. Keďže smernica Ministerstva vnútra Slovenskej republiky zo dňa 22. januára 2018 (ďalej len „smernica“), ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu, odboru opravných prostriedkov, neobsahuje v popise úloh taký úsek správy, ktorý by zodpovedal nájomným vzťahom k bytom, žalovaný mal za to, že nie je príslušný vo veci konať a rozhodnúť.

3. Následne dal do pozornosti, že už v skoršom rozhodnutí, v uznesení sp. zn. 8S/55/2017 zo dňa 18. januára 2018, týkajúcom sa toho istého administratívneho konania, Krajský súd v Košiciach vyslovil, že o odvolaní žalobcu je príslušný rozhodnúť Okresný úrad Košice. V tejto súvislosti pokladal za potrebné poukázať na to, že v zmysle § 4 ods. 2 písm. d/ zákona č. 180/2013 Z. z. odvolacím orgán je okresný úrad v sídle kraja a v nadväznosti na zákonom určenú príslušnosť sa v zmysle § 4 ods. 4 cit. zákona zriadil na plnenie úloh vyplývajúcich z § 4 ods. 2 písm. d/ odbor opravných prostriedkov. Ďalej uviedol, že zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) predvída situáciu, že ak príslušnosť nemožno zistiť ani na základe zákonom predvídaných pravidiel, určí ju v zmysle § 58 ods. 3 tohto zákona vedúci správneho orgánu, ktorým je v preskúmanom prípade prednosta Okresného úradu Košice. Zároveň akcentoval rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky nález č. k. II. ÚS 202/2017-37 zo dňa 25. júla 2017, z ktorého vyplýva, že k výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona.

4. Ďalej dodal, že nakoľko smernica, ako organizačný akt, neobsahovala popis úloh, na ktorých plnenie zákon splnomocnil odbor opravných prostriedkov, hoci zákon, ako právny predpis vyššej právnej sily (všeobecne záväzný), predvídal takúto príslušnosť a takýto typ konania (t.j. odvolanie vo veciach samosprávy), bolo na vedúcom správneho orgánu takýto organizačný akt doplniť svojou právomocou. Vyslovil, že paradoxne k takémuto postupu počas konania došlo, pričom k takémuto konaniu nabádali aj ústredné orgány štátnej správy. V tejto súvislosti správny súd poukázal na tú skutočnosť, že vecnú príslušnosť na konanie určuje vždy zákon, nie akt nižšej právnej sily, hoci funkčnú príslušnosť môže spresniť aj akt nižšej právnej sily.

5. Následne doplnil, že námietky ohľadom absencie určenia úloh na úseku usporiadania nájomných vzťahov v smernici sú irelevantné, pretože zákon č. 180/2013 Z. z. založil príslušnosť konať v danom type konania Okresnému úradu Košice, odboru opravných prostriedkov, pričom určenie funkčnej príslušnosti ponechal na akty nižšej právnej sily, akými sú smernice, opatrenia, pokyny, príkazy atď. Taktiež pre úplnosť dodal, že zákon č. 55/2017 Z.z. o štátnej službe a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o štátnej službe“) nemá s určovaním príslušnosti správnych orgánov žiadny súvis, pretože daný zákon upravuje inú oblasť správy, ktorou je vzťah štátnych zamestnancov k služobným úradom.

6. Žalovaný podal riadne a včas proti rozhodnutiu správneho súdu kasačnú sťažnosť, v ktorej sa domáhal aby Najvyšší súd Slovenskej republiky rozhodnutie Krajského súdu v Košiciach, č. k. 7S/109/2018-26 zo dňa 25. septembra 2019 zrušil a vrátil mu vec na ďalšie konanie. Eventuálne žiadal, aby kasačný súd napadnuté uznesenie zmenil a žalobu ako nedôvodnú zamietol. Žalovaný napadol rozhodnutie správneho súdu podanou kasačnou sťažnosťou v celom rozsahu z dôvodu podľa ustanovenia § 440 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) – súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci.

7. Namietal nesprávnosť záveru krajského súdu, že zákon o štátnej službe nemá s určovaním príslušnosti správnych orgánov žiadny súvis, pretože daný zákon upravuje inú oblasť správy, ktorou je vzťah štátnych

zamestnancov k služobným úradom. Uviedol, že zákon o štátnej službe ustanovuje, že štátny zamestnanec vykonáva štátnu službu v určenom odbore štátnej služby alebo bez určenia odboru. Dodal, že v zmysle § 7 ods. 1 cit. zákona všetci zamestnanci odboru opravných prostriedkov Okresného úradu Košice vykonávajú štátnu službu v určených odboroch štátnej služby, ktoré sú uvedené v príslušných opisoch štátnozamestnaneckých miest. Tvrdil, že ak by bolo oddelené určenie príslušnosti od výkonu štátnej služby a od zákona o štátnej službe, potom by mohol vedúci odboru opravných prostriedkov okresného úradu v sídle kraja prideliť došlé podanie na konanie a rozhodnutie ktorémukoľvek zamestnancovi ktoréhokoľvek referátu odboru opravných prostriedkov bez ohľadu na to, o aké podanie ide a bez ohľadu na to, na akom referáte štátny zamestnanec vykonáva štátnu službu, a v akom odbore štátnej služby. Doplnil, že v takom prípade by o odvolaní proti rozhodnutiu v oblasti cestnej dopravy mohol rozhodovať zamestnanec referátu katastra nehnuteľností. Mal za to, že takéto právne posúdenie popiera aj princípy, na ktorých je štátna správa založená, a to princíp zákonnosti a princíp profesionality. Súčasne dal do pozornosti, že štátny zamestnanec, ktorému je pridelená na konanie a rozhodnutie vec, ktorá nespadá pod jeho odbor štátnej služby a nezodpovedá jeho opisu štátnozamestnaneckého miesta, je povinný na túto skutočnosť upozorniť, čo potvrdzuje aj stanovisko nadriadeného orgánu Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky č. 4259/2018-430 zo dňa 20. decembra 2018, s ktorým sa správny súd opomenul vysporiadať.

8. Súčasne poukázal na záver krajského súdu, v zmysle ktorého podľa § 4 ods. 2 písm. d/ zákona č. 180/2013 Z.z. odvolacím orgánom je okresný úrad v sídle kraja a v nadväznosti na zákonom určenú príslušnosť sa v zmysle § 4 ods. 4 cit. zákona zriadil na plnenie úloh vyplývajúcich z § 4 ods. 2 písm. d/ odbor opravných prostriedkov. Vo vzťahu k uvedenému namietal, že odbor opravných prostriedkov okresného úradu v sídle kraja bol ako osobitný organizačný útvar zriadený zákonom č. 180/2013 Z.z. v októbri 2013 na plnenie úloh podľa § 4 ods. 2 písm. b/ zákona č. 180/2013 Z.z., teda vykonáva v druhom stupni štátnu správu vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje okresný úrad, ktorý má sídlo v jeho územnom obvode, ak osobitný zákon neustanovuje inak. Ďalej uviedol, že ak v prvom stupni rozhoduje len okresný úrad v sídle kraja, vykonáva v druhom stupni štátnu správu okresný úrad v sídle kraja, ak tak ustanovuje osobitný zákon. Osobitný organizačný útvar okresného úradu v sídle kraja bol zriadený z bývalých zamestnancov zrušených krajských špecializovaných úradov, čomu zodpovedajú aj opisy jednotlivých organizačných miest. Zdôraznil, že až novelou zákona č. 180/2013 Z.z., zákonom č. 125/2016 Z.z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 125/2016 Z.z.“) bol § 4 ods. 2 doplnený o písm. c/ a písm. d/ a § 4 ods. 3 bol prečíslovaný na § 4 ods. 4 a doplnený o ustanovenie, že osobitný organizačný útvar môže plniť aj úlohy podľa ods. 2 písm. a/, c/, a d/. Taktiež zdôraznil, že zákon č. 180/2013 Z.z. a ani zákon č. 260/2011 Z.z. neustanovujú, že o odvolaní proti rozhodnutiu obce podľa zákona č. 260/2011 Z.z. rozhoduje osobitný organizačný útvar okresného úradu v sídle kraja.

9. Vo vzťahu k záverom správneho súdu, týkajúcim sa skoršieho rozhodnutia Krajského súdu v Košiciach sp. zn. 8S/55/2017 zo dňa 18. januára 2018, uviedol, že odbor opravných prostriedkov Okresného úradu Košice nebol vo veci nečinný, naopak po predložení odvolania včas k veci zaujal svoje stanovisko a následne zaslal žiadosť o usmernenie Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, na ktorú nedostal odpoveď, kde v súlade so

zákonom o štátnej službe poukázal na rozpor so smernicou Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 14/2018, ktorou sa upravujú podrobnosti o vnútornej organizácii okresného úradu v znení smernice č. 92/2018 a s opismi štátnozamestnaneckých miest a odborními štátnej služby. Rovnako tak zamestnancom pozemkového referátu odboru opravných prostriedkov bolo vyžiadané aj stanovisko Ministerstva pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, ktoré bolo po jeho doručení zaslané Krajskému súdu v Košiciach. V tejto súvislosti poukázal aj na právo štátneho zamestnanca odmietnuť služobnú úlohu, ktorej vykonanie je nad rozsah činností uvedených v opise jeho štátnozamestnaneckého miesta a povinnosť vykonávať služobné úlohy, ktoré sú v súlade s opisom jeho štátnozamestnaneckého miesta.

10. Pochybenie správneho súdu zároveň videl aj v tom, že tento vo výroku napadnutého rozhodnutia určil sťažovateľovi lehotu 14 dní odo dňa právoplatnosti uznesenia správneho súdu na rozhodnutie. Namietal, že takto určená lehota nemá oporu v správnom poriadku a súčasne je neprimeraná vzhľadom na to, že odvolací orgán je povinný preskúmať rozhodnutie v celom rozsahu, je povinný sa oboznámiť s celým spisovým materiálom a zároveň zamestnanec, ktorý bude danú vec vybavovať, si musí naštudovať predmetnú hmotnoprávnu úpravu, pretože s ňou nepracoval a nepracuje.

11. Žalobca prostredníctvom právneho zástupcu v písomnom vyjadrení k podanej kasačnej sťažnosti navrhol túto v zmysle § 461 SSP ako nedôvodnú zamietnuť. Uviedol, že žalovaný vo svojej argumentácii nerozlišuje medzi inštitútom právomoci (pôsobnosti) a inštitútom vecnej a funkčnej príslušnosti orgánu verejnej moci. Zdôraznil, že v prejednávanej veci bola právomoc, teda právo i povinnosť žalovaného rozhodovať v danej veci bez akýchkoľvek pochybností zverená okresnému úradu. Stotožnil sa so záverom krajského súdu, že právomoc žalovaného rozhodovať v predmetnom správnom konaní je ustanovená jednoznačne v § 4 ods. 2 písm. d/ zákona č. 180/2013 Z.z., v zmysle ktorého okresný úrad je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhodovala obec, ktorá sa nachádza v jeho volebnom obvode, pokiaľ osobitný právny predpis neustanovuje inak.

12. Ďalej uviedol, že otázka príslušnosti je otázkou, ktorý okresný úrad je oprávnený rozhodovať v danej konkrétnej veci. Zákon č. 180/2013 Z.z. je všeobecnou normou, ktorá ustanovuje, že okresný úrad je oprávnený a povinný prejednať odvolania voči rozhodnutiam obcí nachádzajúcich sa v jeho volebnom obvode vo všetkých oblastiach, v ktorých obec rozhoduje v prvom stupni, pokiaľ osobitný právny predpis nezveruje rozhodovaciu pôsobnosť inému orgánu. Súčasne zdôraznil, že žalovaný neuviedol žiadny osobitný právny predpis, v zmysle ktorého by rozhodovanie o odvolaní v predmetnej veci bolo zverené inému orgánu verejnej moci.

13. Následne poukázal na argument žalovaného, že na prejednanie odvolania v predmetnej veci, v ktorej sa rozhoduje o nároku na pridelenie náhradného bytu, nemá vytvorený organizačný útvar, a teda že napádané rozhodnutie krajského súdu ide proti ustanovenej funkčnej príslušnosti organizačných útvarov okresného úradu. Uviedol, že bolo povinnosťou štátu a jeho útvarov, vrátane okresného úradu zistiť si okruh všetkých možných vzťahov, o ktorých na prvom stupni rozhoduje obec a zriadiť vo vzťahu k nim príslušné organizačné útvary. Zdôraznil, že nemôže byť na ujmu žalobcu, že štátne orgány uvedené opomenuli.

14. Vo vzťahu k argumentácii žalovaného ohľadne jeho povinnosti dodržiavať ustanovenia zákona o štátnej službe uviedol, že v zmysle § 111 ods. 1 písm. a/ cit. zákona je štátny zamestnanec povinný dodržiavať Ústavu Slovenskej republiky, právne záväzné akty Európskej únie, právne predpisy Slovenskej republiky, služobné predpisy a ostatné vnútorné predpisy pri vykonávaní štátnej služby, uplatňovať ich s náležitou odbornou starostlivosťou a rešpektovať a chrániť ľudskú dôstojnosť a ľudské práva. Mal za to, že žalovaný v danom prípade svojím postupom porušuje základné ľudské práva a slobody žalobcu, a to právo na účinný prostriedok nápravy.

15. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd /§ 11 písm. g) SSP/ preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu bez nariadenia pojednávania v súlade s § 455 SSP a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

16. Z obsahu súdneho a administratívneho spisu mal kasačný súd za preukázané, že žalobou zo dňa 10. septembra 2018 sa žalobca domáhal, aby správny súd uložil žalovanému povinnosť rozhodnúť o odvolaní žalobcu zo dňa 02. augusta 2017 proti rozhodnutiu mesta Košice č. MK/A/2017/06230-16 zo dňa 12. júla 2017 v spojení s opravným rozhodnutím č. MK/A/2017/06230-18 zo dňa 15. augusta 2017 v lehote vyplývajúcej z ustanovení správneho poriadku.

17. Z podanej žaloby vyplýva, že mesto Košice rozhodnutím č. MK/A/2017/06230-16 zo dňa 12. júla 2017 ako správny orgán, príslušný na základe § 7 zákona č. 260/2011 Z.z. rozhodlo o priznaní nároku na náhradný byt s jednou obytnou miestnosťou žiadateľovi – žalobcovi v konaní o nároku na pridelenie bytovej náhrady vedenom v zmysle cit. zákona.

18. Rozhodnutím č. MK/A/2017/06230-18 zo dňa 15. augusta 2017, označeným ako „Oprava rozhodnutia mesta Košice“, bola vykonaná oprava zrejmej nesprávnosti v poučení rozhodnutia č. MK/A/2017/06230-16 zo dňa 12. júla 2017, ktoré pôvodne znelo „Proti tomuto rozhodnutiu je možné podať odvolanie do 15 dní odo dňa jeho doručenia Okresnému úradu v Košiciach prostredníctvom Mesta Košice, Trieda SNP 48/A“, tak, že toto správne znie: „Poučenie: Podľa § 9 ods. 6 zákona č. 260/2011 Z.z. o opravnom prostriedku proti tomuto rozhodnutiu rozhoduje súd. Podľa § 10, § 13 v spojení s § 181 ods. 1 SSP správnu žalobu možno podať v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia na Krajský súd v Košiciach“.

19. Žalobou zo dňa 28. septembra 2017 sa žalobca domáhal, aby správny súd uložil žalovanému povinnosť postúpiť odvolanie žalobcu voči rozhodnutiu mesta Košice č. MK/A/2017/06230-16 zo dňa 12. júla 2017 v spojení s opravným rozhodnutím č. MK/A/2017/06230-18 zo dňa 15. augusta 2017 Okresnému úradu Košice na odvolacie konanie. Krajský súd v Košiciach rozhodnutím sp. zn. 8S/55/2017 zo dňa 18. januára 2018 podanej žalobe vyhovel a uložil mestu Košice, aby konal o odvolaní žalobcu.

20. Následne žalovaný listom zo dňa 10. júla 2018 žalobcovi oznámil svoje stanovisko, podľa ktorého v zmysle ustanovení zákona č. 180/2013 Z.z. nemá kompetenciu rozhodnúť o odvolaní voči rozhodnutiu mesta (obce) na úseku nájomných vzťahov k bytom a nie je teda ani príslušný rozhodnúť.

21. Uznesením č. k. 7S/109/2018-26 zo dňa 25. septembra 2019 Krajský súd v Košiciach žalobe žalobcu zo dňa 10. septembra 2018 vyhovel.

22. V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom. 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 (§ 2 ods. 1, ods. 2 SSP).

23. Správne súdy v správnom súdnictve preskúmavajú 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 (§ 6 ods. 1 SSP).

24. Podľa § 3 ods. 1 písm. d/ SSP na účely tohto zákona sa nečinnosťou orgánu verejnej správy rozumie stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej povinnosti nezačal administratívne konanie.

25. Podľa § 242 ods. 1 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať odstránenia nečinnosti orgánu verejnej správy v začatom administratívnom konaní.

26. Podľa § 246 ods. 1 SSP V žalobe sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť

- a) označenie druhu žaloby,
- b) označenie žalovaného,
- c) označenie konania alebo veci, v ktorej sa žalobca domáha odstránenia nečinnosti,
- d) žalobné body,
- e) označenie dôkazov, ak sa ich žalobca dovoľáva,
- f) žalobný návrh.

27. Z vyššie citovaného § 3 ods. 1 písm. d/ SSP vyplýva, že za nečinnosť je možné považovať stav, keď orgán verejnej správy protiprávne nepokračuje v začatom administratívnom konaní, alebo stav, keď orgán verejnej správy protiprávne z úradnej moci nezačal administratívne konanie.

28. Pod nečinnosťou orgánu verejnej správy treba rozumieť nielen absolútnu nečinnosť, ale aj to, ak orgán verejnej správy koná spôsobom, ktorý znamená porušenie práva na konanie bez zbytočných prieťahov.

29. Z dikcie § 3 SSP vyplýva, že zákonodarca definuje tento stav ako protiprávne konanie. Protiprávnosť je daná tým, že povinnosť orgánu verejnej správy riadne a včas uskutočniť konkrétne administratívne konanie vyplýva vždy zo znenia príslušného všeobecne záväzného predpisu, predovšetkým zákona.

30. Povinnosť orgánu verejnej správy konať bez prietáhov má aj svoj ústavný základ priamo vymedzený v čl. 48 ods. 2 Ústavy SR.

31. Dňa 01. júla 2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, ktorým je upravené súdne konanie pred správnym súdom. Spolu so zavedením procesnoprávnej úpravy konaní pred správnymi súdmi bol prijatý aj zákon č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

32. V prejednávanej veci je nesporné, že žalobca podal nečinnosťnú žalobu Krajskému súdu v Košiciach, ako správne súdu z dôvodu nečinnosti Okresného úradu Košice, odbor opravných prostriedkov, vo veci rozhodnutia o odvolaní podanom proti rozhodnutiu, ktorým obec rozhodla o návrhu podľa § 9 ods. 5 zákona č. 260/2011 Z.z. o priznaní nároku na náhradný byt s jednou obytnou miestnosťou žiadateľovi – žalobcovi v konaní o nároku na poskytnutie bytovej náhrady vedenom v zmysle cit. zákona. Pri rozhodovaní o návrhoch podaných v zmysle § 7 nasl. zákona č. 260/2011 Z.z. procesne postupuje podľa ustanovení správneho poriadku.

33. Právne postavenie obce je upravené v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). V ustanovení § 4 ods. 4 uvedeného zákona je vymedzená zásada, z ktorej vyplýva, že ak zákon pri úprave pôsobnosti obce neustanovuje, že ide o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, platí, že ide o výkon samosprávnej pôsobnosti obce.

34. Zákon č. 260/2011 Z.z. neustanovuje, že v prípade, že obec rozhoduje o návrhu podanom v zmysle § 7 a nasl. cit. zákona, by malo ísť o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, a preto ide o výkon samosprávy obce, resp. mesta.

35. Právna úprava konania pred správnym súdom, obsiahnutá v Správnom súdnom poriadku (s účinnosťou od 01. júla 2016), už neupravuje konanie pred správnym súdom o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy. Takáto právna úprava bola obsiahnutá pôvodne v tretej hlave piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Správny súd v zmysle Správneho súdneho poriadku už koná iba o žalobách proti právoplatným rozhodnutiam orgánov verejnej správy. Tomu zodpovedá aj čl. III zákona č. 125/2016 Z.z., podľa ktorého sa správny poriadok mení tak, že vo štvrtej časti sa vypúšťa štvrtý oddiel a piaty oddiel vrátane nadpisov. Práve piaty oddiel správneho poriadku obsahoval preskúmanie rozhodnutí správnych orgánov súdom podľa tretej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku.

36. Zákonom č. 125/2016 Z.z. došlo aj k zmene a doplneniu zákona o obecnom zriadení tak, že v zmysle § 27 ods. 1 cit. zákona ak obec rozhoduje v správnom konaní v prvom stupni, odvolací orgán ustanovuje osobitný predpis. Poznámka, týkajúca sa tohto novelizovaného ustanovenia pod bodom 18ba, odkazuje na ustanovenie § 4 ods. 2 písm. d/ zákona č. 180/2013 Z. z.

37. Podľa § 4 ods. 2 písm. d/ zákona č. 180/2013 Z. z. okresný úrad v sídle kraja okrem pôsobnosti podľa odsekov 1, 5 a 6 je odvolacím orgánom vo veciach, v ktorých v správnom konaní v prvom stupni rozhoduje obec, ktorá sa nachádza v jeho územnom obvode, ak osobitný predpis neustanovuje inak.

38. Podľa § 2 ods. 1 zákona č. 125/2016 Z.z. rozhodnutie orgánu verejnej správy, proti ktorému bol pred 1. júlom 2016 prípustný opravný prostriedok podľa § 250l až § 250sa Občianskeho súdneho poriadku, je po 1. júli 2016 možné preskúmať správnu žalobou v rozsahu a za podmienok daných Správnym súdnym poriadkom.

39. Z ustanovenia § 58 ods. 1 správneho poriadku vyplýva, že správne konanie je dvojinštančné, ak osobitný zákon neustanovuje inak. S účinnosťou od 1. júla 2016 boli z obsahu správneho poriadku vypustené ustanovenia o konaní o proteste prokurátora a o preskúmaní rozhodnutí správnych orgánov súdom, na základe podaného odvolania. Z citovaných zákonných ustanovení vyplýva, že po nadobudnutí účinnosti Správneho súdneho poriadku a zákona č. 125/2016 Z.z., rozhoduje o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu obce, ktoré bolo vydané podľa § 9 ods. 5 zákona č. 260/2011 Z.z. okresný úrad v sídle kraja, ak osobitný predpis neustanovuje inak. Až právoplatné rozhodnutie správneho orgánu druhého stupňa (okresného úradu v sídle kraja) je možné preskúmať v prípade podania správnej žaloby podľa Správneho súdneho poriadku.

40. Na základe vyššie uvedených skutočností, s prihliadnutím na cit. zákonné ustanovenia, kasačný súd dospel k záveru, že je možné v celom rozsahu stotožniť sa s právnym názorom správneho súdu a konštatovať, že žalovaný Okresný úrad Košice bol pri rozhodovaní o odvolaní žalobcu v danom prípade nečinný.

41. Najvyšší súd Slovenskej republiky s poukazom na závery uvedené vyššie považoval námietky žalovaného vznesené v kasačnej sťažnosti za neopodstatnené, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

42. O trovách kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa § 167 ods. 1 v spojení s § 467 ods. 1 SSP tak, že úspešnému žalobcovi priznal nárok na náhradu trov tohto konania.

43. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 3 : 0 (§ 3 ods. 9 veta tretia zákona č. 757/2004 Z. z. o súdoch a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom od 01.05.2011 v spojení s ust. § 139 ods. 4 SSP).



## 41.

**R O Z H O D N U T I E**

**Príslušník obecnej polície preukazuje príslušnosť k obecnej polícii rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície, identifikačným odznakom obecnej polície a preukazom príslušníka obecnej polície súčasne. V súvislosti s ďalším spôsobom preukázania príslušnosti - ústne vyhlásenie „obecná polícia“ alebo „mestská polícia“, toto prichádza do úvahy iba vo výnimočných prípadoch.**

(Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 8. novembra 2018, sp. zn. 7Usam/1/2017)

---

1. Krajský súd v Trnave (ďalej len „krajský súd“) uznesením z 8. marca 2017, č. k. 20S/123/2015-54 podľa § 367 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“) vyslovil nesúlad článku 4 ods. 2 a článku 10 ods. 2 Všeobecne záväzného nariadenia mesta Trnava č. 221 z 26. októbra 2004 o Mestskej polícii mesta Trnava s ustanovením § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a ustanoveniami § 4 a § 21 ods. 1, 2 a 3 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii.

