

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 19SVs/3/2022
Identifikačné číslo spisu: 8018200139
Dátum vydania rozhodnutia: 30. januára 2024
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2024:8018200139.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veľkom senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Mariána Fečíka, prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD., JUDr. Petry Príbelskej, PhD., Mgr. Kristíny Babiakovej (sudkyňa spravodajkyňa), JUDr. Kataríny Benczovej a JUDr. Zuzany Šabovej, PhD., v právnej veci žalobcu: J. W. A., narodený dňa X. Y. XXXX, bytom B. XX, XXX XX B. W. proti žalovanému: Centrum právnej pomoci, Kancelária Prešov, Slovenská 40, Prešov; v konaní o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. KaPO 4N 21210/2017, ČRZ: 126917/2017 zo dňa 27. decembra 2017, o kasačnej sťažnosti žalobcu proti rozsudku Krajského súdu v Košiciach č. k. 8 S 57/2018-69 zo dňa 10. septembra 2020, na základe postúpenia veci veľkému senátu uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžk/13/2021 zo dňa 10. novembra 2022, takto

r o z h o d o l :

I. Rozsudok Krajského súdu v Košiciach č. k. 8 S 57/2018-69 zo dňa 10. septembra 2020 sa m e n í tak, že rozhodnutie žalovaného č. KaPO 4N 21210/2017, ČRZ: 126917/2017 zo dňa 27. decembra 2017 sa z r u š u j e a vec sa v r a c i a žalovanému na ďalšie konanie.

II. Žalobcovi sa p r i z n á v a právo na úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov kasačného konania ako aj konania pred správnym súdom.

O d ô v o d n e n i e

I.

Administratívne konanie a konanie pred správnym súdom

1. Žalobca žiadosťou zo dňa 18. decembra 2017 požiadal žalovaného o poskytnutie právnej pomoci v právnej veci o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia Finančného riaditeľstva Slovenskej republiky č. 1566485/2016 zo dňa 28. septembra 2016 v spojení s rozhodnutím obce Studenec č. 197/2015 zo dňa 17. júna 2016, ktorými bola žalobcovi vyrubená daň z nehnuteľností na rok 2015 vo výške 67,85 €, vedenej na Krajskom súde v Košiciach pod sp. zn. 7 S 117/2016.

2. Žalovaný rozhodnutím č. KaPO 4N 21210/2017, ČRZ: 126917/2017 zo dňa 27. decembra 2017 (ďalej len „žalované rozhodnutie“) podľa § 10 ods. 5 v spojení s § 6 ods. 1 písm. c) zákona č. 327/2005 Z. z. o poskytovaní právnej pomoci osobám v materiálnej núdzi a o zmene a doplnení

zákona č. 586/2003 Z. z. o advokácii a o zmene a doplnení zákona č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o poskytovaní právnej pomoci“) nepriznal žalobcovi nárok na poskytnutie právnej pomoci, keďže hodnota sporu, s ktorým sa žalobca na žalovaného obrátil (vo výške 67,85 €), neprevyšuje hodnotu minimálnej mzdy (v danom čase 435,- €).

3. Krajský súd v Košiciach (ďalej len „správny súd“) rozsudkom č. k. 8 S 57/2018-69 zo dňa 10. septembra 2020 (ďalej len „napadnutý rozsudok“) zamietol správnu žalobu žalobcu proti žalovanému rozhodnutiu. Správny súd vyslovil právny názor, s odkazom na rozhodovaciu činnosť správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, že v predmetnej veci išlo o rozhodovanie o nároku na právnu pomoc, ktorého predmetom je taký predmet administratívneho konania, ktorý je možné vyčíslieť a posúdiť v peniazoch. Preto bol postup žalovaného správny, pokiaľ s ohľadom na hodnotu sporu (67,85 €) nepriznal žalobcovi nárok na poskytnutie právnej pomoci.

II.

Kasačná sťažnosť a vyjadrenia k nej

4. Proti napadnutému rozsudku podal žalobca - sťažovateľ kasačnú sťažnosť, v ktorej namietal porušenie jeho práva na spravodlivý proces v dôsledku uskutočnenia pojednávania a rozhodnutia v jeho neprítomnosti napriek doručenému ospravedlneniu (§ 440 ods. 1 písm. f) SSP), ako aj nesprávne právne posúdenie správneho súdu (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP). Namietal, že podmienky pre priznanie právnej pomoci splnil, poukázal na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžo 70/2016 zo dňa 28. septembra 2017 vychádzajúce z právneho názoru o neoceniteľnosti predmetu konania v správnom súdnictve na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci, pričom s týmto rozhodnutím sa podľa názoru sťažovateľa správny súd nevysporiadal. Osobitne dal do pozornosti, že rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2 Sžk 11/2019 zo dňa 26. júna 2019 bolo vydané až po podaní jeho žiadosti.

5. Ku kasačnej sťažnosti sa vyjadril aj žalovaný, ktorý zastával názor, že napadnutý rozsudok správneho súdu je v súlade s ustálenou rozhodovacou činnosťou kasačného súdu, pričom sa ohradil voči tvrdeniu sťažovateľa, že mu nikdy v žiadnom konaní neposkytol právnu pomoc.

6. Sťažovateľ vo svojej replike zotrval na kasačnej sťažnosti a argumentácii v nej obsiahnutej, ktorú rozšíril o výhrady ku kvalite právnych služieb poskytovaných advokátmi v minulosti určenými žalovaným v rôznych jeho veciach.

III.

Postúpenie veci veľkému senátu

7. Uznesením sp. zn. 5Sžk/13/2021 zo dňa 10. novembra 2022 senát 3S Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „senát 3S“ alebo „predkladajúci senát“) podľa § 22 ods. 1 písm. a) zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) postúpil vec vedenú pod sp. zn. 5Sžk/1/2021 na prejednanie a rozhodnutie o právnej otázke nastolenej v uvedenom uznesení veľkému senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „veľký senát“).

8. Predkladajúci senát zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), je prípustná (§ 439 SSP) a má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP).

9. Pri skúmaní dôvodnosti podanej kasačnej sťažnosti predkladajúci senát zistil, že pre jeho rozhodnutie bude rozhodujúce zodpovedanie kľúčovej právnej otázky nastolenej sťažovateľom, či je rozhodnutie správneho orgánu ukladajúce povinnosť zaplatiť určitú sumu taký predmet konania v správnom súdnictve, ktorého hodnotu možno vyčíslieť v peniazoch na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci.

10. V rámci rozhodovacej činnosti kasačného súdu predkladajúci senát identifikoval staršiu judikatúru tohto súdu, ktorá vychádzala z právneho názoru, že predmetom súdneho prieskumu v správnom súdnictve je v zásade zákonnosť správneho rozhodnutia, opatrenia či postupu správneho orgánu, čo je vo svojej podstate peniazmi neoceniteľný predmet konania. Správne súdnictvo nie je založené na nachádzaní subjektívnych práv jednotlivca vrátane určovania ich spornej výšky (napr. rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžo 70/2016 zo dňa 28. septembra 2017).

11. Od tejto sa však novšia prax odchyľila a ustálila sa na právnom názore, že hoci predmetom konania v správnom súdnictve je posúdenie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu, ktoré nemožno vyčíslieť

v peniazoch, „v prípade ak výrok rozhodnutia správneho orgánu obsahuje jasne určenú, fixnú výšku peňažného plnenia, túto možno pre účely aplikácie § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci vnímať ako hodnotu sporu“ (rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Sžk 58/2020 zo dňa 29. septembra 2021, sp. zn. 4 Sžk 3/2021 zo dňa 16. decembra 2021, ako aj rozhodnutia správneho kolégia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Sžo 371/2015 zo dňa 29. novembra 2016, sp. zn. 2 Sžk 11/2019 zo dňa 26. júna 2019, sp. zn. 4 Sžk 20/2019 zo dňa 5. novembra 2019, sp. zn. 3 Sžk 4/2020 zo dňa 26. februára 2020).

12. Predkladajúci senát dospel k záveru, že od právnych názorov vyjadrených v aktuálnej ustálenej rozhodovacej činnosti kasačného súdu (bod 11 tohto rozsudku) je potrebné sa odchýliť. Svoje právne úvahy a závery senát postavil na tom, že predmetom konania/sporu v rámci správneho súdnictva je „zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy,“ poskytovanie ochrany pred nečinnosťou a rozhodovanie v ďalších veciach určených zákonom (§ 6 ods. 1 SSP). Takto formulovaný predmet sporu/konania pred správnym súdom nie je podľa názoru predkladajúceho senátu možné vyčísliť v peniazoch, hoci sa môže týkať aj konkrétnej finančnej povinnosti. Tento záver, o potrebe sa odchýliť od judikatúrou kasačného súdu zastávaného výkladu § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci vo vzťahu k otázke (ne)oceniteľnosti predmetu sporu/konania v správnom súdnom konaní, vyplýva podľa predkladajúceho senátu aj z (i) predmetu konania v správnom súdnictve, (ii) úmyslu zákonodarcu a (iii) ústavného kontextu práva na prístup k súdu (osobitne v oblasti správneho súdnictva).