2. Krajský súd pri posudzovaní otázky súladu žalobcom označených článkov Všeobecne záväzného nariadenia mesta Trnava č. 221 z 26. októbra 2004 vychádzal z § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“), § 4, § 21 ods. 1 - 4 zákona č. 564/1991 Zb. o obecnej polícii v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 564/1991 Zb.“), článku 4 ods. 1, 2 a článku 10 ods. 1, 2 Všeobecne záväzného nariadenia mesta Trnava č. 221 z 26. októbra 2004 o Mestskej polícii mesta Trnava (ďalej len „VZN č. 221“) ako aj príslušných ustanovení SSP a dospel k záveru o dôvodnosti podanej žaloby.

3. Uviedol, že žalobkyňa navrhovala vyslovenie nesúladu článku 4 ods. 2 VZN č. 221 so zákonom z dôvodu, že v zmysle článku 4 ods. 2 ďalšie podrobnosti organizácie Mestskej polície mesta Trnava (ďalej len „MsP“) a rámcová náplň práve jednotlivých zamestnancov MsP je určená organizačným poriadkom MsP, ktorý schvaľuje primátor mesta Trnava, čo je v rozpore s ustanovením § 4 zákona č. 564/1991 Zb., podľa ktorého organizáciu, objem mzdových prostriedkov a rozsah technických prostriedkov obecnej polície určuje obecné zastupiteľstvo s prihliadnutím na rozsah jej úloh. Podľa zákona organizácia mestskej polície patrí iba do kompetencie mestského zastupiteľstva, a preto jej organizačný poriadok nemôže schvaľovať primátor.

4. Súčasne žalobkyňa navrhovala vyslovenie nesúladu článku 10 ods. 2 VZN č. 221 so zákonom, podľa ktorého môže príslušník MsP pri plnení niektorých úloh MsP na základe príkazu náčelníka MsP, prípadne jeho zástupcu, používať civilný odev, pričom v takom prípade svoju príslušnosť k MsP preukazuje preukazom príslušníka MsP, odznakom príslušníka MsP s identifikačným číslom a ústnym vyhlásením „mestská polícia“. Podľa žalobkyne toto ustanovenie odporuje § 21 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb., podľa ktorého príslušník

obecnej polície svoju príslušnosť k obecnej polícii preukazuje rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície, identifikačným odznakom obecnej polície, preukazom príslušníka obecnej polície, ako aj ústnym vyhlásením „obecná polícia“ alebo „mestská polícia“. Zákon neobsahuje úpravu civilného (občianskeho) odevu pre príslušníkov obecnej polície i preukázanie príslušnosti k obecnej polícii nevyžaduje iba v prípadoch, ak to povaha a okolnosti zákroku neumožňuje (§ 21 ods. 2), a preukazovanie iba ústnym vyhlásením pripúšťa iba vo výnimočných prípadoch, keď okolnosti zákroku neumožňujú príslušnosť preukázať rovnošatou alebo preukazom príslušníka obecnej polície, čo nemožno vzťahovať na výkon bežnej činnosti týkajúcej sa odhaľovania a sankcionovania priestupkov. Z pojmu „výnimočný prípad“ je zrejmé, že môže ísť iba o mimoriadne, nečakané alebo neobvyklé prípady, napr. ak sa príslušník obecnej polície pri výkone oprávnenia podľa § 11 zákona pred otvorením bytu nemôže preukázať inak ako ústnym vyhlásením, alebo napr. pri zákrokoch v podmienkach zníženej viditeľnosti. V tejto súvislosti žalobkyňa poukazovala na to, že podnet na preskúmanie postupu MsP v Trnave pri výkone činností v civilnom odevu podalo Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, Prezídium policajného zboru, podľa ktorého ako gestora zákona č. 564/1991 Zb. je plnenie úloh obecnej polície v civilnom odevu v rozpore s týmto zákonom. Príslušník obecnej polície pri plnení úloh nosí rovnošatu jednotnú na celom území Slovenskej republiky, ktorá je jednou z náležitostí, ktorými preukazuje svoju príslušnosť k obecnej polícii a zo žiadneho z ustanovení zákona náčelníkovi MsP neprináleží rozhodovať o výkone služby v civilnom odevu.

5. V súvislosti s namietaným článkom 4 ods. 2 VZN č. 221 sa krajský súd stotožnil s argumentáciou žalobkyne. Dodal, že primátor mesta (starosta obce) svojimi rozhodnutiami nepochybne ovplyvňuje činnosť mestskej polície, vo svojej pozícii v konečnom dôsledku je priamym nadriadeným náčelníkovi mestskej polície, ktorému náčelník za svoju činnosť zodpovedá. Tieto skutočnosti - oprávnenia primátora mesta však neodôvodňujú výklad pojmu organizácie použitého v ustanovení § 4 zákona č. 564/1991 Zb., ktorý žalovaný v článku 4 VZN č. 221 a vo svojom stanovisku k veci zúžil na organizačnú štruktúru MsP, určenie iba ktorej by podľa neho prináležalo do kompetencie mestského zastupiteľstva. Organizácia ako taká (nie vo význame každodennej riadiacej činnosti) v rozpore s jeho právnym názorom zahŕňa nielen určenie hierarchického usporiadania vzťahov medzi jednotlivými útvarmi a pracovnými pozíciami - organizačnú štruktúru MsP, ale aj podrobnejšiu úpravu vnútorného usporiadania, del'bu práce medzi jednotlivými jej útvarmi, či stanovenie rámcovej pracovnej náplne jednotlivých pozícií v nich (obdobne ako do kompetencie mestského zastupiteľstva podľa § 4 písm. n/ zákona č. 369/1990 Zb. patrí zriaďovanie a zrušovanie orgánov potrebných na samosprávu obce a určovanie náplne ich práce).

6. Rovnako krajský súd vyhovel žalobe v časti namietaného súladu článku 10 ods. 2 VZN č. 221 s § 21 ods. 1 - 3 zákona č. 564/1991 Zb. Na zdôraznenie správnosti uviedol, že gramatickým výkladom vychádzajúcim najmä z absencie priraďovacej spojky „alebo“, ale aj logickým výkladom ustanovenia odstavca 1 je, v súlade s právnym názorom žalobkyne, nutné dospieť k záveru, že v ňom určené spôsoby preukazovania príslušnosti k obecnej polícii sú stanovené kumulatívne, hoci možno usudzovať o prekročení praktickej potreby, teda že povinnosťou príslušníka MsP je preukazovať sa súčasne (ak nejde o výnimočné okolnosti) všetkými zákonom stanovenými spôsobmi. Opačný výklad by pripúšťal nielen preukazovanie sa samostatne iba identifikačným odznakom polície, ale aj rovnošatou bez identifikačného odznaku, či samostatným ústnym vyhlásením bez

akýchkoľvek vonkajších znakov príslušnosti k mestskej polícii, vnímaných verejnosťou nepochybne ako hodnovernejších, a to aj bez danosti výnimočných okolností zákroku. V takom prípade by ale ustanovenie odseku 3 stratilo akékoľvek opodstatnenie, pokiaľ by jeho významom nemal byť inak zjavne neopodstatnený zákaz príslušníkovi mestskej polície preukázať sa ústnym vyhlásením v iných ako v tomto ustanovení opísaných prípadoch - keď mu okolnosti neumožňujú preukázať sa rovnošatou alebo preukazom. Úmyslom zákonodarcu v tomto ustanovení nepochybne bolo umožnenie preukázania sa vo výnimočných prípadoch, keď preukázanie sa viditeľnými atribútmi príslušnosti nie je možné, výlučne ústnym vyhlásením príslušníka polície. Uzavrel, že zákon výkon činnosti príslušníka mestskej polície bez rovnošaty príslušníka mestskej polície v žiadnom zo svojich ustanovení neumožňuje a otázku použitia rovnošaty nezveruje do kompetencie náčelníka polície, či jeho zástupcu tak, ako to žalovaný pripustil v článku 10 ods. 2 VZN č. 221.

7. Vzhľadom na tieto skutočnosti, krajský súd dospel k záveru o dôvodnosti podanej žaloby a preto podľa § 367 ods. 1 SSP vyslovil nesúlad článku 4 ods. 2 a článku 10 ods. 2 VZN č. 221 s § 4 a § 21 ods. 1 - 3 zákona č. 564/1991 Zb.

8. O trovách konania rozhodol krajský súd tak, že žalobkyni právo na náhradu trov konania nepriznal.

9. Proti uzneseniu krajského súdu podal žalovaný v zákonnej lehote kasačnú sťažnosť.

10. Namietal, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g/ SSP).

11. Nestotožnil sa s názorom krajského súdu, že nie je prípustná možnosť plniť úlohy obecnej polície v civilnom oblečení, a že v zmysle § 21 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. je príslušník obecnej polície povinný preukázať príslušnosť k obecnej polícii kumulatívne všetkými spôsobmi, ktoré sú uvedené v § 21 ods. 1. Uviedol, že text § 21 ods. 1 je možné vykladať rôznym spôsobom, a to buď ako kumulatívne preukazovanie príslušnosti určenými spôsobmi - rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície a súčasne identifikačným odznakom obecnej polície a súčasne preukazom príslušníka obecnej polície a súčasne ústnym vyhlásením „obecná polícia“ alebo „mestská polícia“, alebo alternatívne - rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície alebo identifikačným odznakom obecnej polície alebo preukazom príslušníka obecnej polície alebo ústnym vyhlásením „obecná polícia“ alebo „mestská polícia“. V prípade prísne gramatického výkladu by bola pravdepodobne stanovená povinnosť príslušníka preukazovať svoju príslušnosť kumulatívne, avšak text § 21 ods. 1 však nie je možné vykladať oddelene od odseku 3 § 21, ktorý stanovuje podmienky pre preukazovanie príslušnosti k obecnej polícii ústnym vyhlásením. Z odseku 3 je zrejmé, že ústnym vyhlásením preukazuje príslušník obecnej polície svoju príslušnosť k obecnej polícii iba vo výnimočných prípadoch, a teda nie vždy kumulatívne spolu s ostatnými spôsobmi preukazovania príslušnosti, a to keď okolnosti zákroku neumožňujú príslušnosť preukázať rovnošatou alebo preukazom príslušníka obecnej polície. Slovné spojenie „rovnošatou alebo preukazom“ celkom jednoznačne poukazuje na v odseku 1 uvedené alternatívne možnosti preukazovania príslušnosti k obecnej polícii buď rovnošatou alebo preukazom. Ustanovenie § 22 ods. 8 zákona č. 564/1991 Zb. limituje oprávnenie

(nie povinnosť) nosenia rovnošaty príslušníka obecnej polície nasledovne „Príslušník obecnej polície nosí rovnošatu iba pri plnení úloh obecnej polície podľa tohto zákona alebo na základe rozhodnutia starostu obce“. Zákon č. 564/1991 Zb. týmto, ani žiadnym iným ustanovením nezakladá povinnosť plniť úlohy iba v rovnošate príslušníkov obecnej polície.

12. Ďalej žalovaný uvádzal, že pôvodné znenie zákona č. 564/1991 Zb. bolo viackrát zmenené (zákon č. 250/1994 Z.z., č. 319/1999 Z.z., č. 333/2003 Z.z., č. 445/2008 Z.z., č. 105/2011 Z.z.) a prišlo tak k zákonnému zjednoteniu rovnošaty príslušníkov obecných polícií na celom území Slovenskej republiky. Nedostatočnosť preukazovania príslušnosti k obecnej polícii iba rovnošatou, ktorá existovala v časoch, keď rovnošatu a jej súčasť určovala obec v zmysle zákona č. 564/1991 Zb. rôznym spôsobom a následná možnosť právnej neistoty zo strany osoby, voči ktorej príslušník obecnej polície zasahoval, už v súčasnosti nejestvuje.

13. Tiež poukázal na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. III. ÚS 341/07, v zmysle ktorého pri výklade a aplikácii ustanovení právnych predpisov je nepochybne potrebné vychádzať prvotne z ich doslovného znenia. Takáto doslovná aplikácia znenia zákonného ustanovenia však nemôže byť absolútna. Od doslovného znenia právneho textu je možné odchyliť sa v takom závažnom dôvode, ak to vyžaduje účel zákona, systematická súvislosť alebo požiadavka ústavne súladného výkladu zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov. Je nepochybne nutné vyvarovať sa svojvôle (arbitrárnosti) a interpretácia právnej normy má byť založená na racionálnej argumentácii. V prípade nejasnosti alebo nezrozumiteľnosti znenia ustanovenia právneho predpisu, alebo v prípade rozporu tohto znenia so zmyslom a účelom príslušného ustanovenia, o ktorého jednoznačnosti niet pochybnosti, možno uprednostniť výklad e ratione legis pred doslovným gramatickým (jazykovým) výkladom. Podľa názoru žalovaného, nie je racionálne, aby príslušníci obecných a mestských polícií na území Slovenska, pri plnení služobných úloh v jednotnej rovnošate, na ktorej majú upevnený identifikačný odznak, boli povinní pred každým zákrokom preukazovať svoju príslušnosť ešte aj vytiahnutím preukazu príslušníka obecnej polície, teda kumulatívne. Takéto preukazovanie príslušnosti k obecnej polícii je nielen nelogické a neracionálne, ale aj problematicky realizovateľné. Dodal, že preukazovanie príslušnosti k obecnej polícii kumulatívne rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície, identifikačným odznakom obecnej polície a súčasne preukazom príslušníka obecnej polície nie je realizované v praxi žiadnej obecnej, alebo mestskej polície na Slovensku. Zákon č. 564/1991 Zb. pripúšťa teda možnosť alternatívneho preukazovania príslušnosti, pričom pri tvorbe a schvaľovaní VZN č. 221 žalovaný reagoval na spoločenskú objednávku. Ustanovenie článku 10 ods. 2 VZN č. 221 je plne v súlade so zákonom č. 564/1991 Zb., je splnená podmienka preukázania príslušnosti k obecnej polícii, a to tromi zákonom určenými spôsobmi súčasne - 1/ identifikačným odznakom obecnej polície, 2/ preukazom príslušníka obecnej polície, 3/ ústnym vyhlásením „mestská polícia“ s tým, že plnenie úloh v civilnom odevu je podmienené príkazom náčelníka, respektíve jeho zástupcu, a to pre plnenie iba niektorých úloh MsP.

14. Žalovaný ďalej zdôraznil, že potreba plnenia niektorých úloh MsP v civilnom odevu vyplynula z požiadavky verejnosti na lepšie odhaľovanie, objasňovanie, sankcionovanie a tým aj predchádzanie niektorým protiprávnym konaniam, ktoré spadajú do kompetencie mesta, najmä nedodržiavanie zákonom stanovených pravidiel týkajúcich sa chovu a držania psov a zakladanie „čiernych skládok odpadu“ a ukladanie odpadu na

miesta, kde je to zakázané. Z priestorových, personálnych, organizačných a finančných dôvodov je nemožné obsadiť všetky verejné priestranstvá hliadkami obecnej polície v rovnošate tak, aby mestá a obce dosiahli zlepšenie negatívneho stavu preventívnym pôsobením uniformovaných hliadok obecnej polície. Hliadky MsP plnia svoje úlohy v civilnom odeve práve v spomínaných oblastiach. Efektivita odhaľovania, objasňovania, sankcionovania protiprávnych konaní civilnou hliadkou je mnohonásobne vyššia, ako v prípade použitia uniformovanej hliadky. Je nesporné, že pôsobenie civilných hliadok na uvedených úsekoch prináša so sebou i preventívny efekt. Možnosť sankcie, celkom prirodzene, časť potenciálnych priestupcov odrádza od ich protiprávneho konania. Cieľom MsP je na základe zákona a v jeho medziach, čo najlepšie a najefektívnejšie konať vo verejnom záujme, slúžiť mestu a jeho občanom. Plnenie niektorých úloh MsP v civilnom odeve je v súlade s týmto cieľom. Preukazovanie príslušníka MsP súčasne tromi spôsobmi je nielen zákonné, ale aj dostatočné z hľadiska právnej istoty osôb, proti ktorým sa zakročuje.

15. Vzhľadom na uvedené, žalovaný považoval krajským súdom vydané uznesenie za odporujúce ústavnoprávnym a medzinárodne garantovaným zásadám materiálneho právneho štátu, najmä princípu právnej istoty občanov, ktorí si riadne plnia svoje štátom stanovené povinnosti a preto bona fide očakávajú, že úlohou verejnej autority na miestnej úrovni bude efektívne odhaľovanie a trestanie protizákonnej činnosti osôb, ktoré tieto pravidlá nedodržiavajú.

16. Navrhol, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnuté uznesenie krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

17. Žalobkyňa sa v písomnom vyjadrení ku kasačnej sťažnosti z 15. júna 2017 v plnom rozsahu stotožnila s uznesením krajského súdu považujúc v tejto súvislosti kasačnú sťažnosť za nedôvodnú.

18. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd kasačný (§ 11 písm. g/ SSP) preskúmal napadnuté uznesenie krajského súdu z dôvodov a v rozsahu uvedenom v kasačnej sťažnosti (§ 453 ods. 1, 2 SSP) postupom bez nariadenia pojednávania podľa § 455 SSP a po jej preskúmaní dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a je potrebné ju zamietnuť.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

19. Podľa § 357 ods. 1 SSP, žalobca sa môže žalobou domáhať vyslovenia nesúladu všeobecne záväzného nariadenia obce, mesta, mestskej časti alebo samosprávneho kraja vydaného vo veciach

a/ územnej samosprávy so zákonom alebo

b/ plnenia úloh štátnej správy so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy.

20. Podľa § 357 ods. 2 SSP nesúlad podľa odseku 1 môže spočívať v obsahu všeobecne záväzného nariadenia, jeho časti, niektorého jeho ustanovenia alebo v porušení postupu pri jeho prijímaní.

21. Predmetom kasačného konania v danej veci bolo uznesenie krajského súdu z 8. marca 2017, č. k. 20S/123/2015-54, ktorým súd vyslovil nesúlady článku 4 ods. 2 a článku 10 ods. 2 VZN č. 221 s § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. a s § 4, § 21 ods. 1 - 3 zákona č. 564/1991 Zb.

22. Vzhľadom na to, že žalovaný v kasačnej sťažnosti nesúlady článku 4 ods. 2 VZN so zákonom nerozporoval, potom predmetom konania pred kasačným súdom zostalo posúdenie správnosti záverov krajského súdu vzťahujúcich sa výlučne k súladu článku 10 ods. 2 VZN č. 221 s § 21 ods. 1 - 3 zákona č. 564/1991 Zb.

23. Podľa § 6 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., obec môže vo veciach územnej samosprávy vydávať nariadenia; nariadenie nesmie byť v rozpore s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi, zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

24. Účelom zákona č. 564/1991 Zb. je vymedziť základné úlohy obecnej polície, jej organizáciu a práva a povinnosti príslušníkov obecnej polície (§ 1).

25. Podľa § 21 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. príslušník obecnej polície preukazuje príslušnosť k obecnej polícii rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície, identifikačným odznakom obecnej polície, preukazom príslušníka obecnej polície, ako aj ústnym vyhlásením "obecná polícia" alebo "mestská polícia".

26. Podľa § 21 ods. 2 zákona č. 564/1991 Zb. príslušník obecnej polície je povinný pred zákrokom preukázať svoju príslušnosť k obecnej polícii. Nemusí tak urobiť v prípadoch, ak to povaha a okolnosti zákroku neumožňujú.

27. Podľa § 21 ods. 3 zákona č. 564/1991 Zb. ústnym vyhlásením preukazuje príslušník obecnej polície svoju príslušnosť k obecnej polícii iba vo výnimočných prípadoch, keď okolnosti zákroku neumožňujú túto príslušnosť preukázať rovnošatou alebo preukazom príslušníka obecnej polície.

28. Podľa § 21 ods. 4 zákona č. 564/1991 Zb. ak príslušník obecnej polície plní úlohy na území obce, ktorá nezriadila obecnú políciu, preukáže sa na požiadanie aj splnomocnením tejto obce; pri zákroku, ktorý neznesie odklad, tak urobí ihneď, keď to povaha a okolnosti tohto zákroku dovoľia.

29. Podľa § 22 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. rovnošata príslušníkov obecnej polície je jednotná na celom území Slovenskej republiky.

30. Podľa § 22 ods. 8 zákona č. 564/1991 Zb. príslušník obecnej polície nosí rovnošatu iba pri plnení úloh obecnej polície podľa tohto zákona alebo na základe rozhodnutia starostu obce.

31. Podľa článku 10 ods. 2 VZN č. 221 pri plnení niektorých úloh MsP môže príslušník MsP na základe príkazu náčelníka MsP, prípadne jeho zástupcu používať civilný odev. V takomto prípade svoju príslušnosť k MsP preukazuje preukazom príslušníka MsP, odznakom príslušníka MsP s identifikačným číslom a ústnym vyhlásením „mestská polícia“.

32. Z obsahu súdneho spisu mal najvyšší súd preukázané, že Mestské zastupiteľstvo Mesta Trnava dňa 26. októbra 2004 schválilo na svojom zasadnutí Všeobecne záväzné nariadenie č. 221 o Mestskej polícii mesta Trnava. Dňa 16. novembra 2004 nadobudlo účinnosť. Dňa 2. mája 2006 mestské zastupiteľstvo schválilo Všeobecne záväzné nariadenie č. 255, ktorým sa menilo a dopĺňalo VZN č. 221. Účinnosť nadobudlo dňa 1. júna 2006. Proti VZN č. 221 v znení VZN č. 255 bol zo strany Okresnej prokuratúry Trnava dňa 19. augusta 2015, pod číslom Pd 124/15/2207-3, podaný protest prokurátora, v ktorom bolo navrhnuté pre nezákonnosť zrušiť článok 3 ods. 1 písm. b/, c/, ods. 3, ods. 5, článok 4 ods. 2, článok 10 ods. 2 a článok 11 ods. 8. Uvedenému protestu bolo zo strany Mesta Trnava čiastočne vyhovené (čo do článkov 3 ods. 1 písm. b/, c/, ods. 3, ods. 5), odrazom čoho bolo následné schválenie Všeobecne záväzného nariadenia č. 453, ktorým sa menilo a dopĺňalo VZN č. 221 v znení VZN č. 255. Účinnosť nadobudlo dňa 1. decembra 2015. Návrhu prokurátora v časti zrušenia článku 4 ods. 2, článku 10 ods. 2 a článku 11 ods. 8 VZN č. 221 Mesto Trnava nevyhovelo.

33. Spornou a súčasne základnou otázkou zostalo posúdenie súladu článku 10 ods. 2 VZN č. 221 s § 21 ods. 1 až 3 zákona č. 564/1991 Zb., a teda, či príslušníci obecnej polície sú oprávnení plniť úlohy obecnej polície aj v civilnom oblečení. Zároveň na tomto mieste najvyšší súd uvádza, že tam, kde sa bude ďalej v texte používať slovné spojenie „príslušník obecnej polície“ (v príslušnom gramatickom tvare), myslí sa tým automaticky v zmysle § 2 ods. 4 zákona č. 564/1991 Zb. aj „príslušník mestskej polície“.

34. Z dotknutého ustanovenia § 21 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. vyplýva, že príslušník obecnej polície preukazuje príslušnosť k obecnej polícii rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície, identifikačným odznakom obecnej polície, preukazom príslušníka obecnej polície, ako aj ústnym vyhlásením „obecná polícia“ alebo „mestská polícia“. Jedná sa o 4 základné a výlučne taxatívne vypočítané spôsoby preukazovania príslušnosti k obecnej polícii s tým, že posledný zmieňovaný spôsob (ústne vyhlásenie) sa uplatňuje v zmysle § 21 ods. 3 zákona č. 564/1991 Zb. iba vo výnimočných prípadoch, keď okolnosti zákroku neumožňujú príslušnosť k obecnej polícii preukázať rovnošatou alebo preukazom príslušníka obecnej polície. Rovnošata príslušníkov obecnej polície je jednotné oblečenie (odev) pre príslušníkov so špecifickými znakmi upravenými v § 22 zákona č. 564/1991 Zb., ktoré vyjadrujú príslušnosť k obecnej polícii. Zároveň je základným spôsobom preukazovania príslušnosti k obecnej polícii. Príslušník obecnej polície nosí rovnošatu iba pri plnení úloh obecnej polície podľa menovaného zákona, alebo na základe rozhodnutia starostu obce (§ 22 ods. 8 zákona).

35. Argumentácii žalovaného, že v prípade kumulatívneho výkladu, by potom príslušník obecnej polície preukazoval svoju príslušnosť aj ústnym vyhlásením súčasne s ostatnými spôsobmi preukazovania príslušnosti, čo však odporuje výnimočnosti tohto spôsobu preukazovania príslušnosti k obecnej polícii, najvyšší súd uvádza, že tento spôsob preukazovania príslušnosti k obecnej polícii je z hľadiska zákonodarcom zvolenej formulácie

predmetného zákonného ustanovenia na poslednom mieste a od ostatných troch spôsobov preukazovania príslušnosti je oddelené spojkou „ako aj“ s tým, že bližšie je tento spôsob preukazovania príslušnosti k obecnej polícii upravený v naň obsahovo nadväzujúcom ustanovení § 21 ods. 3. Z hľadiska gramatického, nakoľko v dotknutom ustanovení § 21 ods. 1 zákona č. 564/1991 Zb. absentuje vylučujúca spojka „alebo“ treba dospieť iba k jedinému záveru, že príslušník obecnej polície preukazuje príslušnosť k obecnej polícii rovnošatou príslušníka obecnej polície s viditeľne umiestneným kruhovým znakom obecnej polície, identifikačným odznakom obecnej polície a preukazom príslušníka obecnej polície súčasne. V súvislosti s ďalším spôsobom preukázania príslušnosti - ústne vyhlásenie „obecná polícia“ alebo „mestská polícia“, toto prichádza do úvahy iba vo výnimočných prípadoch. Opačný výklad, zvolený žalovaným by totiž znamenal možnosť preukazovania príslušnosti k obecnej polícii napríklad iba identifikačným odznakom samostatne, alebo aj rovnošatou bez identifikačného odznaku, na čo správne poukazoval aj krajský súd. Rovnako na základe výkladu zvoleného žalovaným, by do úvahy prichádzala i taká možnosť, že všetci príslušníci obecnej polície v konkrétnej obci by pri výkone úloh obecnej polície vystupovali v civilnom oblečení, keďže výklad použitý žalovaným i takúto možnosť hypoteticky pripúšťa.

36. Odhliadnuc od uvedeného, pre zdôraznenie správnosti záverov, ku ktorým dospel krajský súd, najvyšší súd nakoniec uvádza, že zákon č. 564/1991 Zb. výkon činnosti príslušníka obecnej polície v civilnom odevu v žiadnom zo svojich ustanovení navyše ani neupravuje, a teda zákonodarca s takouto možnosťou ani nepočíta. Pokiaľ by mal zákonodarca v úmysle možnosť výkonu činnosti príslušníka obecnej polície v civilnom odevu upraviť, bola by táto možnosť explicitne upravená priamo v zákone, rovnako ako to zákonodarca urobil napríklad v § 15 zákona č. 171/1993 Z.z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov, eventuálne v § 11 zákona č. 4/2001 Z.z. o Zbore väzenskej a justičnej strážnej v znení neskorších predpisov.

37. Vzhľadom na vyššie uvádzané skutočnosti, najvyšší súd námietky žalovaného uvedené v kasačnej sťažnosti vyhodnotil ako nedôvodné, keď tieto neboli spôsobilé spochybniť vecnú správnosť napadnutého rozhodnutia krajského súdu. Z týchto dôvodov potom najvyšší súd kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP ako nedôvodnú zamietol.



## 42.

**R O Z H O D N U T I E**

**Ak sa odvolací orgán v rámci odvolacieho konania zaoberal iba skutočnosťami, ktoré existovali v čase prvostupňového konania, ale nie i tými, ktoré vyšli najavo v odvolacom konaní, je potom jeho postup porušením procesných pravidiel správneho konania. Navyiac, podanie odvolania proti služobnému hodnoteniu, ktorým bol policajt hodnotený ako nespôsobilý vykonávať doterajšiu alebo akúkoľvek inú funkciu, malo odkladný účinok (§ 242 ods. 6 písm. c/ zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov) a odvolací správny orgán mal dokazovanie sám doplniť (§ 243 ods. 3 citovaného zákona), keďže tento dôkaz mal k dispozícii v čase odvolacieho konania.**

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. januára 2021, sp. zn. 5Sžk/40/2020)

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Trenčíne podľa § 191 ods. 1 písm. d) a písm. e) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) zrušil rozhodnutie žalovaného zo dňa 04.05.2018 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie“) a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Napadnutým rozhodnutím žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil služobné hodnotenie, schválené riaditeľom Okresného riaditeľstva policajného zboru v P. zo dňa 02.02.2018, ktorým bol žalobca podľa § 27 ods. 4 písm. e) zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „zákon č. 73/1998 Z. z.“) hodnotený so záverom „nespôsobilý vykonávať akúkoľvek funkciu v štátnej službe“ (ďalej aj len „sporné služobné hodnotenie“).

2. Žalobca bol sporným služobným hodnotením zo dňa 18.01.2018, vykonanom v zmysle § 27 ods. 6 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. hodnotený ako nespôsobilý vykonávať akúkoľvek funkciu v štátnej službe z dôvodu, že mu boli od roku 2015 opakovane ukladané disciplinárne opatrenia, ktorých celkový počet bol sedem, a ktoré prvostupňový orgán popisuje v hodnotiacej časti sporného služobného hodnotenia. Na základe prehľadu porušení služobnej disciplíny prvostupňový orgán konštatoval, že u žalobcu absentuje zmysel pre zodpovednosť pri plnení služobných úloh, zmysel pre rešpektovanie a dodržiavanie zákonnosti, a že uložené disciplinárne opatrenia na žalobcu zjavne nemali požadovaný nápravný účinok. Podkladom pre sporné služobné hodnotenie boli Záznamy o hodnotení a prerokovaní záverov hodnotenia za roky 2015 a 2016.

3. Krajský súd sa stotožnil so žalobnou námietkou voči postupu žalovaného, spočívajúcej v tom, že žalovaný sa odmietol meritórne zaoberať Záznamom o hodnotení a prerokovaní záverov hodnotenia za rok 2017 (ďalej aj len „služobné hodnotenie za rok 2017“), ktorý mal byť súčasťou podkladov pre služobné hodnotenie

podľa § 27 ods. 6 písm. b) zákona č. 73/1998 Z. z. Záverom služobného hodnotenia za rok 2017 bolo, že výkon štátnej služby žalobcu za rok 2017 bol hodnotený stupňom C - dobre (69 %). Krajský súd síce akceptoval skutočnosť, že v čase spracúvania sporného služobného hodnotenia policajta, služobné hodnotenie za rok 2017 ako dôkazný prostriedok ešte neexistovalo, avšak poukázal na to, že v čase rozhodovania žalovaného už existovalo a teda žalovaný bol na tento dôkaz povinný prihliadnuť, vychádzajúc zo zásady jednoty prvostupňového a odvolacieho administratívneho konania. Krajský súd poukázal na to, že služobné hodnotenie za rok 2017 reflektuje hodnotenie výkonu štátnej služby žalobcu za celý rok 2017, t.j. do 31.12.2017 a teda za obdobie predchádzajúce nielen schváleniu sporného služobného hodnotenia (02.02.2018), ale aj jeho spracovaniu (18.01.2018), pričom obe tieto hodnotenia spracovávala tá istá osoba. V nadväznosti na uvedené krajský súd neakceptoval argumentáciu žalovaného o nemožnosti zohľadnenia služobného hodnotenia za rok 2017. V tejto súvislosti krajský súd uviedol, že prihliadnutím na služobné hodnotenie za rok 2017 je spochybnený záver žalovaného o tom, že ukladané disciplinárne opatrenia v rokoch 2015 a 2016 nemali na žalobcu žiadny nápravný efekt. Krajský súd konštatoval, že tým, že sa žalovaný odmietol meritórne zaoberať služobným hodnotením za rok 2017, zaťažil správne konanie vadou nedostatočne zisteného skutkového stavu veci.

4. Krajský súd poukázal na to, že z ustanovenia § 27 ods. 1 a 2 zákona č. 73/1998 Z. z. vyplýva, že k služobnému hodnoteniu policajta je potrebné pristupovať komplexne a v tejto súvislosti je potrebné otázku spoľahlivosti vyhodnotiť nie len v rovine dodržiavania služobnej disciplíny, ale aj s prihliadnutím na ďalšie úrovne spoločenských javov, ktoré je potrebné vyhodnocovať, aby policajt dokázal „spoľahlivo“ vykonávať svoju funkciu. V nadväznosti na uvedené sa stotožnil s námietkou žalobcu ohľadom nesprávneho postupu žalovaného, kedy sa tento a aj prvostupňový orgán sústredili len na matematický súčet jednotlivých disciplinárnych opatrení udelených žalobcovi, bez zohľadnenia ich závažnosti a objasnenia príčinnej súvislosti medzi nimi a otázkou nespoľahlivosti žalobcu. Podľa krajského súdu žalovaný okrem výpočtu disciplinárnych opatrení neposkytol dostatočnú argumentáciu pre záver, prečo práve súhrn týchto disciplinárnych opatrení činí žalobcu nespôsobilého na výkon akejkoľvek funkcie v štátnej službe, ak medzi nimi sú z hľadiska skutkového aj také, ktoré sa týkajú nesprávneho ustrojenia sa počas výkonu služby alebo tie, ktoré sa týkajú otázky rozdielného pohľadu na čerpanie sociálnych výhod žalobcu (služobné voľno) vo vzťahu k inštitútu ošetrovania člena rodiny pri starostlivosti o maloleté dieťa. V danej veci preto zo strany správnych orgánov absentuje zdôvodnenie toho, prečo pochybenia žalobcu na tejto úrovni znemožňujú nazerať na neho ako na spoľahlivého policajta, ktorý by naďalej nemal vedieť objasňovať priestupky, participovať na dodržiavaní verejného poriadku či vykonávať inú činnosť policajta. Krajský súd sa stotožnil s názorom žalobcu, že každé zo siedmych disciplinárnych previnení je nielen z hľadiska skutkového, ale aj z hľadiska právneho posúdenia odlišné od tých zvyšných, preto nie je namieste konštatácia správnych orgánov, že ukladané disciplinárne opatrenia nemajú na žalobcu požadovaný nápravný účinok, pričom poukázal aj na to, že zo služobného hodnotenia za rok 2017 vyplýva, že oproti stavu za rok 2016 došlo u žalobcu k zlepšeniu zo stupňa FX na stupeň C.

5. Z uvedených dôvodov krajský súd podľa § 191 ods. 1 písm. d) a písm. e) SSP napadnuté rozhodnutie zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, pričom upozornil aj na podstatnú zmenu jednej zo skutkových okolností (disciplinárne previnenie uvedené správnymi orgánmi pod poradovým číslom 6), spočívajúcu v tom, že

rozsudkom Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 11S/129/2017 zo dňa 20.11.2018 v spojení s rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Asan/9/2019 zo dňa 03.03.2020 došlo k zrušeniu rozhodnutia Okresného riaditeľstva Policajného zboru v P. č. ORPZ-PB-OPP-233-003/2017 zo dňa 07.09.2017, ktorým bolo potvrdený disciplinárny rozkaz riaditeľa Obvodného oddelenia Policajného zboru P. č. 4/2017 zo dňa 14.08.2017.

6. Žalovaný ako sťažovateľ podal včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a navrhol, aby kasačný súd zrušil napadnutý rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Súčasne navrhol priznať kasačnej sťažnosti odkladný účinok. K aplikácii princípu jednoty správneho konania sťažovateľ namietal, že zákon č. 73/1998 Z. z. v § 247a okrem oblasti výkonu rozhodnutia vylučuje aplikáciu zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej aj len „správny poriadok“). Namietal, že posledné služobné hodnotenie žalobcu bolo schválené v roku 20.04.2015 a podkladom pre sporné služobné hodnotenie boli existujúce hodnotenia za rok 2015 (stupeň D) a za rok 2016 (stupeň FX). Namietal, že prvostupňový orgán sa zaoberal skutočnosťami existujúcimi v čase schvaľovania sporného služobného hodnotenia a sťažovateľ mal za preukázané, že v danom čase nebolo k dispozícii služobné hodnotenie za rok 2017, a preto nemohol zrušiť sporné služobné hodnotenie z dôvodu, že sa prvostupňový orgán nezaoberal dôkazom, ktorý v tom čase neexistoval. Namietal, že krajský súd neprihliadol na existenciu dôkazných listín, t.j. služobných hodnotení za roky 2015 a 2016, ale poukazoval na služobné hodnotenie za rok 2017, ktoré pri schvaľovaní sporného služobného hodnotenia nebolo k dispozícii. Sťažovateľ uviedol, že prvostupňový orgán riadne odôvodnil nespôsobilosť žalobcu tým, že mu boli opakovane ukladané disciplinárne opatrenia. Namietal, že z obsahu sporného služobného hodnotenia možno odvodiť, že žalobca má problém so správaním sa podľa etického kódexu príslušníka PZ, kedy konal v rozpore s čl. 9 nariadenia ministra vnútra Slovenskej republiky č. 3/2002, nevykonával hliadkovú službu podľa určenia v inštruktážnom zázname o výkone služby, používal výstražné zariadenie v rozpore s čl. 19 písm. c) nariadenia ministra vnútra č. 68/2010, nevykonával dohľad nad bezpečnosťou a plynulosťou cestnej premávky v prepísanej ústroji, nevykonával lustráciu v informačnom systéme podľa rozkazu PPZ č. 59/2014, nevykonával štátnu službu osobne, riadne a včas v súlade s § 48 ods. 3 písm. b) zákone č. 73/1998 Z. z. a teda opakovane nedodržiaval služobnú disciplínu, čím nespĺňal požiadavku spoľahlivosti a bol hodnotený ako nespôsobilý vykonávať akúkoľvek funkciu v štátnej službe, pričom jeho ďalšie zotrvanie v akejkoľvek funkcii v PZ by bolo na ujmu dôležitých záujmov štátnej služby.

7. Sťažovateľ poukázal na § 14 ods. 3 písm. c) zákona č. 73/1998 Z. z., ktorý všeobecne vymedzuje, kto sa nepovažuje za spoľahlivého a uviedol, že je na zvážení nadriadeného policajta, ktorý policajta pozná z jeho činnosti, aby vyhodnotil skutočnosť, na základe ktorých policajta možno považovať za nespoľahlivého. Sťažovateľ ďalej namietal, že krajský súd neuviedol zákonné ustanovenie, ktoré nadriadený pri vydaní sporného služobného hodnotenia porušil a taktiež neprihliadol na záujmy štátu a riadne plnenie služobných úloh, ale nezákonnosť založil len na nezohľadnení služobného hodnotenia za rok 2017. Vo vzťahu k rozsudku Krajského súdu v Trenčíne sp. zn. 11S/129/2017 zo dňa 20.11.2018 v spojení s rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Asan/9/2019 zo dňa 03.03.2020, ktorým došlo k podstatnej skutkovej zmene a to k zrušeniu rozhodnutia Okresného riaditeľstva Policajného zboru v P. zo dňa 07.09.2017, ktorým bolo potvrdený

disciplinárny rozkaz riaditeľa Obvodného oddelenia Policajného zboru P. č. 4/2017 zo dňa 14.08.2017 namietať, že v čase odvolacieho konania toto rozhodnutie bolo právoplatné.

8. Žalobca sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti s jej obsahom nestotožnil, pridržal sa svojich tvrdení, ktoré už v konaní uviedol, súhlasil so všetkými závermi uvedenými v napadnutom rozsudku krajského súdu a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú a priznať mu náhradu trov konania. Namietať, že disciplinárne previnenia boli reflektované v ročných služobných hodnoteniach a preto ich nemožno opätovne použiť ako hlavný dôvod aj pre sporné služobné hodnotenie. Uviedol, že v spornom služobnom hodnotení vyhotovenom dňa 18.01.2018 malo byť zohľadnené aj hodnotiace obdobie do 31.12.2017, teda služobné hodnotenie za rok 2017, a že hoci je zrejmé, že vyhotovenie služobného hodnotenia za rok 2017 trvá určitý čas, prvostupňový orgán ho mal podľa žalobcu v čase vyhotovovania 5-ročného služobného hodnotenia už k dispozícii a žalovaný mal na túto skutočnosť prihliadať. Nezohľadnenie služobného hodnotenia za rok 2017 vnímal ako účelové.

9. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky <<http://www.nsud.sk>> (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju zamietol podľa § 461 SSP.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

10. Kľúčovou otázkou pre posúdenie veci je to, či bol žalovaný pri posudzovaní sporného služobného hodnotenia povinný zaoberať sa resp. zohľadniť služobné hodnotenie za rok 2017 v rámci odvolacieho konania.

11. Podľa § 27 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov účinnom k 18.01.2018, služobné hodnotenie je základným podkladom na rozhodovanie vo veciach služobného pomeru policajtov. So služobným hodnotením musí byť policajt oboznámený. Služobné hodnotenie obsahuje hodnotiacu časť a závery.

12. Podľa § 27 ods. 2 zákona č. 73/1998 Z. z., v hodnotiacej časti sa posudzujú

- a) znalosti právnych predpisov a ich uplatňovanie vo výkone štátnej služby,
- b) znalosti interných služobných predpisov, s ktorými bol policajt riadne oboznámený,
- c) výkon štátnej služby z hľadiska správnosti, rýchlosti, samostatnosti a iniciatívy,
- d) plnenie povinností policajta alebo nadriadeného pri dodržiavaní služobnej disciplíny,
- e) splnenie kvalifikačných predpokladov na funkciu,
- f) bezúhonnosť a spoľahlivosť policajta podľa § 14 ods. 2 a 3,
- g) spôsobilosť policajta na ďalší výkon funkcie alebo výkon štátnej služby.

13. Podľa § 27 ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z. policajt je služobne hodnotený za dobu, ktorá uplynula od schválenia predchádzajúceho služobného hodnotenia.

14. Podľa § 32 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. služobné hodnotenie platí odo dňa jeho vykonateľnosti (§ 241 ods. 7) až do dňa vykonateľnosti nového služobného hodnotenia. Navrhované opatrenia v služobnom pomere policajta, ku ktorým má v tomto období dôjsť, sa vykonajú na základe platného služobného hodnotenia.

15. Podľa § 233 ods. 1 a 2 zákona č. 73/1998 Z. z. oprávnený orgán postupuje pred vydaním rozhodnutia tak, aby bol presne a úplne zistený skutočný stav veci; na ten účel je povinný obstaráť si na rozhodnutie potrebné podklady. Oprávnený orgán posudzuje rovnako dôkladne všetky rozhodné okolnosti bez ohľadu na to, či svedčia v prospech, alebo v neprospech účastníka konania.

16. Podľa § 233 ods. 1 a 2 zákona č. 73/1998 Z. z. za dôkaz môžu slúžiť všetky prostriedky, ktorými možno zistiť a objasniť skutočný stav veci a ktoré sú v súlade s právnymi predpismi.

17. Z ustálenej judikatúry Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (napr. rozsudok Najvyššieho súdu SR sp. zn. 3Sžo/150/2015 zo dňa 22. 02. 2017) je možno odvodiť zovšeobecňujúcu charakteristiku služobného hodnotenia ako inštitútu, v rámci ktorého sa posudzuje spôsobilosť príslušníka pre výkon služby. Pravidelnosť hodnotenia (najmenej raz za päť rokov), ako aj možnosť vykonať ho kedykoľvek, ak sa taká potreba vyskytne (ak dôjde k závažným zmenám v spôsobilosti policajta na výkon funkcie), znamená, že samotná právna úprava predpokladá, že spôsobilosť policajta nie je nemenným stavom, a že statickými nie sú ani podmienky, za ktorých treba úlohy plniť.

18. S uvedeným podľa kasačného súdu zreteľne súvisí otázka posudzovania úplného a presného skutkového stavu a s tým súvisiaceho zohľadnenia všetkých dôkazov, či už v prospech alebo neprospech účastníka konania, ktoré má príslušný orgán k dispozícii a s poukazom na princíp jednoty administratívneho konania, bez ohľadu na skutočnosť, či sa jedná o prvostupňový orgán, alebo orgán odvolací. K tomuto kasačný súd v kontexte námietky sťažovateľa, že zákon č. 73/1998 Z. z. vylučuje aplikáciu správneho poriadku, upresňuje, že tento princíp je všeobecným princípom pre konania, ktoré možno subsumovať pod množinu administratívnych konaní a teda neplatí výlučne len pre tie konania, ktoré sa riadia správnym poriadkom. Potreba zistenia presného a úplného skutkového stavu a s tým spojeného náležitého odôvodnenia v hodnotiacej časti služobného hodnotenia má význam obzvlášť v prípade, kedy jeho záverom je hodnotenie dotknutého policajta ako nespôsobilého pre výkon akejkoľvek funkcie v štátnej službe, keďže uvedené predstavuje dôvod pre obligatórne prepustenie zo služobného pomeru v zmysle § 192 ods. 1 písm. d) zákona č. 73/1998 Z. z.

19. Vychádzajúc zo spisového materiálu kasačný súd sumarizuje, že sporné služobné hodnotenie bolo zo dňa 18.01.2018, schválené bolo dňa 02.02.2018 a doručené žalobcovi dňa 08.02.2018 s 15-dňovou lehotou na odvolanie, ktoré má odkladný účinok. Žalobca sa voči spornému služobnému hodnoteniu odvolal a žalovaný zamietol jeho odvolanie a potvrdil sporné služobné hodnotenie napadnutý rozhodnutím zo dňa 04.05.2018. Medzičasom bolo dňa 26.02.2018 žalobcovi doručené vyhotovené služobné hodnotenie za rok 2017. Podľa § 27

ods. 3 zákona č. 73/1998 Z. z., policajt je služobne hodnotený za dobu, ktorá uplynula od schválenia predchádzajúceho služobného hodnotenia. Uvedené prvostupňový orgán, ako aj žalovaný aplikovali tým spôsobom, že hodnotili žalobcu na základe zohľadnenia podkladov, ktoré v čase spracovania sporného služobného hodnotenia tvorili služobné hodnotenia za roky 2015 a 2016, s výsledkami D a FX, pričom sa sústredili najmä na oblasť disciplinárnych previnení. Vo vzťahu k výkonu žalobcu, ktorý podával v roku 2017, pri tomto nevychádzali z komplexného služobného hodnotenia za rok 2017, keďže v čase rozhodovania prvostupňového orgánu toto nebolo vyhotovené a v čase rozhodovania žalovaného, tento na neho neprihliadal s takmer rovnakým odôvodnením, kedy navyše konštatoval, že záver sporného služobného hodnotenia nevychádzal zo služobného hodnotenia za rok 2017, keďže posledným služobným hodnotením žalobcu bolo služobné hodnotenie za rok 2016.

20. Kasačný súd, vychádzajúc z § 27 ods. 3 zákona č. 73/2018 Z. z. a dátumu vyhotovenia sporného služobného rozhodnutia, t.j. 18.01.2018, konštatuje, že rozhodné obdobie, za ktoré mal byť žalobca hodnotený, plynie až do 31.12.2017. Podobne ako krajský súd, aj kasačný súd akceptuje, že v čase spracúvania sporného služobného hodnotenia policajta služobné hodnotenie za rok 2017 ako dôkazný prostriedok ešte neexistovalo, avšak zároveň poukazuje na skutočnosť, že služobné hodnotenie za rok 2017 je listinným dôkazom, ktorý spoľahlivo reflektuje hodnotenie výkonu štátnej služby žalobcu za celý rok 2017, a teda pokrýva hodnotenie významnej časti rozhodného obdobia, t.j. obdobie od 01.01.2017 do 31.12.2017, ktoré predchádzalo vyhotoveniu a schváleniu sporného služobného hodnotenia. Práve zo služobného hodnotenia za rok 2017 vyplýva, že vo vzťahu k celkovému hodnoteniu žalobcu, ktorého súčasťou je posúdenie disciplinárnych previnení, došlo k relatívne výraznejšiemu zlepšeniu z predchádzajúceho hodnotenia FX (rok 2016) na stupeň C. Keďže služobné hodnotenie za rok 2017 bolo v čase rozhodovania žalovaného už k dispozícii a sám žalobca v odvolaní na neho upozorňoval, možno konštatovať, že žalovaný sa ním mal zaoberať resp. zohľadniť ho ako dôkaz. Služobné hodnotenie za rok 2017, ako listinný dôkaz, má totiž výrazný vplyv vo vzťahu k zisteniu presného a úplného skutkového stavu a v prípade absencie jeho zohľadnenia sa aj v kontexte vyššie uvedeného potom sporné služobné hodnotenie javí ako predčasné. Kasačný súd sa teda stotožňuje so záverom krajského súdu v bode 32 napadnutého rozsudku, že tým, že sa žalovaný odmietol meritórne zaoberať služobným hodnotením za rok 2017, zaťažil správne konanie vadou nedostatočne zisteného skutkového stavu veci.

21. Zohľadnenie služobného hodnotenia za rok 2017 má význam aj s poukazom na právne účinky služobných hodnotení upravené v § 32 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., podľa ktorého služobné hodnotenie platí odo dňa jeho vykonateľnosti (§ 241 ods. 7) až do dňa vykonateľnosti nového služobného hodnotenia. Podľa § 241 ods. 7 je rozhodnutie vykonateľné, ak nadobudlo právoplatnosť alebo ak odvolanie nemá odkladný účinok. Keďže sporné služobné hodnotenie zo dňa 18.01.2018, schválené dňa 02.02.2018, doručené žalobcovi dňa 08.02.2018 s 15-dňovou lehotou na odvolanie, ktoré má odkladný účinok, v dôsledku podania odvolania žalobcu nenadobudlo ešte v čase vydania služobného hodnotenia za rok 2017 platnosť podľa § 32 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z., je potrebné zaoberať sa skutočnosťou, že posledným platným služobným hodnotením by teda bolo práve služobné hodnotenie za rok 2017, ktoré bolo žalobcovi doručené dňa 26.02.2018. Vzhľadom na uvedené bolo preto potrebné zaoberať sa zo strany žalovaného aj predmetným služobným hodnotením za rok 2017, keďže bolo toho času platné, a teda na podklade jeho obsahu bolo možné prispieť k spoľahlivému zisteniu skutočného a

úplného skutkového stavu. Žalovaný tak v tejto súvislosti nemohol odmietnuť v rámci rozhodovania o odvolaní meritórne sa zaoberať služobným hodnotením za rok 2017, ktoré v tom čase bolo posledným platným služobným hodnotením.