IV.

Posúdenie veci veľkým senátom kasačného súdu

13. Veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sa po zistení, že postup predkladajúceho senátu bol súladný s ustanovením § 22 ods. 1 písm. a) SSP, oboznámil so spisovým materiálom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5Sžk/13/2021, a keďže otázka predložená v postupujúcom uznesení bola jediným vecným sťažnostným bodom žalobcovej kasačnej sťažnosti, a teda povaha veci pripúšťala rozhodnúť veľkému senátu vo veci samej, preskúmal napadnutý rozsudok správneho súdu v medziach sťažnostných bodov uplatnených sťažovateľom (§ 453 ods. 2 SSP) spolu s konaním, ktoré predchádzalo jeho vydaniu a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je dôvodná.

14. Podľa § 3 ods. 1 písm. a) zákona o poskytovaní právnej pomoci sa tento zákon vzťahuje na poskytovanie právnej pomoci v občianskoprávných veciach, obchodnoprávných veciach, pracovnoprávných veciach, rodinnoprávných veciach, v konaniach o oddlžení podľa osobitného predpisu, v konaní pred súdom v správnom súdnictve a v týchto veciach aj v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „vnútroštátne spory“).

15. Podľa § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci fyzická osoba má právo na poskytnutie právnej pomoci bez finančnej účasti, ak hodnota sporu prevyšuje hodnotu minimálnej mzdy okrem sporov, v ktorých nie je možné hodnotu sporu vyčísliť v peniazoch.

16. Veľký senát nespochybňuje doterajšie čiastkové právne úvahy vychádzajúce z ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu, a teda že s ohľadom na § 3 ods. 1 písm. a) zákona o poskytovaní právnej pomoci je potrebné pod pojmom „spor“ v § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci chápať aj konanie v rámci správneho súdnictva. V rozpore s poslednou rozhodovacou činnosťou kasačného súdu veľký senát však zastáva názor, že na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci nie je možné v správnom súdnictve vyčísliť hodnotu sporu ani v prípade povinnosti stanovenej rozhodnutím správneho orgánu na zaplatenie určitej sumy, a to z nasledujúcich dôvodov:

IV.A Predmet konania/sporu v správnom súdnictve

17. Veľký senát v prvom rade v súvislosti s otázkou predmetu sporu v správnom súdnictve ustálil, že primárnou úlohou správneho súdnictva je poskytovať ochranu právam a právom chráneným záujmom fyzických a právnických osôb v oblasti verejnej správy (§ 2 ods. 1 SSP). Túto ochranu však správne súdnictvo nezabezpečuje tým, že priamo rozhoduje o subjektívnych právach účastníkov súdneho konania, ale tým, že preskúmava výsledky činnosti orgánov verejnej správy, ktorými dochádza k zásahom do základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb (§ 2 ods. 2 SSP). Predmetom konania/sporu v rámci správneho súdnictva je teda „zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy,

opatrení orgánov verejnej správy a iných zásahov orgánov verejnej správy,“ poskytovanie ochrany pred nečinnosťou a rozhodovanie v ďalších veciach určených zákonom (§ 6 ods. 1 SSP). Takto formulovaný predmet sporu/konania v správnom súdnictve nie je možné vyčísliť v peniazoch, hoci sa môže týkať aj konkrétnej finančnej povinnosti alebo finančného nároku.

18. Predmetom sporu v správnom súdnictve je preskúmanie zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu (hoc aj peňažne neoceniteľné), pričom len sekundárne je správnym súdnym konaním dotknutá aj konkrétna a vymedzená finančná povinnosť uložená administratívnym rozhodnutím.

19. Podporujúc vyššie prezentované závery veľký senát poukazuje aj na to, že predmet konania v správnom súdnictve sa považuje bezvýnimočne za neoceniteľný aj na účely výpočtu náhrady trov konania či súdnych poplatkov. Na účely určenia základnej sadzby tarifnej odmeny za jeden úkon právnej služby sa aplikuje § 11 ods. 4 vyhlášky č. 655/2004 Z. z. Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o odmenách a náhradách advokátov, a nie § 10 predmetnej vyhlášky, vychádzajúci z hodnoty sporu. Rovnako sa súdny poplatok určuje v správnom súdnictve pevnou sumou (príloha 1, položka č. 10 zákona o súdnych poplatkoch) a nie sumou vypočítanou z hodnoty predmetu konania (príloha 1, položka č. 1 písm. a) zákona č. 71/1992 Zb. o súdnych poplatkoch a o poplatku za výpis z registra trestov v znení neskorších predpisov, ďalej len „zákon o súdnych poplatkoch“). Obdobne v civilnom sporovom konaní je pri žalobe na určenie, či tu právo je alebo nie je, stanovený súdny poplatok pevnou sumou, keďže predmet konania nie je možné oceniť peniazmi, hoci by posudzované právo mohlo znieť na zaplatenie konkrétnej sumy (príloha 1, položka č. 1 písm. b) zákona o súdnych poplatkoch).