22. Námietku žalovaného v kasačnej sťažnosti, že odvolací orgán sa v rámci odvolacieho konania zaoberal iba skutočnosťami, ktoré existovali v čase prvostupňového konania (ale už nie odvolacieho konania), kasačný súd považuje za porušenie pravidiel konania, pretože podanie odvolania proti služobnému hodnoteniu, ktorým bol policajt hodnotený ako nespôsobilý vykonávať doterajšiu alebo akúkoľvek inú funkciu, malo v zmysle § 242 ods. 6 písm. c/ zák. č. 73/1998 Z. z. odkladný účinok a odvolací orgán mal dokazovanie sám doplniť v zmysle § 243 ods. 3 zák. č. 73/1998 Z. z., keďže tento dôkaz mal k dispozícii v čase odvolacieho konania.

23. V ostatnom kasačný súd konštatuje, že krajský súd sa s danou vecou dostatočne vysporiadal, racionálne odôvodnil svoje úvahy a vyvodil správne skutkové závery, a preto sa kasačný súd v plnej miere stotožňuje s odôvodnením krajského súdu a kasačnú sťažnosť zamietá ako nedôvodnú podľa § 461 SSP.

24. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP tak, že žalobcovi priznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu úspechu v kasačnom konaní.

25. Senát najvyššieho súdu nezistil v danej veci procesné dôvody na priznanie odkladného účinku kasačnej sťažnosti v zmysle § 447 ods. 1 SSP. Keďže išlo o služobný pomer policajta (obdobne pracovno-právne veci), kasačná sťažnosť bola meritórne preskúmaná prednostne a o žiadosti o odkladný účinok bolo rozhodnuté priamo v rozsudku.

26. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

## 43.

**R O Z H O D N U T I E**

**Lehota na vykonanie daňovej kontroly má objektívny charakter. V prípade nedodržania zákonnej lehoty na vykonanie daňovej kontroly dochádza k tzv. procesnej preklúzii. Vyplýva to zo slovného spojenia „najviac jeden rok“. Ide o obdobie, počas ktorého môže správca dane realizovať svoju právomoc voči daňovému subjektu.**

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 10. decembra 2019, sp. zn. 3Sžfk/40/2019)

---

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Žiline podľa § 191 ods. 1 písm. g/ zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok („SSP“) zrušil a vrátil na ďalšie konanie napadnuté rozhodnutie žalovaného č. 100012761 zo dňa 02.01.2018, ktorým podľa § 74 ods. 4 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov potvrdil rozhodnutie Daňového úradu Žilina č. 1193049/2017 zo dňa 11.07.2017, ktorým bol žalobcovi podľa § 68 ods. 5 daňového poriadku vyrubený rozdiel dane za zdaňovacie obdobie august 2007 v sume 14 311,59 eura. Správca dane nepriznal daňovému subjektu odpočítanie DPH uplatnené na základe faktúry č. 2007138 (interné číslo 0991/2007) zo dňa 14.08.2007 za dodávku – medené klampiarske výrobky z tohto DPH vo výške 19% v sume 14,311,59 eur od dodávateľa P.P.F.No1, Banská Bystrica.

2. Krajský súd z administratívneho spisu zistil, že opätovná daňová kontrola (vykonávaná na požiadanie orgánov činných v trestnom konaní - OR PZ Zv (odbor kriminálnej polície číslo žiadosti ČVS-ORP-215/OEK-ZV-2012 zo dňa 22.10.2012 dane z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobie január až december 2007 začala 04.12.2012. Bola prerušená rozhodnutím správcu dane číslo: 9514401/5/4782769/2013/Maj zo dňa 24.10.2013 z dôvodu zaslania žiadosti o medzinárodnú výmenu daňových informácií správcovi dane s poukazom na ust. § 61 ods. 1 Daňového poriadku, a to do doby doručenia odpovede na medzinárodnú výmenu daňových informácií. Posledná odpoveď na zaslanú žiadosť o medzinárodnú výmenu daňových informácií bola správcovi dane doručená 05.06.2014. Správca dane následne vyhotovil z opätovnej daňovej kontroly protokol č. 9514401/5/3082508/2014/Maj zo dňa 26.06.2014, ktorý bol doručený splnomocnenému zástupcovi žalobcu dňa 21.07.2014 spolu s výzvou na vyjadrenie sa k zisteniam uvedeným v protokole, t. j. po uplynutí zákonnej jednoročnej lehoty na ukončenie daňovej kontroly. Ročná lehota na ukončenie daňovej kontroly uplynula dňom 08.07.2014.

3. Krajský súd v odôvodnení rozhodnutia uviedol, že nerešpektovaním maximálnej dĺžky daňovej kontroly došlo k porušeniu § 46 ods. 10 prvá veta Daňového poriadku v znení účinnom ku dňu 25.01.2018 a zároveň k porušeniu zásady primeranosti a zákonnosti v daňovom konaní. Podľa názoru krajského súdu daňová kontrola nebola vykonaná v súlade so zákonom a protokol z nej tak nadobudol povahu nezákonne získaného dôkazného



prostriedku, ktorý v daňovom konaní nemožno použiť, a preto bolo daňové konanie vo veci vykonávania daňovej kontroly za zdaňovacie obdobie január - december 2007 zaťažené vadou nezákonnosti.

4. Proti tomuto rozsudku podal sťažovateľ včas kasačnú sťažnosť. Navrhol, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie, alternatívne, aby kasačný súd napadnutý rozsudok zmenil a žalobu ako nedôvodnú zamietol. Mal za to, že rozhodnutie bolo vydané na základe nesprávneho právneho posúdenia veci a krajský súd vykonané dôkazy nevyhodnotil vo vzájomnej súvislosti a neprihliadal na všetko, čo vyšlo najavo pri výkone daňovej kontroly a v celom daňovom konaní. Z postupu správcu dane vyplýva, že z konania splnomocneného zástupcu žalobcu v období od 6.6.2014 do dňa uplynutia ročnej lehoty na výkon daňovej kontroly, ktorá v zmysle § 46 ods. 10 daňového poriadku uplynula dňom 8.7.2014 je zrejme, že splnomocnený zástupca so správcom dane v období od 6.6.2014 do 8.7.2014 zámerne nespolupracoval a neumožnil vykonanie potrebných úkonov smerujúcich k ukončeniu daňovej kontroly - neumožnil správcovi dane vykonať oboznámenie sa so zisteniami počas výkonu daňovej kontroly a znemožnil doručenie protokolu z kontroly v zákonnej lehote.

5. Ku kasačnej sťažnosti sa podaním zo dňa 08.05.2019 vyjadril žalobca v zastúpení advokátom s tým, že rozsudok krajského súdu považuje za správny a zákonný a zotrval na svojich tvrdeniach v konaní pred krajským súdom.

6. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 Správneho súdneho poriadku, ďalej len „SSP“) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a podľa § 461 SSP kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

7. Preskúmaním veci kasačný súd zistil, že žalovaný v kasačnej sťažnosti nespochybňuje, že daňová kontrola nebola ukončená v zákonnej lehote. Poukazoval na to, že k prekročeniu došlo z dôvodu prietáhov pri doručení protokolu konaním splnomocneného zástupcu žalobcu so správcom dane v období od 6.6.2014 do 8.7.2014, ktorý zámerne nespolupracoval a neumožnil vykonanie potrebných úkonov smerujúcich k ukončeniu daňovej kontroly - neumožnil správcovi dane vykonať oboznámenie sa so zisteniami počas výkonu daňovej kontroly a znemožnil doručenie protokolu z kontroly v zákonnej lehote.

8. Podľa § 464 ods. 1 zák. č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej „SSP“) ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie.

9. Kasačný súd zistil, že rozhodnutiu o kasačnej sťažnosti sťažovateľa vo veci týkajúcej sa zdaňovacieho obdobia DPH za august 2007 predchádza rozhodnutie najvyššieho súdu v obdobnej veci týkajúcej sa za zdaňovacieho obdobia DPH za december 2006, v ktorej bola zamietnutá kasačná sťažnosť žalovaného týkajúca sa skutkovo obdobného problému prekročenia lehoty na vykonanie daňovej kontroly rozsudkom Najvyššieho súdu SR č. k. 3 Sžfk/7/2019 zo dňa 10.12.2019.

10. Podľa § 44 ods. 10 zákona č. 563/2009 Z. z. (Daňový poriadok) lehota na vykonanie daňovej kontroly je najviac jeden rok odo dňa jej začatia. Na prerušenie daňovej kontroly sa primerane použije § 61. Ak ide o daňovú kontrolu zahraničných závislých osôb, ktoré určujú základ dane podľa osobitného predpisu, 36b) druhostupňový orgán môže lehotu podľa prvej vety pred jej uplynutím na základe písomného odôvodnenia predĺžiť najviac o 12 kalendárnych mesiacov.

11. Kasačný súd konštatuje, že lehota na vykonanie daňovej kontroly má objektívny charakter. V prípade nedodržania zákonnej lehoty na vykonanie daňovej kontroly dochádza k tzv. procesnej preklúzii. Vyplýva to z použitého pojmu „najviac jeden rok“. Ide o obdobie, počas ktorého môže správca dane realizovať svoju právomoc voči daňovému subjektu. Je potrebné zdôrazniť, že v zmysle čl. 2 ods. 2 Ústavy SR môžu štátne orgány konať iba v rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom. Právna povaha lehoty na vykonanie daňovej kontroly, ako kogentnej zákonnej lehoty, bola judikovaná už v predchádzajúcom daňovom procesnom predpise rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 3 Sžf/9/2007 zo dňa 18.04.2007 publikovaného v systéme ASPI JUD 34461 SK s právnou vetou „Lehoty uvedené v § 30a ods. 7 zák. č. 511/1992 Zb. sú zákonné procesné lehoty, ktoré zákon stanovil na vykonanie daňovej kontroly. Keďže sú stanovené priamo zákonom, nie je možné, aby ich správca dane nerespektoval, resp., aby mu boli prolongované jeho nadriadeným orgánom nad zákonom stanovenú hranicu“. Ide už o dlhodobo uplatňovaný princíp. V prípade, že by ho zákonodarca považoval za prekonaný, tak by ho novelizáciou zmenil.

12. O náhrade trov kasačného konania rozhodol kasačný súd podľa podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1, 2 SSP tak, že žalobcovi priznal voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov kasačného konania, keďže v konaní bol úspešný.

13. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

## 44.

**R O Z H O D N U T I E**

Zatiaľ čo v § 191 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov je upravená povinnosť príslušného orgánu uvoľniť zo služobného pomeru policajta, ak o to požiada, tak v § 191 ods. 4 citovaného zákona je prostredníctvom normatívnej formulácie vyjadrená možnosť správnej úvahy príslušného orgánu vo vzťahu k „rozhodnutiu“ o tom, či bude akceptovať, resp. súhlasiť so späťvzatím žiadosti o uvoľnenie. Inak povedané, kým žiadosť o uvoľnenie z funkcie je spojená de facto s nárokom na vyhovenie tejto žiadosti, tak žiadosť o späťvzatie uvoľnenia z funkcie závisí od posúdenia, a teda od správnej úvahy príslušného správneho orgánu.

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 19. novembra 2020, sp. zn. 5Sžk/33/2020)

---

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Banskej Bystrici podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“) zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného č. KM-OLVS-5/2017/OPK zo 16. marca 2017 (ďalej aj len „napadnuté rozhodnutie“) a zrušenia personálneho rozkazu riaditeľa Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Banskej Bystrici (ďalej aj len „KR PZ“) č. 473 z 18. novembra 2016 o uvoľnení zo služobného pomeru (ďalej aj len „prvostupňové rozhodnutie“).

2. Žalobca podal podľa § 191 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície (ďalej aj len „zákon č. 73/1998 Z. z.“) písomnú žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru v štátnej službe príslušníka Policajného zboru na predpísanom tlačive, ktorú nadriadenému doručil dňa 08.11.2016. Prvostupňové rozhodnutie bolo vydané dňa 18.11.2016 a oznámené žalobcovi vyhlásením dňa 06.12.2016, pričom týmto rozhodnutím riaditeľ Krajského riaditeľstva Policajného zboru v Banskej Bystrici plk. JUDr. Š. Š. uvoľnil žalobcu podľa § 191 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. zo služobného pomeru v štátnej službe príslušníka Policajného zboru ku dňu 31.12.2016 s odôvodnením, že sa tak dohodli so žalobcom.

3. Pred oznámením prvostupňového rozhodnutia žalobcovi bolo jeho nadriadenému dňa 02.12.2016 doručené stanovisko žalobcu k jeho žiadosti o uvoľnenie (ďalej aj len „stanovisko“), v ktorom uviedol, že táto žiadosť bola úkonom, ktorý nezodpovedal jeho slobodnej vôli. Absenciu slobodnej vôle zdôvodňoval poukazom na svoj záujem nastúpiť do služby dňa 05.11.2016 a tvrdením, že obvodná lekárka zmenila svoje rozhodnutie o ukončení pracovnej neschopnosti a jej trvanie predĺžila až na intervenciu nadriadených. Súčasne žalobca uviedol, že nadriadený v rozpore s lekáorskými správami predvídal, že bude zo služobného pomeru aj tak prepustený, a preto mu predložil riadne vyplnenú a pripravenú žiadosť s tým, že toto je pre žalobcu pre jeho osobné pomery výhodnejšie. Riaditeľ KR PZ na základe tohto stanoviska inicioval dňa 06.12.2016 pracovné stretnutie, ktorého účelom bolo posúdenie stanoviska žalobcu, ktoré vyhodnotili ako žiadosť anulovania žiadosti o uvoľnenie zo

služobného pomeru. Pracovného stretnutia sa zúčastnil zástupca riaditeľa a súčasného vedúceho operačného strediska operačného odboru KR PZ v BB (ďalej aj len „zástupca riaditeľa operačného strediska“) pplk. Mgr. B. H., posudkový lekár oddelenia Lekárskych posudkových činností odboru zdravotníctva, sekcie personálnych a sociálnych činností a osobného úradu Ministerstva vnútra SR MUDr. L. B., vedúci personálneho oddelenia Centra podpory Banská Bystrica mjr. Ing. J. Š. a zástupcovia Odborového zväzu Polície (predseda KR OZP pri KR PZ v Banskej Bystrici mjr. Ing. Z. K. a predseda ZO OZP pri ORPZ v Lučenci kpt. Ing. T. Č.). Na základe vyjadrení zúčastnených riaditeľ KR PZ nesúhlasil s požiadavkou žalobcu, aby sa na jeho žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru neprihliadalo a ani s jej späťvzatím. Žalovaný napadnutým rozhodnutím zamietol odvolanie žalobcu a prvostupňové rozhodnutie potvrdil.

4. Krajský súd sa nestotožnil s namietanou nezákonnosťou napadnutého rozhodnutia pre chýbajúce dôvody, pretože žalovaný uviedol, na základe ktorých skutočností bolo rozhodnuté, aj ako tieto skutočnosti boli právne posúdené a ako sa vyrovnal so všetkými odvolacími námietkami žalobcu. Podľa krajského súdu námietka, že žalovaný v odôvodnení neuviedol, prečo nebolo žiadosti o anulovanie žiadosti vyhovené, nebola dôvodná, pretože nadriadený nemá zákonom stanovenú povinnosť zdôvodňovať nesúhlas so späťvzatím žiadosti o uvoľnenie z funkcie. Naopak, postup pre takýto prípad je upravený osobitne v § 191 ods. 4 až 6 zákona č. 73/1998 Z. z., ktorý prvostupňový orgán dodržal tak, ako to vyplýva z obsahu správneho spisu. Krajský súd mal za preukázané, že žalobcova žiadosť bola posúdená aj ako späťvzatie žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru, pričom v súlade s 191 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z. z. príslušný nadriadený žalobcu bezodkladne žalobcovi oznámil, že so späťvzatím žiadosti nesúhlasí.

5. Ako nedôvodnú posúdil krajský súd aj námietku neplatnosti žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru z dôvodu absencie slobodnej vôle, pretože z obsahu úkonov popísaných v napadnutom rozhodnutí, ktoré žalobca nerozporoval vyplývalo, že žalobca bol posudkovým lekárom po tom, ako tento preskúmal jeho zdravotnú dokumentáciu oboznámený so zákonným postupom. Pokiaľ sa jednalo o žalobcovu námietku, že nebol prizvaný na pracovné stretnutie iniciované riaditeľom KR PZ za účelom prejednávania jeho žiadosti o anulovanie resp. späťvzatie žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru, k tejto krajský súd uviedol, že v tomto prípade ide o postup, ktorý nie je upravený v zákone č. 73/1998 Z. z. a pokiaľ si nadriadený, ktorý má rozhodnúť o súhlase alebo nesúhlase so späťvzatím žiadosti v tomto konkrétnom prípade zvolal poradu, takému postupu nemožno nič vytknúť. Podstatným je, že nadriadený rozhodol tak, že nesúhlasí a toto bezodkladne písomne oznámil žalobcovi postupom v zmysle § 191 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z. z.

6. Krajský súd sa v kontexte námietky neplatnosti právneho úkonu zaoberal aj posudzovaním okolností, za ktorých bola žiadosť podaná a skutočnosťami, ktoré nastali pred začatím preskúmaného konania. Mal za preukázané, že žalobca sa spolu so zdravotnou dokumentáciou dostavil k posudkovému lekárovi, ktorý ho informoval o tom, že diagnóza, ktorou trpí, predstavuje nespôsobilosť na službu v Policajnom zbore a tiež ho informoval o tom, že buď bude posúdený lekárskou komisiou jeho zdravotný stav a následne uvoľnený pri takejto diagnóze zo služby policajta, alebo je možné sa tomu vyhnúť podaním žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru. Krajský súd poukázal na to, že posudkový lekár je podľa zákona oprávnený na posudzovanie zdravotného stavu policajta a podľa interného predpisu Nariadenia Ministerstva vnútra SR č. 139

z 19.10.2015 tak robí v spolupráci s určeným obvodným lekárom. V tejto súvislosti krajský súd konštatoval, že žalobca tak dostal len také informácie, ktoré sú obsahom ustanovení zákona a ustanovení Nariadenia Ministerstva vnútra Slovenskej republiky č. 139/2015, pričom uvedené nemožno v žiadnom prípade vyhodnotiť ako psychický nátlak. Informovanie o alternatíve podania žiadosti o uvoľnenie taktiež nepredstavovalo nátlak a bolo na žalobcovi, aby sa sám rozhodol. Krajský súd považoval za sporné tvrdenie žalobcu, že v rozhodnom čase na pracovisko prišiel z dôvodu, že chcel nastúpiť do práce a nie podať žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru, pretože toto tvrdenie je v rozpore s tým, ako popisoval svoje jednotlivé úkony v žalobe. Krajský súd prijal záver, že informácia ohľadom postupu pri ochorení žalobcu upraveného v právnom predpise nemá charakter bezprávnej vyhrážky a žalovaný preto žiadosť žalobcu o uvoľnenie správne právne posúdil ako platný právny úkon. Podľa krajského súdu žalobca nepreukázal svoje tvrdenia o nátlaku zo strany nadriadeného a taktiež nepreukázal ani nedostatok slobodnej vôle v administratívnom konaní. Ani v konaní pred súdom žiadny dôkaz na svoje tvrdenia nenavrhol.

7. Žalobca ako sťažovateľ podal v zastúpení advokátkou včas kasačnú sťažnosť z dôvodu podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP a navrhol, aby kasačný súd zmenil napadnutý rozsudok krajského súdu tak, že napadnuté rozhodnutie žalovaného, ako aj prvostupňové rozhodnutie zrušuje a vec vracia na ďalšie konanie. Namietal, že žiadosť o uvoľnenie nepodal slobodne a vážne a preto na ňu žalovaný nemal prihliadať a teda nemal existovať ani dôvod vydať prvostupňové rozhodnutie. Namietal, že dokladom o práceneschopnosti, na ktorom je prečiarknutý termín ukončenia s poznámkou „na pokyn MUDr. L. B.“ preukázal jeho intervenciu. Uviedol, že jeho nadriadený popisuje skutkové okolnosti inak a preto namietal, že nie je obvyklé, aby bez konfrontácie dotknutých osôb bola jedna verzia vyhodnotená ako úplne pravdivá a druhá úplne nepravdivá. Namietal, že krajský súd neodôvodnil, prečo uveril výpovediam sťažovateľovho nadriadeného. Nestotožnil sa so záverom krajského súdu, že MUDr. B. je oprávnený prehodnocovať zdravotný stav sťažovateľa a zasahovať do kompetencií obvodnej lekárky. Poukázal na to, že bol liečený špecialistami v zdravotníckom zariadení a podľa prepúšťacej správy bol jeho zdravotný stav dobrý a mohol nastúpiť do služby. Sťažovateľ ďalej uviedol, že lekárska posudková činnosť je proces, ktorého výsledok nie je založený len na názore jedného človeka, pričom orgánmi lekárskej posudkovej činnosti sú lekárska komisia a ústredná lekárska komisia, nie MUDr. B. Namietal, že výsledkom objektívneho prehodnotenia jeho zdravotného stavu by bol záver o jeho spôsobilosti, keďže tak jeho zdravotný stav vyhodnotili špecialisti, ktorí ho liečili v zdravotníckom zariadení. Sťažovateľ ďalej namietal, že nebol prizvaný na pracovné stretnutie, ktorého predmetom bolo posúdenie žiadosti o anulovanie, resp. späťvzatie jeho žiadosti o uvoľnenie. Spochybňuje to, či sa reálne uskutočnilo pracovné stretnutie, keďže nie je uvedený čas, kedy sa stretnutie malo konať a nie je jasné, ktoré osoby sa ho zúčastnili, keďže pplk. H. v ten deň osobne doručoval sťažovateľovi prvostupňové rozhodnutie v obci Vidiná, 70 km od Banskej Bystrice. Sťažovateľ uviedol, že pokiaľ bola jediným dôvodom rozhodnutia o uvoľnení jeho žiadosť, tak nerozumie, prečo nebolo zohľadnené jeho stanovisko, že túto žiadosť nepodal na základne slobodnej vôle a teda aby sa na ňu neprihliadalo.

8. Žalovaný sa vo vyjadrení ku kasačnej sťažnosti s jej obsahom nestotožnil, pridržal sa vyjadrenia k žalobe a navrhol kasačnú sťažnosť zamietnuť ako nedôvodnú.

9. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky <<http://www.nsud.sk>> (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť nie je dôvodná a preto ju zamietol podľa § 461 SSP.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

10. Kasačný súd vyhodnotil ako kľúčové pre posúdenie veci, či bol postup nadriadeného resp. žalovaného vo vzťahu k neakceptovaniu žiadosti sťažovateľa, ktorej predmetom bolo anulovanie resp. späťvzatie žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru zákonný. Subsidiárne je však potrebné zaujať stanovisko aj k argumentácii sťažovateľa ohľadom absencie slobodnej vôle.

11. Podľa § 191 ods. 1 až 6 a ods. 8 zákona č. 73/1998 Z. z. o štátnej príslušníkoch Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení účinnom od 01.07.2016 do 31.03.2018 (ďalej len „zákon č. 73/1998 Z. z.“)

(1) Policajt musí byť uvoľnený zo služobného pomeru, ak o to požiada. Žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru musí byť písomná a doručená nadriadenému, inak je neplatná.

(2) Deň, v ktorom sa žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru doručí nadriadenému, sa považuje za deň doručenia žiadosti.

(3) Žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru podáva policajt spravidla prostredníctvom bezprostredne nadriadeného tomu nadriadenému, ktorý je oprávnený rozhodnúť o uvoľnení policajta zo služobného pomeru. Ak sa žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru nepodáva na predpísanom tlačíve, je policajt povinný na vyzvanie toto tlačivo vyplniť; žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru sa pripojí k vyplnenému predpísanému tlačívu.

(4) Ak policajt písomne oznámi, že žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru berie späť, skôr ako je o nej rozhodnuté, a príslušný nadriadený so späťvzatím tejto žiadosti súhlasí, konanie o uvoľnení sa tým bez ďalšieho opatrenia končí.

(5) Súhlas so späťvzatím žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru potvrdí nadriadený svojím podpisom na tejto žiadosti.