IV.B Úmysel zákonodarcu

20. Veľký senát tiež ustálil, že nebolo cieľom a ani úmyslom zákonodarcu, ktoré boli pretavené do § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci, aby bol predmet sporu v správnom súdnictve vyčíslňovaný v peniazoch. Z dôvodovej správy k zákonu o poskytovaní právnej pomoci (osobitná časť k § 6 až 8) možno vyvodiť, že prechod od bezplatného právneho poradenstva k poskytovaniu právnej pomoci na základe vymedzených podmienok „predstavuje zlepšenie minimálnej právnej ochrany, ktorú zakotvuje Ústava Slovenskej republiky. Štát žiadnym spôsobom negatívne nezasahuje do práva na súdnu a inú právnu ochranu. Práve naopak, preberá na seba pozitívny záväzok vo vzťahu k občanom v núdzi, a to v rozsahu, ktorý je prijateľný z hľadiska dlhodobej udržateľnosti.“ Právo na poskytnutie právnej pomoci zákonodarca previazal s tromi podmienkami (i) stavom materiálnej núdze žiadateľa, (ii) absenciou zrejmej bezúspešnosti sporu a (iii) hodnotou sporu prevyšujúcou minimálnu mzdu v prípade sporov s oceneľnou hodnotou sporu.

21. Pri podmienke hodnoty sporu „návrh predkladateľa vychádza z logickej premisy, aby náklady, ktoré štátu vzniknú v súvislosti s poskytovaním právnej pomoci neboli v zjavnom negatívnom pomere k celkovej hodnote sporu. Predpokladá sa, že v takýchto prípadoch by účastník ani inak nevyužil odbornú právnu pomoc, a to z hľadiska jej ekonomickej neefektívnosti. Vyňaté sú spory, v ktorých nie je možné hodnotu sporu vyčísliť v peniazoch.“

22. Uvedenú úvahu zákonodarcu je podľa veľkého senátu potrebné vnímať v kontexte princípu bezrozpornosti právneho poriadku. V občianskoprávných sporoch totiž zákon v zásade zakotvuje len fakultatívne právne zastúpenie (§ 24 až § 28 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok, ďalej len „OSP“; čl. 13 ods. 1 a 2 a § 89 zákona č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok, ďalej len „CSP“). Inými slovami, neposkytnutie právnej pomoci osobe v núdzi v bežných civilných sporoch s ohľadom na hodnotu sporu nespôsobuje nemožnosť nárok uplatniť na súde, a teda neobmedzuje prístup k súdu. Ale reflektuje na logickú úvahu, že ide o spor, kde by si bežná fyzická osoba pravdepodobne nezvolila právne zastúpenie z dôvodu neefektívnosti a svoj nárok by prípadne uplatnila na súde bez využitia právneho zastúpenia. Právna úprava umožňujúca osobe uplatniť jej nárok nižšej hodnoty na súde i keď bez právneho zastúpenia, pokiaľ pre nezastúpenú osobu garantuje primerané procesné uľahčenia (poučovacia povinnosť), nevytvára diskonformitu s čl. 46 ods. 1 Ústavy (OROSZ, L.; SVÁK, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, str. 603).

23. V správnom súdnictve je však situácia odlišná, keďže požiadavka právneho zastúpenia je a bola aj v minulosti vo väčšinovej agende obligatórna (§ 250a OSP; § 49 ods. 1 SSP). Nesplnenie povinnosti právneho zastúpenia v konaní pred správnym súdom je pritom sankcionované odmietnutím žaloby (§ 98 ods. 1 písm. f) SSP). Osoba v núdzi preto nemá pred sebou voľbu, či svoj nárok uplatní s využitím

alebo bez využitia právnej pomoci. Nejde teda o ekonomickú úvahu či úvahu založenú na princípe efektivity. Neposkytnutie právnej pomoci pre osobu vo finančnej núdzi v správnom súdnictve de facto znamená stratu možnosti žalovať - brániť svoje právo a zamedzuje sa jej tým prístup k súdu.