(6) Ak príslušný nadriadený so späťvzatím žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru nesúhlasí, bezodkladne to oznámi policajtovi.

(8) Rozhodnutie o skončení služobného pomeru uvoľnením oznámi nadriadený policajtovi najneskôr do jedného mesiaca odo dňa doručenia jeho žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru.

12. Kasačný súd má za preukázané skutkové východiská spočívajúce v tom, že sťažovateľ po ukončení hospitalizácie na jeho vlastnú žiadosť absolvoval stretnutie s posudkovým lekárom MUDr. B., ku ktorému sa dostavil s kompletnou zdravotnou dokumentáciou. Na tomto stretnutí posudkový lekár sťažovateľa informoval, že diagnóza, ktorou trpí, predstavuje nespôsobilosť na službu v Policajnom zbore a tiež ho informoval zákonom

postupe vo vzťahu k prieskumnému konaniu a uvoľneniu zo služobného pomeru, či už na základe výsledkov prieskumného konania alebo na základe vlastnej žiadosti. Sťažovateľ doručil dňa 08.11.2016 svojmu nadriadenému písomnú žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru na predpísanom tlačive. Prvostupňové rozhodnutie bolo vydané dňa 18.11.2016 a oznámené sťažovateľovi vyhlásením dňa 06.12.2016. Ešte pred oznámením prvostupňového rozhodnutia sťažovateľovi, tento dňa 02.12.2016 adresoval svojmu nadriadenému stanovisko, v ktorom uviedol, že žiadosť o uvoľnenie bola úkonom, ktorý nezodpovedal jeho slobodnej vôli a preto žiada, aby sa na ňu neprihliadalo. Dňa 06.12.2016 riaditeľ KR PZ inicioval pracovné stretnutie, ktorého účelom bolo posúdenie žiadosti sťažovateľa o anulovanie žiadosti o uvoľnenie a ktorého výsledkom bol nesúhlas s anulovaním resp. späťvzatím žiadosti o uvoľnenie.

13. Kasačný súd s poukazom na právnu úpravu v § 191 zákona č. 73/1998 Z. z. konštatuje, že postup prvostupňového orgánu bol v súlade s týmto ustanovením. Kým v § 191 ods. 1 zákona č. 73/1998 Z. z. je upravená povinnosť príslušného orgánu uvoľniť zo služobného pomeru policajta, ak o to požiada, tak v § 191 ods. 4 citovaného zákona je prostredníctvom normatívnej formulácie vyjadrená možnosť správnej úvahy príslušného orgánu vo vzťahu k rozhodnutiu o tom, či bude akceptovať, resp. súhlasiť so späťvzatím žiadosti o uvoľnenie. Zjednodušene povedané, kým žiadosť o uvoľnenie je spojená de facto s nárokom na vyhovie tejto žiadosti, tak žiadosť o späťvzatie závisí od posúdenia a teda od správnej úvahy príslušného orgánu.

14. Zo spisu najmä s poukazom na zápisnicu z pracovného stretnutia zo dňa 06.12.2016 je zrejmé, že riaditeľ KR PZ si za účelom náležitého posúdenia žiadosti sťažovateľa o anulovanie resp. späťvzatie žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru zadovážil podklady v podobe vyjadrení subjektov zúčastnených na tejto pracovnej porade, kasačný súd má za preukázané, že správna úvaha, výsledkom ktorej bol nesúhlas so späťvzatím žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru nebola svojvoľná. Kasačný súd s poukazom na § 27 ods. 2 SSP k uvedenému nesúhlasu so späťvzatím môže konštatovať, že nezistil jej vybočenie z medzí a hľadísk ustanovených zákonom. K namietanej neprítomnosti sťažovateľa na predmetnom pracovnom stretnutí kasačný súd uvádza, že z ustanovenia § 191 ods. 4 zákona č. 73/1998 Z. z. nevyplýva povinnosť predvolať sťažovateľa a preto postup príslušného orgánu nemožno označiť ako nezákonný. Sťažovateľova žiadosť bola posúdená aj ako späťvzatie žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru, pričom v súlade s § 191 ods. 6 zákona č. 73/1998 Z. z. príslušný sťažovateľov nadriadený, bezodkladne žalobcovi oznámil, že so späťvzatím žiadosti nesúhlasí.

15. Pokiaľ ide o sťažovateľovu námietku ohľadom absencie slobodnej vôle a s tým spojenej neplatnosti právneho úkonu - žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru, kasačný súd sa stotožňuje so závermi krajského súdu (v bodoch 48, 50 a 51 napadnutého rozsudku) a s poukazom na judikatúru Ústavného súdu SR (napr. nález Ústavného súdu SR sp. zn. I. ÚS 207/08 zo dňa 12.06.2008) konštatuje, že za nátlak, alebo bezprávnou vyhrážku nemožno považovať skutočnosť, že sťažovateľ bol posudkovým lekárom informovaný o možnom následnom postupe v prípade nepodania si žiadosti o uvoľnenie zo služobného pomeru. Okrem uvedeného je potrebné poukázať na skutočnosť, že sťažovateľ mal na výber a posudkový lekár ho informoval o zákonných alternatívach ďalšieho postupu. Keďže sa sťažovateľovi nepodarilo v konaní hodnoverným spôsobom preukázať, že skutočne v prejednávanej veci malo dôjsť k nátlaku uvedené tvrdenie sa javí ako účelová obrana sťažovateľa, majúca za

cieľ spochybniť vlastné rozhodnutie podať žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru urobené pod dojomom informácií o právnych následkoch.

16. Kasačný súd konštatuje, že krajský súd sa s danou vecou dostatočne vysporiadal, racionálne odôvodnil svoje úvahy a vyvodil správne skutkové závery, a preto sa kasačný súd v plnej miere stotožňuje s odôvodnením krajského súdu a kasačnú sťažnosť zamietá ako nedôvodnú podľa § 461 SSP.

17. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 167 ods. 1 SSP v spojení s § 467 ods. 1 SSP tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

18. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.



## 45.

**R O Z H O D N U T I E**

**Ak do pohyblivej dodávky tovaru bol vsunutý medzičlánok, ktorý uskutočňoval iba vôľové nadobudnutie a odovzdanie tovaru, ktorý sa už nachádzal v dispozičnej sfére konečného odberateľa (v jeho sklade), absentuje u takejto transakcie ekonomický zmysel.**

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 19. novembra 2020, sp. zn. 3Sžfk/45/2019)

---

1. Napadnutým rozsudkom Krajský súd v Košiciach zamietol žalobu žalobcu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 101821675/2017 zo dňa 23.08.2017, ktorým žalovaný podľa § 74 ods. 4 zákona č. 563/2009 Z. z. o správe daní (daňový poriadok) potvrdil rozhodnutie Daňového úradu Košice číslo 100594100/2017 zo dňa 10.04.2017, ktorým Daňový úrad Košice (správca dane) podľa § 68 ods. 5 a 6 daňového poriadku určil rozdiel v sume 354.726,06 EUR na dani z pridanej hodnoty za zdaňovacie obdobie február 2012 žalobcovi ako daňovému subjektu.

2. Správca dane nepriznal daňovému subjektu právo na odpočítanie dane z nasledovných faktúr vystavených dodávateľmi:

- BIO-plus, s.r.o. Spišská Nová Ves, 053 63 Spišský Hrušov 195, IČO: x, DIČ: x z faktúry č. x zo dňa 06.02.2012 za dodanie repky olejnej, základ dane 243 601,00 eur, daň 48 720,20 eura

- QANT, spol. s r.o., Alžbetina 9, Košice, IČO: x, DIČ: x z faktúry vystavených za dodanie hnojiva a repky olejnej:

- Č.x zo dňa 06.02.2012 (základ dane 10 000,00 eur, DPH 3 400,00 eura)

- Č. x zo dňa 07.02.2012 (základ dane 10 582,50 eura, DPH 2 116,50 eura)

- Č. x zo dňa 06.02.2012 (základ dane 93 835,20 eura, DPH 18 767,04 eura)

- Č. x zo dňa 12.02.2012 (základ dane 108 574,92 eura, DPH 21 714,98 eura)

- SECRET GROUP, s.r.o., Moyzesova 36, Košice, do 18.03.2014 Hrnčiarska 2/A, Košice, IČO: x, DIČ: x (ďalej len „SECRET GROUP, s.r.o.“), z faktúr vystavených za dodanie repky olejnej, sójového oleja a repkového oleja:

- č. x zo dňa 15.02.2012 (základ dane 111 056,00 eura, DPH 22 211,20 eura)

- č. x zo dňa 29.02.2012 (základ dane 107 401,50 eura, DPH 21 480,30 eura)

- č. x zo dňa 25.02.2012 (základ dane 20 944,00 eura, DPH 4 188,80 eura)

- č. x zo dňa 27.02.2012 (základ dane 41 888,00 eura, DPH 8 377,60 eura)

- č. x zo dňa 25.02.2012 (základ dane 52 136,00 eura, DPH 10 427,20 eura)

- SH Trade, s.r.o., Košice, od 10.11.2010 R. B. IČO: x, DIČ: x, z faktúry č. x zo dňa 17.02.2012 vystavenej za dodanie repky olejnej, základ 227 000,00 eur, daň 45 400,00 eur

- VENERG, s.r.o. Skladná 6, 076 31 S. nad B., IČO: x, DIČ: x z faktúry č. x zo dňa 06.02.2012 vystavenej za dodanie repky olejnej, základ dane 720 000,00 eur, daň 144 000,00 eur.

3. Správca dane dospel k záveru, že daňový subjekt VENAS, a.s. nepreukázal, že tovar reálne nadobudol od deklarovaných dodávateľov QANT s.r.o., SECRET GROUP, s.r.o., MVR s.r.o., VENERG, s.r.o. Daňová povinnosť je viazaná na reálne dodanie tovarov a služieb a nie iba na vystavenie faktúr. Dodávateľom QANT s.r.o., SECRET GROUP, s.r.o., VENERG, s.r.o. BIO-plus, s.r.o. SH Trade, s.r.o., reálne nevznikla daňová povinnosť a následne odberateľovi VENAS, a.s. nevzniklo právo na odpočítanie dane. Reálna existencia a dodanie tovaru v obchodnom reťazci neboli preukázané, preto všetkým zúčastneným spoločnostiam nevznikla daňová povinnosť v zmysle ustanovenia § 19 ods. 1 zákona č. 222/2004 Z. z. o dani z pridanej hodnoty v znení neskorších predpisov, ale v zmysle ustanovenia § 69 ods. 5 citovaného zákona a tieto osoby sú povinné platiť daň z dôvodu jej uvedenia na faktúre.

4. Žalovaný v odôvodnení napadnutého rozhodnutia uviedol, že zo spisového materiálu spoločnosti VENERG, s.r.o., (úradný záznam č. 20955103/2015 zo dňa 08.10.2015) správca dane zistil, že predaj tovaru repky olejnej v reťazci VENAS, a.s. - BIO-plus, s.r.o. - VENERG, s.r.o. - VENAS, a.s. prebiehal len v sklade v Strede nad Bodrogom bez prepravy. Spoločnosť VENAS, a.s. mala predat' repku olejnú spoločnosti BIO-plus, s.r.o. za cenu 500,00 EUR za 1 tonu bez DPH, tá následne spoločnosti VENERG, s.r.o. za cenu 516,00 EUR za tonu a VENERG, s.r.o. spoločnosti VENAS, a.s. za cenu 463,00 EUR za tonu, z predložených účtovných dokladov bolo zistene že spoločnosť VENERG, s.r.o. nakupovala tovar od slovenských dodávateľov LECAST spol. s r. o., QANT, spol. s r. o., SECRET GROUP, s.r.o., BIO-plus, s.r.o., ktorí boli zároveň dodávateľmi spoločnosti VENAS, a.s.

5. Krajský súd sa v odôvodnení svojho rozhodnutia vysporiadal s jednotlivými námietkami žalobcu a dospel k zhodnému záveru ako správca dane. Zistil, že v obchodnom reťazci boli zapojené viaceré spoločnosti, pričom tovar bol reálne dodaný od dodávateľov z Poľska a Maďarska priamo do skladových priestorov žalobcu, ale už medzi ďalšími zúčastnenými subjektmi bola vykonaná len fakturácia, ale reálne uskutočnenie obchodu nebolo potvrdené. Uviedol, že uskutočnenie obchodov síce bolo deklarované predložením formálnych dokladov zo strany žalobcu, ale toto samo o sebe nemusí byť podkladom pre uznanie nároku na odpočítanie dane, ale musí byť preukázané, že k uskutočneniu daného obchodu podľa predložených faktúr aj reálne došlo. To znamená, že je rozhodujúci stav faktický a nie stav, ktorý je formálne vykázaný. Mal za to, ak správca dane pri daňovej kontrole získal pochybnosti o vierohodnosti, úplnosti a správnosti predložených dokladov, dôkazné bremeno bolo opäť na strane daňovníka, aby tieto pochybnosti správcu dane ohľadne vierohodnosti predložených dôkazov vyvrátil. Poukázal na to, že žalobca žiadnym spôsobom nevyvrátil pochybnosti správcu dane o vierohodnosti predložených listinných dôkazov, ba práve naopak, správca dane rozsiahlym dokazovaním ako aj zabezpečením listinných dôkazov preukázal, že v uvedených konkrétnych obchodoch nedošlo reálne k uskutočneniu obchodu, predovšetkým k dodaniu tovaru tak, ako to vyplývalo z predložených faktúr. K prihláseniu pohľadávky správcu dane do reštrukturalizácie žalobcu krajský súd uviedol, že toto nemá na správnosť určenia daňovej povinnosti žiaden vplyv. Toto odôvodnil tým, že daňová pohľadávka sa stala splatnou až po ukončení reštrukturalizácie, pretože rozhodnutie správcu dane nadobudlo právoplatnosť 7.9.2017 a reštrukturalizačné konanie bolo ukončené

už 13.7.2017. Aj samotná pohľadávka vznikla po povolení reštrukturalizácie, pretože reštrukturalizácia bola začatá dňa 10.9.2016 a rozhodnutie správcu dane bolo vydané až 10.4.2017, z ktorého dôvodu táto námietka bola neopodstatnená. O trovách konania rozhodol tak, že neúspešnému žalobcovi nepriznal právo na ich náhradu.

6. Proti tomuto rozsudku podal sťažovateľ v zastúpení advokátom včas kasačnú sťažnosť. Namietal, porušenie práva na spravodlivý proces, nesprávne právne posúdenie veci a odklon od ustálenej rozhodovacej činnosti Najvyššieho súdu SR.

7. Sťažovateľ mal za to, že krajský súd nesprávne vyhodnotil a právne posúdil predmetnú žalobu a námietkami v nej sa žiadnym spôsobom nezaoberal. Krajský súd podľa sťažovateľa pritom vôbec neprihliadal na ustanovenia Daňového poriadku § 3, § 24, § 26, § 45 ods. 1, ako aj na sťažovateľom uvádzanú judikatúru NS SR a ESD. Podľa sťažovateľa mal krajský súd dospieť k záveru, že dokazovanie nebolo vykonané dostatočne, pretože daňový subjekt vyčerpal vlastné dôkazné bremeno a podľa § 24 ods. 2 Daňového poriadku s prihliadnutím na § 3 a § 45 ods. 1 písm. c/ Daňového poriadku mal žalovaný ako správca dane toto dokazovanie pre čo najúplnejšie zistenie skutkového stavu doplniť v zmysle návrhov a námietok predkladaných zo strany žalobcu ako kontrolovaného daňového subjektu. V dôsledku toho, že žalovaný tak neurobil, považuje sťažovateľ napadnuté rozhodnutie za nezákonné.

8. Sťažovateľ namietal, že rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť a nedostatok dôvodov. Rozhodnutie správcu dane považoval za postavené na domnienkach a prenesení dôkazného bremena na kontrolovaný daňový subjekt. Daňový subjekt nemôže niesť zodpovednosť za zmenu konateľa obchodného partnera, jeho nekontaktnosť a súvisiace nepredloženie dokladov, ktorých predloženie má hodnotu podporných dôkazov, z tohto dôvodu nemôže daňový subjekt znášať dôkaznú núdzu. Správca dane je povinný postupovať v súlade s § 24 Daňového poriadku a využiť všetky oprávnenia na vyvrátenie tvrdení kontrolovaného daňového subjektu, a to preukázateľným spôsobom, nie len na základe domnienok.

9. Sťažovateľ poukazoval na rozsudok Najvyššieho súdu sp. zn. 6Sžf/10/2012 zo dňa 28.11.2012, ktorý judikuje, že nie je možné od daňového subjektu požadovať preukázanie skutočností, na ktorých sa sám nepodieľal s následnou satisfakciou v podobe stanovenia výsledku zo strany správcu dane, že „daňový subjekt neunesol dôkazné bremeno“. Sťažovateľ súčasne poukazoval na rozsudok Súdneho dvora Európskej únie v spojených prípadoch C-354/03 (Optigen), C-355/03 (FulcrumElektronics) a C-484/03 (BondHouse), v ktorých Súdny dvor vyslovil, že nárok na odpočet nemôže byť dotknutý skutočnosťou, že v reťazci dodávok je predchádzajúca alebo nasledujúca transakcia zaťažená daňovým podvodom, o ktorom platca nevie alebo nemôže vedieť. Každá transakcia musí byť posudzovaná sama osebe a charakter jednotlivých transakcií nemôže byť zmenený predchádzajúcimi alebo nasledujúcimi udalosťami. Mal za to, že ním uvedené judikáty je možno aplikovať aj na daný predmet sporu.

10. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

11. Najvyšší súd Slovenskej republiky konajúci ako kasačný súd (§ 438 ods. 2 SSP) preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v medziach dôvodov podanej kasačnej sťažnosti v zmysle § 440 SSP, kasačnú sťažnosť prejednal bez nariadenia pojednávania (§ 455 SSP), keď deň vyhlásenia rozhodnutia bol zverejnený minimálne 5 dní vopred na úradnej tabuli a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky [www.nsud.sk](http://www.nsud.sk) <<http://www.nsud.sk>> (§ 137 ods. 2 a 3 SSP) a kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietol.

*Z o d ô v o d n e n i a :*

12. Kasačný súd preskúmaním administratívneho spisu dospel k záveru, že ide o skutkovo a právne obdobnú vec, ktorej predchádza rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Sžfk/15/2019 zo dňa 08.07.2020, ktorým kasačný súd zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľa VENAS, a.s., proti žalovanému Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky v konaní o preskúmaní zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. 101831198/2017 zo dňa 24.08.2017. Vzhľadom na to, že toto rozhodnutie tvorí prejudikatúru v danej veci kasačný súd postupoval v zmysle § 464 ods. 1 SSP.

13. Podľa § 464 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. správny súdny poriadok, ak kasačný súd rozhoduje o kasačnej sťažnosti v obdobnej veci, ktorá už bola predmetom konania pred kasačným súdom, môže v odôvodnení svojho rozhodnutia poukázať už len na obdobné rozhodnutie, ktorého prevzatú časť v odôvodnení uvedie.

14. Preskúmaním veci kasačný súd zistil, že sporné dodávky tovaru od spoločností QANT s.r.o., SECRET GROUP, s.r.o., MVR s.r.o., VENERG, s.r.o. mali nepohyblivý charakter. Išlo o vôľové odovzdanie a prevzatie tovaru, ktorý sa už fyzicky nachádzal v dispozičnej sfére sťažovateľa. Pohyblivá dodávka tovaru išla priamo od dodávateľov uvedených spoločností priamo do skladu sťažovateľa v S. nad B. Spornou otázkou bolo, či zaradenie uvedených spoločností ako medzičlánok do reťazca, ktorý uskutočňoval iba vôľové nadobudnutie a dodanie tovaru malo charakter umelej daňovej transakcie. Pri umelej transakcii je spravidla nejasný ekonomický cieľ (angl. economic justification).

15. Pokiaľ ide o judikatúru najvyššieho súdu, rozsudky 6 Sžf/10/2012 a 3 Sžf/1/2010, tie na uvedené prípady nemožno aplikovať, pretože transakcie v danom prípade majú jednotiaci prvok v podobe činnosti bývalého konateľa P. V., ktorý elektronicky a telefonicky komunikoval priamo so zahraničnými dodávateľmi a vo svojej výpovedi pred správcom dane do zápisnice č. 102547689/2016 zo dňa 12.02.2016 uviedol, že „z dôvodu bezpečnosti kvality následných spracovaní zmesi olejov a následného predaja MERO a FAME bolo nevyhnutné komunikovať v mieste nakládky, prípadne so zahraničným subjektom, odkiaľ a kedy v akom množstve bude príjem tovaru v Strede nad Bodrogom“.

16. Kasačný súd dospel k rovnakému záveru ako správca dane, že v danom prípade ide o formálne existujúce daňové transakcie, ktoré sú v rozpore s § 3 ods. 6 druhá veta Daňového poriadku a ide o zneužitie práva v zmysle rozsudkov Súdneho dvora EU C- 255/02 Halifax.

17. Podľa rozsudku Súdneho dvora Európskej únie C-255/02 zo dňa 21.02.2006 Halifax

a. Plnenia, o aké ide vo veci samej, predstavujú dodávku tovarov alebo poskytnutie služieb a hospodársku činnosť v zmysle článku 2 bodu 1 a článku 4 ods. 1 a 2, článku 5 ods. 1 a článku 6 ods. 1 šiestej smernice Rady 77/388/EHS zo 17. mája 1977 o zosúladení právnych predpisov členských štátov týkajúcich sa daní z obratu - spoločný systém dane z pridanej hodnoty: jednotný základ jej stanovenia, zmenenej a doplnenej smernicou Rady 95/7/ES z 10. apríla 1995, ak spĺňajú objektívne kritériá, na ktorých sú tieto pojmy založené, takisto v prípade, ak sú vykonávané iba s cieľom získať daňovú výhodu bez iného podnikateľského účelu.

b. Šiestu smernicu je potrebné vykladať v tom zmysle, že bráni právu platiteľa dane na odpočet DPH zaplatenej na vstupe, keď plnenia predstavujúce základ tohto práva predstavujú zneužitie. Preukázanie zneužitia na jednej strane vyžaduje, aby predmetné plnenia napriek formálnemu dodržaniu podmienok stanovených v príslušných ustanoveniach šiestej smernice a vo vnútroštátnej právnej úprave preberajúcej túto smernicu viedli k získaniu daňovej výhody, ktorej poskytnutie by bolo v rozpore s cieľom sledovaným týmito ustanoveniami. Na druhej strane musí z celku objektívnych prvkov takisto vyplývať, že hlavný cieľ predmetných plnení je získať daňovú výhodu.

c. Keď bola zistená existencia zneužitia, príslušné plnenia musia byť znovu definované tak, aby bola nastolená situácia, ktorá by existovala v prípade, keby neexistovali plnenia predstavujúce zneužitie.

18. Kasačný súd konštatuje, že celok objektívnych prvkov správca dane ustálil v bodoch 1-4, 6, 7 prvostupňového rozhodnutia č. 100695777/2017 zo dňa 10.04.2017. Tento okruh zistení je dostatočný na vytvorenie záveru o umelom charaktere transakcií. Sťažovateľ ako daňový subjekt uplatnil odpočet na daň z plnení, ktoré na vstupe predstavovali zneužitie práva. Do pohyblivej dodávky tovaru bol vsunutý medzičlánok, ktorý uskutočňoval iba vôľové nadobudnutie a odovzdanie tovaru, ktorý sa už nachádzal v dispozičnej sfére konečného odoberateľa (v jeho sklade). Takejto transakcii absentuje ekonomický cieľ.

19. O trovách kasačného konania rozhodol podľa § 467 ods. 1 SSP v spojení s ustanoveniami § 167 ods. 1 a § 175 ods. 1 SSP tak, že sťažovateľovi nepriznal náhradu trov kasačného konania z dôvodu neúspechu v kasačnom konaní a žalovanému nárok na náhradu trov konania zo zákona nevyplýva.

20. Toto rozhodnutie prijal Najvyšší súd SR v senáte pomerom hlasov 3:0.

## 46.

**R O Z H O D N U T I E**

**Aby v prípade žiadosti cudzinca, ktorý nie je občanom štátu Európskeho hospodárskeho priestoru, ale má dlhodobý pobyt na území Slovenskej republiky, o priznanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím ako kompenzácie jeho ťažkého postihnutia nedošlo k porušeniu práva na rovnaké zaobchádzanie, je potrebné uprednostniť aplikáciu ustanovenia čl. 11 ods. 1 písm. d) Smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom, pred vnútroštátnym ustanovením § 3 ods. 1 písm. a) bod 6 \* zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení platnom pred 1. januárom 2018, ktoré takú osobu z priznania kompenzácie ťažkého zdravotného postihnutia vylučuje.**

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 27. mája 2020, sp. zn. 9Sžsk/6/2019)

---

\*od 01.07.2018 ustanovenie § 3 ods. 1 písm. a) bod 3.a zákona č. 447/2008 Z. z.

1. Krajský súd v Ž. zamietol žalobu, ktorou sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia žalovaného (preskúmané rozhodnutie), ako aj rozhodnutia Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Martin (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“). Preskúmaným rozhodnutím žalovaný zamietol odvolanie žalobcu a potvrdil prvostupňové rozhodnutie, ktorým prvostupňový orgán odňal žalobcovi preukaz fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím a uložil mu povinnosť ho vrátiť do 30 dní.

2. Krajský súd v odôvodnení rozsudku napadnutého kasačnou sťažnosťou uviedol, že z obsahu administratívneho spisu prvostupňového správneho orgánu vyplýva, že rozhodnutím Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Martin, odboru sociálnych vecí a rodiny bolo podľa § 16 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z. vyhovené žiadosti žalobcu o vyhotovenie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, lebo posudkový lekár Úradu práce, sociálnych vecí a rodiny Martin, ktorý posúdil jeho zdravotný stav, určil mieru funkčnej poruchy 80 % v zmysle prílohy č. 3, časť X. C.2.c zákona č. 447/2008 Z. z., a preto sa považuje za fyzickú osobu s ťažkým zdravotným postihnutím. Prvostupňovým rozhodnutím zo dňa 14.11.2017 bol preukaz fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím žalobcovi podľa § 45 ods. 14 zákona č. 447/2008 Z. z. odňatý. V odvolaní žalobca uviedol, že rozhodnutie o odňatí preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím je voči nemu príliš tvrdé, na Slovensku v rokoch 1992 - 2000 vyštudoval medicínu ako samoplatca, od roku 2011 až doteraz pracuje na Slovensku ako lekár, pracoval v M., Ž., B. B. a Z. ako lekár internista kardiológ, momentálne pracuje ako lekár v nemocnici v Z. a taktiež v Záchrannej službe B. Zo svojho platu platí odvody a dane Slovenskému štátu, nie štátu, ktorého je občanom. Jeho zdravotný stav je závažný. Nežiada o žiadne iné kompenzácie, iba vydanie ZŤP preukazu a parkovacej karty, takže nechce zneužívať sociálny systém tohto štátu. Chce mať len zabezpečené bezproblémové parkovanie, nakoľko pri jeho zdravotnom stave mu to značne

uľahčuje život. Je toho názoru, že postup správneho orgánu je porušením zásady práva na rovnaké zaobchádzanie. V doplnení dôvodov odvolania zo dňa 08.12.2017 žalobca poukázal na článok 11 ods. 1 písm. d) Smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003, podľa ktorého osoby s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve. Smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a prostriedkov sa ponecháva na vnútroštátne orgány. Podľa žalobcu nie je možné, aby bolo v jeho prípade aplikované vnútroštátne právo, nakoľko je v rozpore so Smernicou Rady, ktorá má prednosť pred vnútroštátnym právom. Správny orgán rozhodol podľa jeho názoru v rozpore so zákonom, keď mu odňal preukaz osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, a preto sa domáha zrušenia tohto rozhodnutia.

3. Krajský súd uviedol, že Zmluva o sociálnom zabezpečení medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými bola podpísaná dňa 10.12.2012 v Bratislave a nadobudla platnosť dňa 01.05.2014. Ide o zmluvu, ktorá má podľa článku 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky prednosť pred zákonmi, je uverejnená v Oznámení Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 92/2014 Z. z. Táto zmluva nezaručuje práva na kompenzácie.

4. Smernica Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 v odseku 13 stanovuje, že so zreteľom na sociálnu pomoc, sa možnosť obmedzenia výhod pre osoby s dlhodobým pobytom na základné výhody chápe v tom zmysle, že táto koncepcia pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípadoch ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhodobej starostlivosti. Spôsoby udeľovania týchto výhod upravuje vnútroštátne právo. V akých oblastiach majú osoby s dlhodobým pobytom nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci, je teda bližšie uvedené v článku 11 ods. 1 citovanej Smernice. Podľa článku 11 ods. 1 písm. d) majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci aj vo vzťahu sociálnej pomoci. Členské štáty však v zmysle článku 11 ods. 4 citovanej Smernice vo vzťahu k sociálnej pomoci môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie. Pokiaľ sa žalobca odvoláva na ustanovenie odseku 13 Smernice, podľa ktorého so zreteľom na sociálnu pomoc, sa možnosť obmedzenia výhod pre osoby s dlhodobým pobytom na základné výhody chápe v tom zmysle, že táto koncepcia pokrýva pomoc v prípadoch ochorenia, aj v tomto odseku sa však ďalej uvádza, že spôsoby udeľovania týchto výhod upravuje vnútroštátne právo. Námietku žalobcu, že nie je možné, aby bolo v jeho prípade aplikované vnútroštátne právo, preto krajský súd vyhodnotil ako nedôvodnú.

5. Ďalej krajský súd uviedol, že sociálna pomoc je určená občanom, ktorí sa dostali do situácie sociálnej odkázanosti a nemajú prostriedky, alebo schopnosti zabezpečiť sebe alebo svojej rodine základné prvotné potreby. Zákon túto situáciu definuje ako stav hmotnej a sociálnej núdze. Pojem sociálna pomoc sa u nás chápe ako užšia forma štátom garantovanej starostlivosti o občana v sociálnej oblasti. Krajský súd poukázal na zákon č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci, ktorý bol s účinnosťou od 01.01.2009 zrušený zákonom o sociálnych službách č. 448/2008 Z. z. Tento zákon chápal sociálnu pomoc ako a) sociálna prevencia, sociálne poradenstvo, sociálne služby a b) riešenie hmotnej núdze alebo sociálnej núdze, vrátane sociálnej núdze občanov s ťažkým zdravotným postihnutím, kedy si občan nedokáže sám alebo ani s pomocou rodiny zabezpečiť základné životné podmienky, pričom zákon presne stanovuje, čo sa myslí základnými životnými podmienkami: jedno teplé jedlo

denne, nevyhnutné ošatenie a prístrešie. Sociálnu pomoc teda môžeme chápať ako štátom organizované, garantované, či poskytované formy sociálnej starostlivosti, a to vrátane štátom vytváraných podmienok pre realizáciu týchto činností v rámci neštátneho sektoru. Za sociálnu núdzu sa na účely uvedeného zákona považoval v zmysle § 10 ods. 2 aj stav, keď občan s ťažkým zdravotným postihnutím potreboval zmierniť sociálne dôsledky ťažkého zdravotného postihnutia alebo ich prekonať za podmienok stanovených uvedeným zákonom. Nový zákon o sociálnych službách v piatej hlave (34 až § 51a) síce upravuje sociálne služby na riešenie nepriaznivej sociálnej situácie z dôvodu ťažkého zdravotného postihnutia, nepriaznivého zdravotného stavu alebo z dôvodu dovŕšenia dôchodkového veku, v ňom však už ale žiadne ustanovenia, ktoré by upravovali podmienky nároku na vydanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, uvedené nie sú. Preukaz fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím upravuje, pokiaľ ide o podmienky nároku na jeho vyhotovenie, ako aj jeho odňatie, zákon č. 447/2008 Z. z. o príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon č. 447/2008 Z. z.). Podľa § 16 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z. z. preukaz, ktorého vzor je uvedený v prílohe č. 8, je určený na uplatnenie zliav a výhod podľa osobitných predpisov, nejedná sa teda len o vydanie parkovacieho preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím. Nárok na preukaz vzniká v zmysle § 43 ods. 8 zákona č. 447/2008 Z. z. právoplatným rozhodnutím príslušného orgánu o preukaze alebo právoplatným rozhodnutím príslušného orgánu o peňažnom príspevku na kompenzáciu, z ktorých vyplýva, že fyzická osoba je fyzickou osobou s ťažkým zdravotným postihnutím.

6. Krajský súd poukázal na to, že v pôvodnom zákone č. 195/1998 Z. z. o sociálnej pomoci bol okrem občana účastníkom právnych vzťahov zmysle § 4 písm. b) aj cudzinec, ak sa mu neposkytovala pomoc podľa osobitných predpisov alebo medzinárodných zmlúv, ktorými je Slovenská republika viazaná. V zmysle § 3 ods. 1 písm. a) bod 6. zákona č. 447/2008 Z. z. je však účastníkom právnych vzťahov podľa tohto zákona len ten cudzinec, ktorý nie je občan štátu Európskeho hospodárskeho priestoru a ktorého práva na kompenzáciu zaručuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Na základe uvedeného je potom zrejmé, že účastníkom právnych vzťahov podľa zákona č. 447/2008 Z. z. nemôže byť žalobca, pretože v jeho prípade nie je splnená podmienka, že ide o cudzinca, ktorého práva na kompenzáciu zaručuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. I keď niet pochybností, že žalobca je fyzickou osobou s ťažkým zdravotným postihnutím, v jeho prípade nie sú splnené zákonom stanovené podmienky pre vydanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím podľa § 16 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z.

7. Pokiaľ teda v zmysle článku 11 ods. 4 Smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 členské štáty môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu a žalovaný, ako i prvostupňový správny orgán dospeli k záveru, že žalobca nemôže byť považovaný za účastníka právnych vzťahov podľa § 3 ods. 1 písm. a) bod 6. zákona č. 447/2008 Z. z., je potrebné považovať ich rozhodnutia za vecne správne a vydané v súlade so zákonom. Pretože zákon č. 447/2008 Z. z. neobsahuje žiadne zmierňovacie ustanovenie ani výnimky, krajský súd musel s poukazom na vyššie uvedené žalobné námietky žalobcu vyhodnotiť ako nedôvodné. Pre námietku žalobcu, že rozhodnutie žalovaného by bolo správne iba v prípade, ak by ako štátny občan USA nemal dlhodobý pobyt na území SR, správny súd nenašiel oporu v zákone.



Rovnako na vecnej správnosti rozhodnutia žalovaného nemôže zmeniť nič ani skutočnosť, že sa žalovaný nezaoberal dôvodmi, ktorými žalobca doplnil odvolanie podaním zo dňa 08.12.2017, pretože tieto by k inému záveru viesť nemohli.

8. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podal kasačnú sťažnosť žalobca (sťažovateľ) z dôvodu, že krajský súd 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 a rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. Namietal, že krajský súd sa neriadil ust. § 27 ods. 3 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len SSP), podľa ktorého správny súd neposudzuje hospodárnosť a vhodnosť rozhodnutia orgánu verejnej. Vyplýva to podľa neho z výroku v ods. 22 rozsudku: „Rovnako na vecnej správnosti rozhodnutia žalovaného nemôže zmeniť nič ani skutočnosť, že sa žalovaný nezaoberal dôvodmi, ktorými žalobca doplnil odvolanie podaním z 08.12.2017, pretože by k inému záveru viesť nemohli.“ Nesprávne právne posúdenie sťažovateľ videl vo vzťahu k aplikácii Smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení príslušníkov tretích krajín, ktorí sú osobami s dlhodobým pobytom (ďalej len „Smernica“), ktorá v odseku 13, stanovuje, že so zreteľom na sociálnu pomoc sa možnosť obmedzenia výhod pre osoby s dlhodobým pobytom na základné výhody chápe v tom zmysle, že táto koncepcia pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípade ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhodobej starostlivosti. Spôsoby týchto výhod upravuje vnútroštátne právo. V zmysle ustanovenia čl. 11 ods. 4 Smernice môžu členské štáty obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu. V zmysle čl. 2 ods. 3 Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými o sociálnom zabezpečení, žiadne ustanovenia tejto zmluvy nemajú vplyv na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce zo zmlúv o sociálnom zabezpečení s tretími štátmi a ani z inej nadnárodnej právnej úpravy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Sťažovateľ je toho názoru, že krajský súd sa v rozsudku týmto ustanovením Zmluvy medzi SR a USA neriadil. Rozsudok krajského súdu a tiež rozhodnutie žalovaného mu odníma aj základnú podporu, ktorú mu uvedená smernica garantuje. Žiadal, aby kasačný súd zmenil rozsudok krajského súdu tak, že preskúmané rozhodnutie žalovaného ako aj prvostupňové rozhodnutie zruší a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie.

9. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti nevyjadril.

10. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd podľa § 438 ods. 2 SSP preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť žalobcu je dôvodná.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

11. Podľa čl. 3 bod 1 Smernice Rady 2003/109/ES z 25. novembra 2003 o právnom postavení štátnych príslušníkov tretích krajín, ktoré sú osobami s dlhodobým pobytom (ďalej len „Smernica“) sa táto smernica vzťahuje na štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí sa oprávnené zdržiavajú na území členského štátu.

12. Podľa čl. 11 ods. 1 písm. d) osoby s dlhodobým pobytom majú nárok na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve.

13. Podľa čl. 11 bod 4 Smernice členské štáty môžu obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu (z ang. „core benefits“).

14. Podľa bodu 13 preambuly Smernice so zreteľom na sociálnu pomoc, sa možnosť obmedzenia výhod pre osoby s dlhodobým pobytom na základné výhody chápe v tom zmysle, že táto koncepcia pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípadoch ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhodobej starostlivosti. Spôsoby udeľovania týchto výhod upravuje vnútroštátne právo.

15. Podľa § 1 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z. o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len zákon č. 447/2008 Z. z.) tento zákon upravuje právne vzťahy pri poskytovaní peňažných príspevkov na kompenzáciu sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia, právne vzťahy pri vyhotovení preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím, vyhotovení preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím so sprievodcom (ďalej len „preukaz“), parkovacieho preukazu pre fyzickú osobu so zdravotným postihnutím (ďalej len „parkovací preukaz“) a právne vzťahy na účely posudzovania potreby osobitnej starostlivosti poskytovanej podľa osobitného predpisu.1)

16. Podľa § 1 ods. 2 zákona č. 447/2008 Z.z. cieľom úpravy právnych vzťahov uvedených v odseku 1 je podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti za jej aktívnej účasti pri zachovaní jej ľudskej dôstojnosti za podmienok a v oblastiach ustanovených týmto zákonom.

17. Podľa § 2 ods. 3 zákona č. 447/2008 Z.z. ťažké zdravotné postihnutie je zdravotné postihnutie s mierou funkčnej poruchy najmenej 50 %.

18. Podľa § 3 ods. 1 písm. a) bod 3 zákona č. 447/2008 Z.z. účastníkom právnych vzťahov podľa tohto zákona je fyzická osoba, ktorá je štátny príslušník tretej krajiny,

3a. ktorého právo na kompenzáciu zaručuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky,

3b. ktorý je rodinný príslušník občana podľa prvého bodu alebo druhého bodu a má na území Slovenskej republiky trvalý pobyt,

3c. ktorému bol udelený azyl podľa osobitného predpisu,4)

3d. ktorému sa poskytla doplnková ochrana podľa osobitného predpisu,4)

19. Medzi stranami zostala sporná otázka, či žalobca ako občan USA, ktorý ma na území Slovenskej republiky dlhodobý pobyt, je oprávnený na priznanie preukazu fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím vzhľadom na znenie čl. 11 ods. 1 písm. d) Smernice.

20. Krajský súd sa s aplikáciou čl. 11 ods. 1 písm d) Smernice vysporiadal takým spôsobom, že príslušníci tretích krajín síce majú právo na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci, ale tak ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve a keďže členské štáty majú právo podľa ods. 4 čl. 11 Smernice obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu, námietku žalobcu, že v jeho prípade nie je možné použiť vnútroštátne právo vyhodnotil ako nedôvodnú. Kasačný súd sa s uvedeným právnym názorom krajského súdu nestotožňuje.

21. Podľa čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodne čl. 249) je smernica záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, pokiaľ ide o výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a prostriedkov sa ponecháva na vnútroštátne orgány.

22. Smernica v zásade nadobúda účinnosť až po jej transponovaní do právneho poriadku členského štátu. Súdny dvor Európskej únie (ďalej len Súdny dvor) však vo svojej judikatúre priznal, že aj netransponovaná resp. nesprávne transponovaná smernica môže mať určité priame účinky. Napríklad v rozsudku vo veci 41/74 Van Duyn v Home Office z 4.12.1974 Súdny dvor uviedol:

*„Hoci sú nariadenia v zmysle ustanovení článku 189 priamo uplatniteľné, a preto môžu mať vzhľadom na svoju povahu priame účinky, neznamena to, že ostatné kategórie aktov uvedených v tomto článku nemôžu mať nikdy obdobné účinky. Bolo by nezlučiteľné so záväzným účinkom, ktorý smernici priznáva článok 189, aby bolo možné v zásade vylúčiť možnosť dotknutých osôb domáhať sa povinnosti, ktoré smernica ukladá.*

*Najmä vtedy, keď orgány Spoločenstva zaviazali smernicou členské štáty správať sa určitým spôsobom, by potrebný účinok takéhoto aktu bol oslabený, ak by sa jednotlivcom bránilo domáhať sa ho na súdoch a ak by sa vnútroštátnym súdom bránilo odvolávať sa naň ako na súčasť práva Spoločenstva.“*

23. Priame aplikovanie práva EÚ vyplýva aj z rozsudku Súdneho dvora č. 106/77 z 9. marca 1978 vo veci Amministrazione delle Finanze dello Stato v Simmenthal, akciová spoločnosť Simmenthal II, v ktorom Súdny dvor uviedol, že každý vnútroštátny súd, ktorému bolo v rámci jeho právomoci predložené podanie, je povinný v plnej miere aplikovať právo Spoločenstva a chrániť práva, ktoré toto právo priznáva jednotlivcom, pričom musí prípadne neaplikovať akékoľvek vnútroštátne ustanovenie právneho predpisu, ktoré je s ním v rozpore, bez ohľadu na to, či bolo prijaté skôr alebo neskôr ako predpis Spoločenstva.

24. V rozsudku Súdneho dvora vo veci C 91/92, Paola Faccini Dori v Recreb Srl Bolo Súdny dvor uviedol, že by bolo neprijateľné, aby sa štát, ktorému zákonodarca Spoločenstva ukladá prijať určité pravidlá na úpravu svojich vzťahov – alebo vzťahov štátnych subjektov – s jednotlivcami a priznať im prospech z určitých práv, mohol odvolávať na nesplnenie svojich povinností s úmyslom odňať jednotlivcom výhody z týchto práv. Súdny dvor tak uznal možnosť odvolávať sa proti štátu (alebo štátnemu subjektu) na niektoré ustanovenia smerníc o uzatváraní verejných zmlúv (pozri rozsudok z 22. júna 1989, Fratelli Costanzo, 103/88, Zb. s. 1839) a smerníc o zosúladení daní z obratu (pozri rozsudok z 19. januára 1982, Becker, 8/81, Zb. s. 53).

25. Výklad čl. 11 ods. 1 písm. d) Smernice riešila Veľká komora Súdneho dvora Európskej únie vo veci C 571/10 Servet Kamberaj proti Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano. V uvedenej veci bol predmetom konania rozdielny prístup k priznaniu príspevku na bývanie príslušníkom tretích krajín. V rozsudku v uvedenej veci z 24. apríla 2012 Súdny dvor skonštatoval:

*„Keďže by vnútroštátny súd mohol dospieť k záveru, že dotknutý príspevok na bývanie vo veci samej patrí pod článok 11 ods. 1 písm. d) smernice 2003/109, treba po tretie preskúmať, či Provincia autonoma di Bolzano, tak ako tvrdí, mala právomoc obmedziť uplatnenie zásady rovnosti zaobchádzania zaručenej uvedeným článkom 11 ods. 1 na základe uplatnenia odseku 4 rovnakého článku.*

*V tejto súvislosti treba pripomenúť, že toto ustanovenie stanovuje, že členské štáty môžu obmedziť uplatnenie uvedenej zásady vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu. Článok 11 ods. 4 smernice 2003/109 naproti tomu nepripúšťa výnimku z tejto zásady, pokiaľ ide o dávky patriace do oblasti sociálneho zabezpečenia, ako ich definuje vnútroštátna právna úprava.*

*Z odôvodnenia 13 uvedenej smernice vyplýva, že pojem výhody alebo základná podpora pokrýva najmenej podporu v rozsahu minimálneho príjmu, pomoc v prípadoch ochorenia, tehotenstva, rodičovskej pomoci a dlhodobej starostlivosti. Spôsoby udeľovania týchto výhod alebo podpory upraví v súlade s týmto odôvodnením vnútroštátne právo.*

*Treba najmä poznamenať, že výpočet, ktorý je uvedený v odôvodnení 13 a ktorý definuje pojem „základná podpora“ uvedený v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109, nie je vyčerpávajúci, čo potvrdzuje aj použitie výrazu „najmenej“. Skutočnosť, že toto odôvodnenie neobsahuje žiadny výslovný odkaz na príspevok na bývanie, teda neznamená, že tento príspevok nepredstavuje základnú podporu, na ktorú sa musí nevyhnutne uplatniť zásada rovnosti zaobchádzania.*

*Napokon treba pripomenúť, že vzhľadom na to, že integrácia štátnych príslušníkov tretích krajín dlhodobo usadených v členských štátoch a nárok týchto štátnych príslušníkov na rovnosť zaobchádzania v oblastiach vymenovaných v článku 11 ods. 1 smernice 2003/109 predstavujú všeobecné pravidlo, výnimku stanovenú v odseku 4 toho istého článku treba vykladať reštriktívne (pozri analogicky rozsudok zo 4. marca 2010, Chakroun, C 578/08, Zb. s. I 1839, bod 43).*

*V tejto súvislosti treba pripomenúť, že verejný orgán, či už na národnej, regionálnej alebo komunálnej úrovni, môže výnimku stanovenú v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109 uplatniť len v prípade, ak sa zodpovedné orgány dotknutého členského štátu, ktorý je povinný prebrať uvedenú smernicu, výslovne vyjadrili, že túto výnimku zamýšľajú využiť.*

*Zo spisu, ktorý má Súdny dvor k dispozícii, nevyplýva, že by Talianska republika prejavila svoj zámer využiť výnimku zo zásady rovnosti zaobchádzania stanovenú v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109.*

*Napokon treba pripomenúť, že odkaz na vnútroštátne právo, ktorý obsahuje odôvodnenie 13 uvedenej smernice, sa obmedzuje na spôsoby udeľovania dotknutej podpory, čiže na určenie podmienok prístupu k takejto podpore a jej úrovne, ako aj s tým súvisiacich konaní.*

*Zmysel a rozsah pojmu „základná podpora“ uvedený v článku 11 ods. 4 smernice 2003/109 preto treba preskúmať s ohľadom na kontext, do ktorého patrí tento článok, a na cieľ sledovaný touto smernicou, čiže integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí legálne a dlhodobo bývali v členských štátoch.*

*Článok 11 ods. 4 smernice 2003/109 treba chápať tak, že oprávňuje členské štáty obmedziť rovnosť zaobchádzania, ktorú požievajú osoby s postavením priznaným smernicou 2003/109, okrem podpory sociálnej pomoci a sociálneho zabezpečenia poskytovaných verejnými orgánmi na národnej, regionálnej alebo komunálnej úrovni, ktoré prispievajú k možnosti jednotlivca uspokojiť svoje základné potreby, akými sú potrava, bývanie a zdravie.*

*V tomto ohľade treba pripomenúť, že v súlade s článkom 34 Charty Únia uznáva a rešpektuje právo na sociálnu pomoc a pomoc pri bývaní s cieľom zabezpečiť dôstojnú existenciu všetkých osôb, ktoré nemajú dostatok prostriedkov. Z toho vyplýva, že keďže pomoc, o akú ide vo veci samej, splňa cieľ stanovený uvedeným článkom Charty, túto pomoc nemožno v práve Únie považovať za pomoc, ktorá nie je súčasťou základnej podpory v zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/109. Je úlohou vnútroštátneho súdu, aby uskutočnil nevyhnutné preskúmanie s ohľadom na cieľ tejto pomoci, jej výšku, podmienky jej poskytnutia a jej postavenie v talianskom systéme pomoci.“*

26. Kasačný súd preto posudzoval zákonnosť preskúmaného rozhodnutia aj na základe kritérií, ktoré stanovil Súdny dvor v uvedenom rozsudku. Prvú podmienku, aby išlo o osobu s dlhodobým pobytom na území členského štátu, kasačný súd považoval za preukázateľne splnenú. Žalobca predložil rozhodnutie Úradu zahraničnej a cudzineckej polície Prezídia Policajného zboru, Riaditeľstvo hraničnej a cudzineckej polície, Oddelenie cudzineckej polície Policajného zboru z 01.06.2016, ktorým bol žalobcovi udelený dlhodobý pobyt od 01.06.2016 na neobmedzený čas. Táto skutočnosť v konaní nebola spornou.

27. Ako druhé skúmal kasačný súd skutočnosť, či priznanie preukazu osoby ZŤP možno zaradiť pod čl. 11 ods. 1 písm. d) Smernice, a teda či ide o sociálne zabezpečenie, sociálnu pomoc alebo sociálnu ochranu. Podľa všeobecnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 447/2008 Z. z. účelom návrhu zákona o peňažných príspevkoch na kompenzáciu ťažkého zdravotného postihnutia a o zmene a doplnení niektorých zákonov je upraviť právne vzťahy pri kompenzácii sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia tak, aby sa vytvorili pre fyzické osoby s ťažkým zdravotným postihnutím porovnateľné príležitosti v každodennom živote a eliminovali sa bariéry, s ktorými sa stretávajú v oblastiach vymedzených v návrhu zákona s cieľom ochrániť túto skupinu fyzických osôb pred sociálnym vylúčením pri zachovaní ich ľudskej dôstojnosti. Kompenzáciou sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia sa v zmysle ust. § 2 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z. sa rozumie zmiernenie alebo prekonanie sociálneho dôsledku ťažkého zdravotného postihnutia poskytovaním peňažných

príspevkov na kompenzáciu alebo poskytovaním sociálnych služieb podľa osobitného predpisu. Za kompenzáciu sa na účely tohto zákona považuje aj osobitná starostlivosť podľa osobitného predpisu. Z účelu zákona č. 447/2008 Z. z. ako aj definície kompenzácie je možné dedukovať, že má slúžiť na pomoc občanom s ťažkým zdravotným postihnutím na prekonanie sociálnych dôsledkov takéhoto postihnutia. Priznanie preukazu ZŤP podľa zákona č. 447/2008 Z. z. preto je možné považovať za inštitút spadajúci do oblasti sociálnej pomoci.

28. Vzhľadom na možnosť členských štátov obmedziť rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci a sociálnej ochrane na základnú podporu, kasačný súd skúmal, či je možné obmedziť uplatnenie zásady rovnosti zaobchádzania zaručenej uvedeným článkom 11 ods. 1 Smernice na základe uplatnenia odseku 4 rovnakého článku. Ako je uvedené vyššie v rozsudku Súdneho dvora toto obmedzenie je možné uplatniť len v prípade, ak sa zodpovedné orgány dotknutého členského štátu, ktorý je povinný prebrať uvedenú smernicu, výslovne vyjadrili, že túto výnimku zamýšľajú využiť. Použitie čl. 11 ods. 1 Smernice predstavuje všeobecné pravidlo, a ods. 4 tohto článku výnimku, ktorú je potrebné vykladať reštriktívne.

29. Smernica bola do právneho poriadku Slovenskej republiky prebratá zákonom o pobyte cudzincov (pôvodne č. 48/2002 Z. z. neskôr bol nahradený zákonom č. 408/2011 Z. z.), ktorý uplatnenie výnimky podľa ods. 4 neobsahuje. Využitie výnimky podľa ods. 4 čl. 11 Smernice neobsahuje ani zákon č. 447/2008 Z. z., ktorý upravuje podmienky na priznanie preukazu ZŤP. Pokiaľ sa krajský súd a žalovaný odvoláva na ust. § 3 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z., podľa ktorého účastníkom vzťahov podľa tohto zákona je štátny príslušník tretej krajiny, ktorého právo na kompenzáciu zaručuje medzinárodná zmluva, ktorou je Slovenská republika viazaná a ktorá bola uverejnená v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, tento odkaz nie je možné považovať za uplatnenie výnimky podľa čl. 11 ods. 4 Smernice vzhľadom na to, že sa nezmieňuje o zachovaní práva občanov tretích krajín s priznaným dlhodobým pobytom na základnú podporu. Uvedené ustanovenie úplne vylučuje priznanie sociálnej pomoci, ktorá je poskytovaná na základe zákona č. 447/2008 Z. z. príslušníkom tretích krajín, s ktorými nie je uzatvorená zmluva osobitne sa vzťahujúca aj na zákon č. 447/2008 Z. z. Ustanovenie § 3 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z. sa nezmieňuje o osobách s priznaným dlhodobým pobytom ani o rozsahu základnej podpory. Ani z dovetku ust. čl. 11 ods. 1 písm. d) – ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve, v spojení s § 3 ods. 1 zákona č. 447/2008 Z. z. nie je možné dospieť k záveru, že orgány Slovenskej republiky pri transpozícii mali záujem na uplatnení výnimky podľa čl. 11 ods. 4 Smernice. Dovetok - ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve, ustanovuje, že príslušníci tretích krajín sa môžu domáhať takej sociálnej pomoci, akú daný členský štát poskytuje, vzhľadom na to, že v každom členskom štáte môžu byť formy pomoci a podmienky jej poskytnutia odlišné.

30. V tejto súvislosti kasačný súd považuje za potrebné poukázať na to, že žalobca žiadal o priznanie preukazu ZŤP. Žalobca je podľa lekárskeho posudku vypracovaného prvostupňovým orgánom osobou s ťažkým zdravotným postihnutím s mierou funkčnej poruchy 80%, po operácii hrubého čreva s vytvorením stómie. Je odkázaný na individuálnu prepravu pretože nie je schopný zvládnuť situáciu v prostriedkoch verejnej hromadnej dopravy z dôvodu ťažkej poruchy sfinkterov. Je potrebné pripomenúť názor súdneho dvora vyjadrený vyššie, že zmysel a rozsah pojmu základná podpora je potrebné preskúmať s ohľadom na kontext, do ktorého patrí tento článok, a na cieľ sledovaný touto smernicou, čiže integráciu štátnych príslušníkov tretích krajín, ktorí legálne a

dlhodobo bývajú v členských štátoch. Základným cieľom konania o kompenzácii je podpora sociálneho začlenenia fyzickej osoby s ťažkým zdravotným postihnutím do spoločnosti vrátane nepriameho zabezpečenia nevyhnutných podmienok na uspokojovanie základných životných potrieb za jej aktívnej účasti pri zachovaní jej ľudskej dôstojnosti, minimalizácia sociálnych dôsledkov ťažkého zdravotného postihnutia, ktoré nie je postihnutá osoba schopná prekonať vlastným úsilím a prostriedkami. Vzhľadom na ťažké zdravotné postihnutie žalobcu je priznanie preukazu ZŤP podporou plne v súlade s účelom jeho integrácie do spoločnosti, ktoré mu má aspoň čiastočne kompenzovať ťažké zdravotné postihnutie a zabezpečiť väčšiu mieru mobility. Naopak nepriznanie preukazu ZŤP žalobcovi ako osobe s dlhodobým pobytom v Slovenskej republike, napriek skutočnosti, že z medicínskeho hľadiska spĺňa všetky podmienky je porušením práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany.

31. V závere rozsudku C 571/10 Súdny dvor odkazuje na Chartu základných práv Európskej únie (ďalej len Charta), ktorá sa stala súčasťou právneho poriadku Európskej únie 1. decembra 2009. Podľa čl. 6 Zmluvy o Európskej únii Charta má rovnakú právnu silu ako zmluvy. Je preto v tejto súvislosti na mieste poukázať na znenie čl. 26 Charty s názvom Integrácia osôb so zdravotným postihnutím, podľa ktorého Únia uznáva a rešpektuje právo osôb so zdravotným postihnutím využívať opatrenia, ktoré sú určené na zabezpečenie ich nezávislosti, sociálnej integrácie a integrácie v zamestnaní a účasti na spoločenskom živote. Obdobne, ako bolo uvedené aj v rozsudku Súdneho dvora, z toho vyplýva, že keďže pomoc, o akú ide vo veci samej, spĺňa cieľ stanovený článkom 26 Charty, túto pomoc nemožno považovať za pomoc, ktorá nie je súčasťou základnej podpory v zmysle článku 11 ods. 4 Smernice.

32. Súdny dvor postupne vo svojej judikatúre formuloval podmienky, ktoré sú predpokladom, toho aby sa fyzické osoby mohli domáhať práv vyplývajúcich zo smerníc priamo pred vnútroštátnym súdom. Pre priznanie priameho účinku smernice je nevyhnutné, aby lehota na transpozíciu už uplynula, ustanovenia smernice sú nepodmienené, dostatočne jasné a priznávajú práva jednotlivcom, pričom nejde o uplatnenie práva v spore medzi jednotlivcami, ale voči štátu resp. štátnemu orgánu. (Okrem uvedených rozsudkov Súdneho dvora pozri tiež rozsudky vo veci Marshall, C-152/84, Faccini Dori, C-91/92 a Pfeiffer, C-397/01). V danom prípade lehota na transpozíciu Smernice uplynula 23.01.2006. Žalobca sa domáha aplikácie ustanovenia Smernice (čl. 11 ods. 1 písm. d/), ktoré mu priznáva právo na rovnaké zaobchádzanie ako štátni príslušníci vo vzťahu k sociálnemu zabezpečeniu, sociálnej pomoci a sociálnej ochrany, ako je vymedzené vo vnútroštátnom práve. Toto ustanovenie neviaže priznanie práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci na žiadne podmienky. Dáva síce možnosť členským štátom uplatniť výnimku v zmysle čl. 11 ods. 4 Smernice, ktorú však orgány Slovenskej republiky pri transpozícií neuplatnili. Ustanovenie Smernice čl. 11 ods. 1 písm. d) je možné tiež považovať za dostatočne jasné a určité, vzhľadom na to, že je bez ťažkostí identifikovateľné právo z neho vyplývajúce – právo na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci. Kasačný súd preto konštatuje, že v prípade žiadosti žalobcu o priznanie preukazu ZŤP ako kompenzácie jeho ťažkého zdravotného postihnutia je potrebné uprednostniť aplikáciu ust. čl. 11 ods. 1 písm. d) Smernice pred vnútroštátnym ustanovením § 3 ods. 1 písm. a) bod 3 zákona č. 447/2008 Z. z., ktoré žalobcu z priznania sociálnej pomoci vylučuje, aby nedošlo k porušeniu práva na rovnaké zaobchádzanie vo vzťahu k sociálnej pomoci žalobcu ako osoby s dlhodobým pobytom na území Slovenskej republiky.

33. V zmysle čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodný článok 234 ZES) Súdny dvor má právomoc vydať predbežný nález o otázkach, ktoré sa týkajú:

- a) výkladu zmlúv;
- b) platnosti a výkladu aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov alebo agentúr Únie;

Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie. Z tejto prejudiciálnej povinnosti ako všeobecného pravidla platia určité výnimky (pozri rozsudok Clifit a spol, 283/81 z 06.10.1982). Súd poslednej inštancie (v podmienkach Slovenskej republiky ide o Najvyšší súd Slovenskej republiky, vid'. uznesenie III. ÚS 207/09 z 28.7.2009) nemá prejudiciálnu povinnosť, ak prejudiciálna otázka nie je relevantná; ak ide o identickú alebo podobnú otázku, ktorú Súdny dvor už zodpovedal; ak dotknuté ustanovenia práva Únie sú na správne uplatnenie tak jasné, že nenechávajú priestor pre akúkoľvek rozumnú pochybnosť (tzv. doktrína „acte clair“). Vzhľadom na vyššie uvedené podrobné zdôvodnenie aplikácie čl. 11 ods. 1 písm. d) Smernice vo vzťahu k danému prípadu žalobcu a aj vzhľadom na už existujúci rozsudok Súdenho dvora vo veci C 571/10 Servet Kamberaj proti Istituto per l'Edilizia Sociale della Provincia autonoma di Bolzano (IPES), Giunta della Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Bolzano, ktorý obsahuje výklad ust. čl. 11 ods. 1 písm. d) a ods. 4 Smernice, kasačný súd dospel k záveru, že v tomto prípade možno uplatniť výnimku z prejudiciálnej povinnosti a nepredložiť prejudiciálnu otázku týkajúcu sa aplikácie ustanovenia čl. 11 ods. 1 písm. d) Smernice Súdnemu dvoru.

34. Argumentáciu žalovaného ako aj krajského súdu ohľadom Zmluvy medzi Slovenskou republikou a Spojenými štátmi americkými o sociálnom zabezpečení, ktorá sa vzťahuje na zákon o sociálnom poistení, kasačný súd považuje za irelevantnú. Ako správne poukázal žalobca podľa čl. 2 ods. 3 táto zmluva nemá vplyv na záväzky Slovenskej republiky vyplývajúce zo zmlúv o sociálnom zabezpečení s tretími štátmi a ani z inej nadnárodnej právnej úpravy, ktorou je Slovenská republika viazaná. Nie je preto vylúčené, aby bol žalobcovi priznaný preukaz ZŤP, aj napriek tomu, že uvedená zmluva medzi SR a USA sa naň nevzťahuje, pokiaľ mu takýto nárok vyplýva z inej záväznej právnej úpravy.

35. Za rovnako irelevantné považoval kasačný súd poukazovanie na zákon č. 195/1998 Z.z. o sociálnej pomoci, ktorý bol s účinnosťou od 01.01.2009 zrušený.

36. Čo sa týka sťažovateľovej námietky ohľadom nesprávneho postupu krajského súdu, aj v tomto smere musí dať kasačný súd za pravdu sťažovateľovi. Z administratívneho spisu žalovaného vyplýva, že podaním z 08.12.2017, doručeným prvostupňovému orgánu 11.12.2017 doplnil svoju argumentáciu v odvolaní a poukázal na práva priznané mu Smernicou. Žalovaný ako odvolací orgán vydal preskúmané rozhodnutie dňa 08.01.2018. Nie je vinou žalobcu, že jeho doplnenie prvostupňový správny orgán nepredložil žalovanému v rámci odvolacieho konania. Kasačný súd sa nestotožňuje so záverom krajského súdu, že nie je relevantné, že sa správne orgány so žalobcovou argumentáciou o použití Smernice nezaoberali. Podľa § 47 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok) je správny orgán povinný v odôvodnení rozhodnutia uviesť ako sa vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníkov konania a s ich vyjadreniami k podkladom rozhodnutia,



pričom námietka ohľadom aplikácie Smernice je jedna zo zásadných námietok žalobcu v správnom konaní. Žalobca ako účastník správneho konania mal právo na odôvodnenie, prečo správny orgán nepovažoval aplikáciu Smernice, od ktorej žalobca odvodzoval svoje právo, za možnú, a to aj v prípade, ak jeho odvolanie žalovaný zamietol.

37. Vzhľadom na uvedené kasačný súd vyhovel sťažovateľovi a zmenil rozsudok krajského súdu tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie (§462 ods. 2 SSP). V ďalšom konaní žalovaný o žiadosti žalobcu opätovne rozhodne, pričom názorom vyjadreným v tomto rozsudku je viazaný (§ 469 SSP).

## 47.

**R O Z H O D N U T I E**

**I. Absencia právomoci Sociálnej poisťovne na určenie uplatniteľnej legislatívy v dôsledku jej definitívneho určenia podľa čl. 16 ods. 3 Nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 987/2009 zo 16. septembra 2009, ktorým sa stanovuje postup vykonávania nariadenia (ES) č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia, ako neodstrániteľná prekážka konania vylučuje aplikáciu zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov, a teda aj aplikáciu jeho ustanovení § 194 a § 172 ods. 1; v takom prípade Sociálna poisťovňa zastaví konanie podľa § 30 ods. 1 písm. e) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov.**

**II. Správny súd je povinný vo vzťahu k žalobe každého žalobcu počas celého konania skúmať aktívnu legitimitáciu každého žalobcu osobitne. Nepreukázanie aktívnej žalobnej legitímácie podľa § 178 ods. 1 Správneho súdneho poriadku má za následok buď odmietnutie tej-ktorej žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku, ak bol žalobca zjavne neoprávnenou osobou na podanie žaloby, alebo zamietnutie žaloby podľa § 190 Správneho súdneho poriadku.**

(Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z 25. novembra 2020, sp. zn. 9Sžsk/120/2019)

---

1. Krajský súd v Žiline rozsudkom sp. zn. 29Sa/9/2019 z 27. augusta 2019 zamietol žalobu, ktorou sa žalobca 1 a žalobca 2 domáhali zrušenia rozhodnutia žalovanej č.k. 10504-3/2018-BA zo dňa 08.01.2019 (preskúmané rozhodnutie). Uvedeným rozhodnutím žalovaná zamietla odvolanie žalobcu 1 a žalobcu 2 a potvrdila rozhodnutie Sociálnej poisťovne, pobočka Čadca, č. x z 19.08.2013 o tom, že žalobcovi 1 nevzniklo povinné nemocenské poistenie, povinné dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti ako zamestnancovi zamestnávateľa - žalobcu 2 dňa 1. januára 2013 podľa slovenskej legislatívy.

2. Zamietnutie žaloby krajský súd odôvodnil tým, že poľská inštitúcia sociálneho zabezpečenia Zakład Ubezpieczeń Społecznych (ďalej len ZUS) v Rybniku podaním zo dňa 04.04.2013 (doručeným žalovanej dňa 11.04.2013) sp. zn. 340000/500/144/2013/PUWU/UBS-OM/76063003346/JS dala žalovanej na vedomie, že určila príslušnú legislatívu pre žalobcu v rade 1/ na základe čl. 13 ods. 3 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (základné nariadenie). V podrobnostiach odkazuje na prílohu uvedeného oznámenia - kópiu listu adresovaného žalobcovi v rade 1/ zo dňa 04.04.2013. ZUS analýzou predložených dokladov zistilo, že žalobca v rade 1/ od 01.12.2010 vykonáva samostatnú zárobkovú činnosť na území Poľskej republiky a že od 01.01.2013 je zamestnaný v spoločnosti - žalobcu v rade 2/. Žalobca v rade 1/ bol prihlásený do registra Sociálnej poisťovne Registračným listom fyzickej osoby, prihláškou ako zamestnanec žalobcu 2 s dátumom vzniku poistenia od 01.01.2013.

3. Námietku žalobcov rade 1/, 2/, že Sociálna poisťovňa nemala právomoc vydať rozhodnutie o nevzniknutí povinného poistenia žalobcu v rade 1/ v súlade s § 178 ods. 1 písm. a) bod prvý zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení (ďalej len zákon o sociálnom poistení) krajský súd vyhodnotil ako nedôvodnú. Podľa názoru krajského súdu bolo v kompetencii Sociálnej poisťovne, pobočky Čadca rozhodnúť v zmysle § 178 ods. 1 písm. a) bod prvý zákona o sociálnom poistení o nevzniku jednotlivých povinných poistení žalobcovi v rade 1/ ako zamestnancovi v rade 2/ od 01.01.2013. Bolo totiž preukázané, že zamestnávateľ zamestnanca ako fyzickú osobu prihlásil do registra Sociálnej poisťovne dňom 01.01.2013 a zároveň Sociálna poisťovňa má preukázané, že od 01.01.2013 sa na túto istú fyzickú osobu vzťahuje v oblasti sociálneho poistenia poľská legislatíva, v dôsledku jej definitívneho určenia podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, a preto nemôže byť poistencom na území Slovenskej republiky.

4. Uvedené mala Sociálna poisťovňa preukázané v súlade s citovaným ustanovením čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia v nadväznosti na citované ust. čl. 5 ods. 1 vykonávacieho nariadenia (podľa ktorého platí hodnovernosť a záväznosť dokumentov vydaných inštitúciou členského štátu, ktoré osvedčujú situáciu osoby na účely uplatnenia základného a vykonávacieho nariadenia, pokiaľ ich členský štát, v ktorom boli vydané, nezrušil ani nevyhlásil za neplatné) pričom v administratívnom (ani v tomto súdnom konaní) neboli zo strany žalobcov v rade 1/, 2/ produkované konkrétne skutkové tvrdenia ani označené konkrétne dôkazy preukazujúce opak (napr. podanie správnej žaloby v Poľskej republike, ktorou by žalobca v rade 1/ namietal závery ZUS obsiahnuté v oznámení - opatrení). Márnym uplynutím lehoty dvoch mesiacov v zmysle cit. čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia predbežné určenie uplatniteľných predpisov ZUS v Rybniku stalo sa definitívnym. Žalovaný bol informovaný o predbežnom určení uplatniteľnej legislatívy (podaním doručeným dňa 11.04.2013), uplynutím dvoch mesiacov - t. j. dňa 11.06.2013 - tak nastal právny následok predvídaný citovaným ust. čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, keďže žalovaná neinformovala (uvedené ani v konaní netvrdila, ani uvedené v konaní z obsahu administratívneho spisu nevyšlo najavo) ZUS v Rybniku o tom, že nemôže prijať toto určenie alebo že zaujala k tejto veci odlišné stanovisko, rovnako neboli pred uplynutím tejto lehoty uplatniteľné právne predpisy určené na základe odseku 4 čl. 16. Je potrebné podotknúť, že v tomto konaní neboli dané dôvody pre aplikáciu ust. čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia dotknutými inštitúciami členských štátov, keďže v danej veci neexistovala „neistota“ vo veci určení uplatniteľných právnych predpisov, v dôsledku ktorej by bolo potrebné aby postup podľa čl. 16 ods. 2, 3 vykonávacieho nariadenia bol nahradený rokovaním dotknutých inštitúcií členských štátov a následnou dohodou o určení uplatniteľnej legislatívy podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia. Pre úplnosť je potrebné dodať, že dohodovacie konanie v intenciách čl. 16 ods. 4, (ktoré nevyhnutne predpokladá medzi inštitúciami členských štátov existujúcu pochybnosť v určení uplatniteľnej legislatívy, ktorá pochybnosť v prejednávanej veci nebola daná) je potrebné odlišiť od výmeny informácií medzi inštitúciami členských štátov v rámci spolupráce pri uplatňovaní základného a vykonávacieho nariadenia napr. čl. 10 základných zásad vykonávacieho nariadenia alebo čl. 76 ods. 2, veta prvá základného nariadenia, v zmysle ktorého na účely vykonávania základného nariadenia si poskytnú orgány a inštitúcie členských štátov svoje služby a konajú tak, akoby vykonávali svoje vlastné právne predpisy. Takáto spolupráca nie je dôkazom existencie „neistoty“ v intenciách čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia.

5. V preskúmvanej veci podľa krajského súdu nastala v zmysle listín administratívneho spisu situácia, ktorú predvída ust. § 178 ods. 1 písm. a) bod 1. v nadväznosti na § 172 ods. 5 zákona o sociálnom poistení, keď na jednej strane bolo definitívne rozhodnuté o určení poľskej legislatívy v súlade s článkom 16 ods. 3 v nadväznosti na článok 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia a na druhej strane prihláška do registra poistencov Sociálnej poisťovne bola zo strany zamestnávateľa - žalobcu v rade 2/ podaná k tomu istému obdobiu, na ktoré sa vzťahovala pre žalobkyňu v rade 1/ poľská legislatíva. Preto prvostupňovým rozhodnutím bol tento sporný stav odstránený, pričom práve ustanovenie § 178 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona o sociálnom poistení je zákonodarcom prijatý na riešenie aj takýchto situácií. Oprávnenie žalovaného vydať rozhodnutie o tom, že zamestnancovi nevzniklo povinné sociálne poistenie na území Slovenskej republiky plynie z citovaných ustanovení § 20 ods. 1, § 172 ods. 5, 178 ods. 1 písm. a) bod 1, § 184 ods. 8 zákona o sociálnom poistení, v zmysle ktorých je žalovaný oprávnený v sporných nedávkových konaniach okrem iného rozhodnúť aj o vzniku povinného nemocenského poistenia, povinného dôchodkového poistenia a povinného poistenia v nezamestnanosti žalobcu ako zamestnanca potom, čo bol prostredníctvom príslušného formulára zaregistrovaný v registri poistencov žalovaného (obdobne rozsudok Najvyššieho súdu SR č. k. 10Sžsk/13/2017 zo dňa 27.04.2018).

6. Krajský súd ďalej uviedol, že definitívne určenie uplatniteľných právnych predpisov už ďalej nemôžu spochybniť inštitúcie sociálneho zabezpečenia, ale ani súdy členského štátu, ktorého právne predpisy sa neuplatňujú v zmysle definitívneho určenia. Sociálna poisťovňa teda bola povinná akceptovať definitívne určenie uplatniteľných právnych predpisov. Potom s poukazom na vnútroštátnu úpravu v otázke sporných nedávkových konaní bola oprávnená podľa názoru správneho súdu rozhodnúť aj o tom, že nevzniklo povinné nemocenské, dôchodkové poistenie a povinné poistenie v nezamestnanosti žalobcovi v rade 1/ ako zamestnancovi žalobcu v rade 2/ po tom, čo bola táto osoba prostredníctvom príslušného formulára zaregistrovaná v registri poistencov žalovanej (a to podľa cit. ust. § 172 ods. 5 zákona o sociálnom poistení). Žalovaná rešpektovala cieľ koordinačných nariadení v zmysle citovaného čl. 11 ods. 1 základného nariadenia, ktorým bolo zamedziť situáciám, aby jedna osoba podliehala sociálnemu poisteniu (v zmysle uplatniteľnej legislatívy) dvoch resp. viacerých členských štátov. Správne orgány tak nekonali v rozpore s cieľmi a zmyslom koordinačných nariadení, naopak, ich rozhodnutie bolo nevyhnutné v záujme zamedzenia akýmkoľvek pochybnostiam o nevzniku sociálneho poistenia žalobcu v rade 1/ na území SR, keďže bol žalobca v rade 1/ do registra prihlásený.

7. Krajský súd ako nedôvodnú vyhodnotil námietku nesprávneho procesného postupu - absenciu vzájomného dialógu a zmierovacieho postupu. Podľa názoru správneho súdu daný skutkový stav neodvodňoval uplatnenie pravidiel „postupu dialógu a zmierovacieho postupu“, keďže v prejednávanej veci neexistovali rozdielne stanoviská. V danej veci neexistovala „neistota“ vo veci určenia uplatniteľných právnych predpisov, v dôsledku ktorej by bolo potrebné aby postup podľa čl. 16 ods. 2, 3 vykonávacieho nariadenia bol nahradený rokovaním dotknutých inštitúcií členských štátov a následnou dohodou o určení uplatniteľnej legislatívy podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia.

8. Pokiaľ išlo o námietku žalobcov v rade 1/ a 2/, v zmysle ktorej doposiaľ nebolo vydané žiadne právoplatné rozhodnutie, o tom, že žalobca v rade 1/ by podliehala poľským právnym predpisom s tým, že určenie uplatniteľnej legislatívy má mať podľa poľských právnych predpisov, t.j. predpisov štátu bydliska dotknutej osoby charakter rozhodnutia, krajský súd k uvedenému udáva, že koordinačné nariadenia neupravujú konkrétnu formu určenia uplatniteľnej legislatívy, resp. neustanovujú príslušné inštitúcie sociálneho zabezpečenia povinnosť určiť uplatniteľné právne predpisy vo forme rozhodnutia, ktoré by nadobudlo právoplatnosť a vykonateľnosť. V čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia je jednoznačne stanovené, za akých okolností sa určenie uplatniteľných právnych predpisov stala definitívnym, a teda aj konečným na účely koordinačných nariadení, pričom jedinou podmienkou je vznesenie námietky zo strany v tomto prípade inštitúcie sociálneho zabezpečenia SR do uplynutia lehoty dvoch mesiacov odo dňa doručenia oznámenia v zmysle čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia.

9. Pokiaľ žalobcovia v rade 1/, 2/ na podporu svojej argumentácie poukazujú na závery Najvyššieho súdu SR obsiahnuté v uznesení č. k. 1Vs/1/2018 zo dňa 04.12.2018 krajský súd uvádza, že s uvedenými závermi Najvyššieho súdu SR rozhodnutie žalovanej nie je v rozpore. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že v správnom súdom prejednávacom prípade nedošlo k určeniu uplatniteľnej legislatívy v intenciách čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia, t.j. dohodou, o ktorej sa Najvyšší súd SR zmieňuje v odpovedi na 1/otázku. Pokiaľ ide o odpoveď na 2/otázku Najvyšší súd SR uvádza, v zmysle ktorej definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia, resp. čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia vylučuje právomoc Sociálnej poisťovne ako inštitúcie podľa čl. 1 písm. p) základného nariadenia na rozhodovanie o uplatniteľnej legislatíve, správny súd k uvedenému udáva, že v prejednávacom prípade správne orgány nerozhodovali o uplatniteľnej legislatíve, ktorá sa má vzťahovať na žalobcu v rade 1/. Táto rozhodná otázka bola definitívne určená márnym uplynutím lehoty na prípadné podanie pripomienok voči určeniu legislatívy ZUS v podaní zo dňa 04.04.2013. Správny orgán prvého stupňa ani žalovaná sa teda meritórne nezaoberali otázkami relevantnými v zmysle aplikácie čl. 13 základného nariadenia, t.j. určovaním uplatniteľnej legislatívy. Postup uplatňovania čl. 13 základného nariadenia upravuje čl. 16 vykonávacieho nariadenia. V súlade s čl. 16 vykonávacieho nariadenia určená inštitúcia členského štátu bydliska žalobcu v rade 1/ bezodkladne určila uplatniteľné právne predpisy, ktoré sa na žalobcu v rade 1/ uplatňujú so zreteľom na čl. 13 základného nariadenia a čl. 14 vykonávacieho nariadenia. Toto určenie sa považovalo za predbežné. ZUS informovalo o predbežnom určení uplatniteľných právnych predpisov slovenskú inštitúciu sociálneho zabezpečenia, t. j. inštitúciu členského štátu. Predbežné určenie uplatniteľných právnych predpisov v súlade ods. 2 sa stalo definitívnym do dvoch mesiacov odo dňa, keď bola slovenská inštitúcia sociálneho zabezpečenia o ňom informovaná v súlade s ods. 2, nakoľko uplatniteľné právne predpisy neboli definitívne určené na základe ods. 4, resp. slovenská inštitúcia sociálneho zabezpečenia neinformovala poľskú inštitúciu sociálneho zabezpečenia dokonca tejto dvojmesačnej lehoty o tom, že nemôže prijať toto určenie alebo že k veci zaujala odlišné stanovisko.

10. Krajský súd k námietke nezákonnosti rozhodnutia z dôvodu prerušenia pre nemožnosť presne a úplne zistiť skutkový stav konania uviedol, že pre prerušenie konania v danom prípade nebol daný zákonný dôvod, keďže k definitívnemu určení uplatniteľnej legislatívy došlo dňom 11.06.2013, t.j. márnym uplynutím dvoch mesiacov odo dňa doručenia oznámenia ZUS zo dňa 04.04.2013 (doručeného správneho orgán prvého stupňa

dňa 11.04.2013). Súčasne však krajský súd konštatuje, že nedošlo týmto postupom správneho orgánu k tzv. podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré má na mysli ust. § 191 ods. 1 písm. g) zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len SSP), nakoľko nemohlo mať a ani nemalo za následok vydanie nezákonného rozhodnutia.

11. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podali prostredníctvom svojej právnej zástupkyne kasačnú sťažnosť obaja žalobcovia (ďalej len sťažovatelia). Kasačnú sťažnosť odôvodnili tým, že krajský súd rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci. V kasačnej sťažnosti sťažovatelia upozornili na prekročenie právomoci Sociálnej poisťovne vydať preskúmané rozhodnutie. Nesúhlasili s názorom krajského súdu, že pobočka Čadca bola kompetentná na vydanie rozhodnutia podľa § 178 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona o sociálnom poistení. Podľa sťažovateľov žalobca 1 spĺňa predpoklady pre aplikáciu čl. 13 ods. 3 základného nariadenia a otázka, či je osobou, ktorá zvyčajne vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch, je predmetom hmotnoprávneho posúdenia. Nie je sporné, že žalobca 1 má bydlisko v Poľskej republike, a teda na určenie uplatniteľnej legislatívy je v zásade príslušná poľská inštitúcia ZUS. Inštitúcia príslušná na vykonávanie sociálneho poistenia v inom členskom štáte než určuje základné nariadenie príslušná nie je. Sťažovatelia preto namietajú oprávnenie Sociálnej poisťovne, pobočky Čadca ako aj žalovanej vôbec vydať rozhodnutie o nevzniknutí povinného poistenia žalobcu.

12. V súvislosti s určením legislatívy a komunikáciou medzi žalovanou a ZUS sťažovatelia majú za to, že v každom prípade existencia dohody o uplatniteľnej legislatíve musí byť správnym orgánom preukázaná. Touto skutočnosťou sa podľa sťažovateľov krajský súd vôbec nezaoberal. Krajský súd sa zbytočne pre merito veci zaoberal reálnym výkonom činnosti žalobcu 1, nakoľko základné otázky (uplatniteľná legislatíva) neboli vyriešené.

13. Záverom sťažovatelia poukázali na rozhodnutie Veľkého senátu správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1Vs/1/2018, v zmysle ktorého definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy iného členského štátu EÚ od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 3 Nariadenia (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 987/2009 (vykonávacie nariadenie) vylučuje právomoc Sociálnej poisťovne na rozhodovanie o uplatniteľnej legislatíve. Zároveň veľký senát prijal záver, že dohoda podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia musí byť určitá, čo do obsahu ako aj subjektov, ktorých sa má určenie uplatniteľných právnych predpisov týkať a súčasne musí byť zachytená v akomkoľvek formáte a založená do spisu. Sťažovatelia majú za to, že nie je zrejmé, či resp. ako bola definitívne určená uplatniteľná legislatíva, resp. akým spôsobom prebehla dohoda medzi žalovanou ZUS, teda z administratívneho spisu nevyplýva skutočnosť podstatná pre vydanie rozhodnutia.

14. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadrila žalovaná, podľa ktorej žalobcovia neuviedli také námietky k správnosti preskúmaného rozhodnutia, ani právne relevantné dôvody, ktoré by odôvodňovali zmenu alebo zrušenie rozsudku krajského súdu alebo rozhodnutia žalovanej. Vo svojich písomných podaniach v konaní pred krajským súdom zaujala stanovisko ku každej námietke žalobcu obsiahnutej v žalobe. V súvislosti s námietkou o nedostatku právomoci žalovanej vydať rozhodnutie, žalovaná uviedla, že Sociálna poisťovňa preskúmaným

rozhodnutím zamestnankyni neurčila uplatniteľnú legislatívu, ale rozhodla v veci nevzniku sociálneho poistenia zamestnankyne podľa právnych predpisov Slovenskej republiky. V záujme zamedzenia vzniku akýchkoľvek pochybností o neexistencii sociálneho poistenia zamestnankyne podľa predpisov Slovenskej republiky, bolo potrebné formálne rozhodnúť o nevzniku slovenského sociálneho poistenia zamestnankyne a tým ukončiť jej registráciu v registri poistencov.

15.K rozhodnutiu veľkého senátu žalovaná uviedla, že z predmetného uznesenia jasne vyplýva, že definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy vylučuje právomoc sociálnej poisťovne rozhodovať o uplatniteľnej legislatíve, pričom žalovaná nerozhodovala o uplatniteľnej legislatíve. Žalovaná poukázala na to, že preskúmané rozhodnutie vychádza z jednoznačne preukázanej skutočnosti, že vo vzťahu k zamestnankyni došlo zo strany ZUS, ako príslušnej inštitúcie v zmysle čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia k individuálnemu určeniu poľskej uplatniteľnej legislatívy, ktoré sa v súlade s čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia stalo definitívnym. Z uvedeného dôvodu tiež nesúhlasila s tým, že otázka uplatniteľnej legislatívy nebola vyriešená a napadnuté rozhodnutie je predčasné. Za irelevantnú žalovaná považovala aj námietku, že krajský súd sa zbytočne pre merito veci zaoberal reálnym výkonom činnosti zamestnankyne, pretože krajský súd ani žalovaná uvedenú problematiku nerozoberali.

16. Najvyšší súd Slovenskej republiky ako kasačný súd príslušný podľa § 438 ods. 2 SSP rozhodovať o kasačnej sťažnosti, preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je podaná dôvodne.

#### *Z o d ô v o d n e n i a :*

17. Podľa čl. 2 ods. 1 základného nariadenia toto nariadenie sa vzťahuje na štátnych príslušníkov členského štátu, osoby bez štátnej príslušnosti a utečencov, ktorí majú bydlisko v členskom štáte a podliehajú alebo podliehali právnym predpisom jedného alebo viacerých členských štátov, ako aj na ich rodinných príslušníkov a ich pozostalých.

18. Podľa čl. 1 základného nariadenia „bydlisko“ znamená miesto, kde osoba zvyčajne býva.

19. Podľa čl. 11 ods. 1 základného nariadenia osoby, na ktoré sa toto nariadenie vzťahuje, podliehajú právnym predpisom len jedného členského štátu. Tieto právne predpisy sa určujú v súlade s touto hlavou.

20. Podľa čl. 13 ods. 3 základného nariadenia osoba, ktorá zvyčajne vykonáva činnosť ako zamestnaná osoba a činnosť ako samostatne zárobkovo činná osoba v odlišných členských štátoch, podlieha právnym predpisom členského štátu, v ktorom vykonáva činnosť ako zamestnanec, alebo ak vykonáva takúto činnosť v dvoch alebo viacerých členských štátoch, právnym predpisom určeným v súlade s odsekom 1.

21. Podľa čl. 16 ods. 1 vykonávacieho nariadenia osoba, ktorá vykonáva činnosti v dvoch alebo vo viacerých členských štátoch, informuje o tejto skutočnosti inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska.

22. Podľa čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia určená inštitúcia členského štátu bydliska bezodkladne určí uplatniteľné právne predpisy, ktoré sa na dotknutú osobu uplatňujú, so zreteľom na článok 13 základného nariadenia a článok 14 vykonávacieho nariadenia. Toto určenie sa považuje za predbežné. Inštitúcia informuje o predbežnom určení uplatniteľných právnych predpisov určené inštitúcie každého členského štátu, v ktorom sa činnosť vykonáva.

23. Podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia predbežné určenie uplatniteľných právnych predpisov, ako sa stanovuje v odseku 2, sa stáva definitívnym do dvoch mesiacov odo dňa, keď boli inštitúcie určené príslušnými orgánmi dotknutých členských štátov o ňom informované v súlade s odsekom 2, ak už uplatniteľné právne predpisy neboli definitívne určené na základe odseku 4 alebo najmenej jedna dotknutá inštitúcia neinformovala inštitúciu určenú príslušným úradom členského štátu bydliska do konca tejto dvojmesačnej lehoty o tom, že nemôže prijať toto určenie alebo že zaujala k tejto veci odlišné stanovisko.

24. Podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia ak existuje neistota vo veci určenia uplatniteľných právnych predpisov, v dôsledku ktorej je potrebné, aby inštitúcie alebo úrady dvoch alebo viacerých členských štátov na požiadanie jednej alebo viacerých inštitúcií určených príslušnými úradmi dotknutých členských štátov alebo samotných týchto úradov navzájom rokovali, určia sa právne predpisy uplatniteľné na dotknutú osobu vzájomnou dohodou a so zreteľom na článok 13 základného nariadenia a príslušné ustanovenia článku 14 vykonávacieho nariadenia. Ak inštitúcie alebo príslušné dotknuté úrady nemajú vo veci rovnaké stanoviská, snažia sa dosiahnuť dohodu v súlade s uvedenými podmienkami a uplatní sa článok 6 vykonávacieho nariadenia.

25. Podľa § 120 ods. 1 zákona o sociálnom poistení sociálne poistenie vykonáva Sociálna poisťovňa.

26. Podľa § 120 ods. 4 zákona o sociálnom poistení sociálna poisťovňa pri výkone sociálneho poistenia plní funkciu prístupového bodu, príslušnej inštitúcie, inštitúcie miesta bydliska, inštitúcie miesta pobytu, styčného orgánu a je kontaktná inštitúcia na komunikáciu medzi príslušnými inštitúciami a príjemcami dávok a medzi inštitúciami členských štátov Európskej únie, inštitúciami štátov, ktoré sú zmluvnou stranou dohody o Európskom hospodárskom priestore a inštitúciou Švajčiarskej konfederácie.

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

28. V konaní nebolo sporné, že žalobcom 1 je fyzická osoba s bydliskom v Poľskej republike, ktorá vykonáva činnosť na vlastný účet v Poľskej republike a ktorá zároveň uzavrela pracovnú zmluvu so zamestnávateľom v Slovenskej republike. Na žalobcu 1 sa priamo vzťahuje Nariadenie (ES) Európskeho parlamentu a Rady č. 883/2004 o koordinácii systémov sociálneho zabezpečenia (základné nariadenia) a jeho vykonávacie nariadenie č. 987/2009. V zmysle čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (pôvodne čl. 249 Zmluvy o Európskom spoločenstve) je nariadenie právnym aktom únie, majúcim všeobecnú platnosť, je záväzné vo svojej celistvosti a priamo uplatniteľné vo všetkých členských štátoch. Nariadenie je nástrojom unifikácie



európskeho práva a rozhodnutím orgánu členského štátu, vrátane vnútroštátneho súdu nie je možné vylúčiť jeho použitie pre konkrétny prípad.

29. Z ustanovenia čl. 16 ods. 2 vykonávacieho nariadenia vyplýva, že uplatniteľné právne predpisy určí inštitúcia členského štátu bydliska osoby (pri porovnaní jazykových znení nariadenia : institution of the place of residence, inštitúcie miesta bydliska, der Träger des Wohnorts), ktorá má podliehať čl. 13 základného nariadenia. V prejednávanej veci nebolo sporné, že žalobca 1 má bydlisko v Poľskej republike, a teda na určenie uplatniteľnej legislatívy pre žalobcu 1 je príslušná poľská inštitúcia ZUS.

30. V prvom rade je potrebné poukázať na skutočnosť, že žalobu podali zamestnanec (žalobca 1) a aj zamestnávateľ (žalobca 2). Žalobca 2 je právnickou osobou. Z uvedeného vyplýva, že žalobu je potrebné posudzovať v inom režime vo vzťahu k žalobcovi 2 (zamestnávateľovi) právnickej osobe a v inom režime vo vzťahu k žalobcovi 1 (zamestnancovi), ktorý je fyzickou osobou. V prípade, ak je žalobcom fyzická osoba v sociálnych veciach v zmysle ust. § 134 ods. 2 písm. d) SSP správny súd nie je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby a ani žalobnými bodmi (§ 203 ods. 2 SSP). Iba ak je žalobcom fyzická osoba podľa § 202 ods. 2 SSP posudzuje správny súd správnu žalobu v sociálnych veciach neformálne. Ak je žalobcom právnická osoba, správna žaloba musí obsahovať všetky náležitosti uvedené v odseku 1 a § 182 ods. 1 SSP. Vzhľadom na rozdielny režim v prípade žalobcu fyzickej osoby a právnickej osoby bol krajský súd povinný posudzovať správnu žalobu vo vzťahu ku každému zo žalobcov osobitne. Osobitne bolo potrebné vyhodnotiť aj ich aktívnu legitimitáciu. I keď aktívna žalobná legitimitácia nemá formálne povahu procesnej podmienky konania, správny súd je povinný ju skúmať počas celého konania. Nepreukázanie aktívnej žalobnej legitimitácie má za následok rozhodnutie správneho súdu o odmietnutí žaloby podľa § 98 ods. 1 písm. e) SSP.

31. Podľa § 178 ods. 1 SSP žalobcom je fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá o sebe tvrdí, že ako účastník administratívneho konania bola rozhodnutím orgánu verejnej správy alebo opatrením orgánu verejnej správy ukrátená na svojich právach alebo právom chránených záujmoch.

32. Kasačný súd pripomína, že správne súdnictvo nie je založené na princípe verejnej žaloby, ktorý umožňuje komukoľvek podať žalobu o preskúmanie rozhodnutia správneho orgánu. Ukrátenie práv žalobcu musí byť v žalobe tvrdené a podložené a aspoň potencionálne možné. Samotné postavenie účastníka správneho konania k naplneniu podmienky ukrátenia práv žalobcu nevedie. V tejto súvislosti kasačný súd poukazuje na rozhodnutie Najvyššieho súdu SR, sp. zn.: 3Sžr/2/2014, v ktorom uviedol, že: „Súd v každej konkrétnej veci posudzuje, či žalobca spĺňa zákonom stanovené podmienky procesnej aktívnej legitimitácie na podanie žaloby v správnom súdnictve. Žalobná legitimitácia v zmysle § 247 ods. 1 a § 250 ods. 2 OSP musí byť daná pre všetky prípady, kedy je dotknutá právna sféra žalobcu. S prihliadnutím na účel súdneho prieskumu administratívnych rozhodnutí, táto podmienka musí byť splnená v priebehu celého konania...“

33. Krajský súd sa opomenul vysporiadať s otázkou aktívnej legitimitácie žalobcu 2. Z rozsudku krajského súdu nie je zrejmé, ako krajský súd posúdil ukrátenie práv alebo právnych záujmov žalobcu 2 preskúmaným rozhodnutím alebo aspoň potenciálnu možnosť ich ukrátenia vzhľadom na tvrdenia v podanej žalobe. Aj napriek

skutočnosti, že vo vzťahu k žalobcovi 2 je kasačný súd viazaný sťažnostnými bodmi (§ 453 ods. 2 SSP), aktívna legitímácia žalobcu je okolnosť, na ktorú správne súdy prihládajú počas celého konania. Z tohto dôvodu sa ňou zaoberal aj kasačný súd v rámci konania o kasačnej sťažnosti a dospel k záveru, že túto otázku krajský súd opomenul vyriešiť.

34. Vo vzťahu k žalobcovi 1 a argumentom uvedeným v kasačnej sťažnosti, kasačný súd uvádza, že z administratívneho spisu žalovanej vyplýva, že vo vzťahu k žalobcovi 1 bola poľskou inštitúciou ZUS (príslušnou podľa nariadenia) určená uplatniteľná poľská legislatíva. Pokiaľ sťažovatelia namietali, že im nie je zrejmé, ako došlo k určeniu uplatniteľnej legislatívy, kasačný súd poukazuje na list poľskej inštitúcie ZUS zo 04.04.2013 č. 340000/500/144/2013/PUWU/UBS-OM/76063003346/JS, ktorým bolo žalobcovi 1 oznámené, že od 01.01.2013 naďalej podlieha poľskej legislatíve v rámci sociálneho poistenia. Tým, že žalovaná nenamietala voči takémuto určeniu, stalo sa určenie poľskej legislatívy vo vzťahu k žalobcovi 1 konečné. Žalovaná je určením legislatívy príslušnou inštitúciou členského štátu bydliska viazaná. Pokiaľ žalobcovia poukazujú na to, že nie je preukázaná dohoda dotknutých inštitúcií o určení uplatniteľnej legislatívy, kasačný súd súhlasí s názorom krajského súdu, že podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia, takýto postup je odôvodnený, ak existuje neistota vo veci určenia uplatniteľných právnych predpisov. Vzhľadom na určenie poľskej legislatívy, ktorú žalovaná ako dotknutá inštitúcia nenamietala, v prípade žalobcu 1 neexistuje neistota, pre ktorú by bolo potrebné uzatvárať medzi dotknutými inštitúciami dohodu.

35. Za dôvodnú považuje kasačný súd námietku uvedenú v kasačnej sťažnosti, že žalovaná a ani prvostupňový orgán (pobočka Čadca) neboli kompetentné na vydanie rozhodnutia podľa § 178 ods. 1 písm. a) bod 1 zákona o sociálnom poistení. Pokiaľ bola vo vzťahu k žalobcovi 1 s konečnou platnosťou určená uplatniteľná legislatíva Poľskej republiky, nie je možné vo vzťahu k žalobcovi 1 aplikovať ustanovenia zákona o sociálnom poistení, a teda ani podľa tohto zákona vydať rozhodnutie. Krajský súd nesprávne interpretoval závery uznesenia veľkého senátu č.k. 1Vs/1/2018 z 14.12.2018, v ktorom veľký senát prijal záver, že definitívne určenie uplatniteľnej legislatívy iného členského štátu Európskej únie od určitého dátumu podľa čl. 16 ods. 3 vykonávacieho nariadenia alebo vzájomnou dohodou podľa čl. 16 ods. 4 vykonávacieho nariadenia vylučuje právomoc Sociálnej poisťovne ako inštitúcie podľa čl. 1 písm. p) základného nariadenia na rozhodovanie o uplatniteľnej legislatíve. V tejto súvislosti neobstojí tvrdenie, že žalovaná nerozhodovala o uplatniteľnej legislatíve, ale o poistení, pretože v danom prípade ide o absenciu jej právomoci vôbec vo veci konať, keďže zákon o sociálnom poistení, podľa ktorého žalovaná rozhodla, nie je aplikovateľný.

36. Kasačný súd je toho názoru, že v danom prípade bola žalovaná povinná zastaviť konanie pre neodstrániteľnú prekážku, ktorou je nedostatok právomoci vo veci konať. Skutočnosť, že z tohto dôvodu jej § 194 zákona o sociálnom poistení neumožňuje konanie zastaviť, nie je relevantné. Ako už bolo uvedené, použitie zákona o sociálnom poistení je v danej veci vylúčené, vzhľadom na to, že žalobca 1 podlieha poľskej legislatíve. Žalovanú preto neobmedzuje ustanovenie § 172 zákona o sociálnom poistení, ktoré vylučuje použitie všeobecného predpisu o správnom konaní a má možnosť (resp. povinnosť) zastaviť konanie podľa § 30 ods. 1 písm. e) zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (Správny poriadok), ak zistí, že nie je správnym orgánom príslušným na konanie a vec nemožno postúpiť príslušnému orgánu.

37. V tejto časti preto kasačný súd považoval kasačnú sťažnosť za dôvodnú a rozhodnutie žalovanej za vydané v rozpore so zákonom. Rozsudok krajského súdu z vyššie uvedených dôvodov podľa § 462 ods. 1 SSP zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie a rozhodnutie. V ďalšom konaní bude krajský súd posudzovať správnu žalobu vo vzťahu ku každému žalobcovi zvlášť s ohľadom na rôzne pravidlá konania pre žalobu v sociálnych veciach fyzickej osoby a právnickej osoby, vysporiada sa s aktívnou legitimáciou žalobcu 2 a vo veci znovu rozhodne. Zároveň je krajský súd viazaný právnym názorom vyjadreným v tomto rozhodnutí (§ 469 SSP).