24. Výklad, v zmysle ktorého by bolo možné v správnom súdnictve podmieňovať poskytnutie právnej pomoci hodnotou sporu a v konečnom dôsledku znemožniť účastníkovi konania aspoň jeden stupeň súdneho prieskumu, by tak bol v rozpore so zákonodarcom deklarovaným cieľom (i) zlepšenia minimálnej právnej ochrany osôb v núdzi, (ii) negatívne by zasahoval do práva na súdnu a inú právnu ochranu osôb v núdzi a (iii) odkazoval by na predpoklad a ekonomickú úvahu/rozhodnutie, ktoré účastníci konania v správnom súdnictve bez rizika straty sporu (a tým akceptovania zásahu do svojich základných práv a slobôd) nemajú.

25. Veľký senát skúmal aj z hľadiska proporcionality a racionality, či by náklady, ktoré môžu potenciálne štátu vzniknúť v súvislosti s poskytovaním právnej pomoci vo veciach správneho súdnictva, neboli v zjavnom negatívnom pomere k sume, ktorú bol účastník konania zaviazaný zaplatiť na základe právoplatného rozhodnutia správneho orgánu. Vychádzajúc z ustanovenia § 14a ods. 1 vyhlášky č. 655/2004 Z. z. Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky o odmenách a náhradách advokátov je odmena advokáta za zastupovanie v správnom súdnictve stanovená paušálnou sumou 130,- €. Uvedenú sumu dal veľký senát do pomeru jednak k sumám, ktoré by mohol byť účastník konania povinný zaplatiť rozhodnutím správneho orgánu (minimálna mzda v roku 2022 predstavovala sumu 646,- €, pričom toto je aj hranica hodnoty sporu, pod ktorú nemožno priznať bezplatnú právnu pomoc podľa § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci) a tiež k prípadnému následku - zamedzeniu prístupu žalobcu k súdu, a preto ani z hľadiska proporcionality nevyhodnotil záver o potrebe poskytnúť právnu pomoc aj v správnom súdnictve za iracionálny.

IV.C Ústavné princípy

26. Veľký senát poukazuje aj na ústavný rozmer predmetnej právnej otázky a požiadavku ústavne konformného výkladu § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci. (rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 306/2010 zo dňa 8. decembra 2010, sp. zn. I. ÚS 212/06 zo dňa 28. júna 2006, sp. zn. II. ÚS 142/2015 zo dňa 10. marca 2015, publikované v ZNaUÚS pod č. 58/2015).

27. Vychádzajúc z čl. 46 ods. 1 Ústavy má každý právo na prístup k súdu. Toto právo je čl. 46 ods. 2 Ústavy rozšírené a konkretizované ako právo na prístup k súdu oprávnenému preskúmať zákonnosť rozhodnutia orgánu verejnej správy, pričom z právomoci súdu nemôže byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Právo na prístup k súdu vymedzené v čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy bližšie vymedzujú osobitné právne predpisy (čl. 46 ods. 4 a čl. 51 ods. 1 Ústavy). Toto právo môže podliehať rôznym obmedzeniam, ktoré však musia spĺňať prísne ústavné požiadavky - musia sledovať legitímny cieľ, musia byť primerané a nesmú odopierať podstatu a zmysel ústavne garantovaných práv (čl. 13 ods. 4 Ústavy). Podstatou práva na prístup k súdu v rámci správneho súdnictva vymedzeného v čl. 46 ods. 2 Ústavy je pritom umožniť tomu, kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, obrátiť sa na súd, ak sa takéto rozhodnutie týka základných práv a slobôd. Teda umožniť dotknutej osobe brániť sa voči zásahu do svojich základných práv a slobôd výkonom verejnej moci zo strany orgánov verejnej správy.

28. V právnom poriadku možno nájsť viacero obmedzení týkajúcich sa práva na prístup k súdu. Vo všeobecnosti ide najmä o súdne a iné poplatky (zákon o súdnych poplatkoch), či právnu úpravu lehôt (napr. § 181 ods. 1 až 4 SSP). Správne súdnictvo je v porovnaní s inými časťami súdnej sústavy (civilné a trestné súdnictvo) špecifické aj osobitným obmedzením prístupu k súdu - široko formulovanou povinnosťou právneho zastúpenia (§ 49 ods. 1 SSP). Obligatórne právne zastúpenie sa pritom v podstatnej časti súdnych sporov v rámci správneho súdnictva nevzťahuje len na konanie o kasačnej sťažnosti (ako osobitného opravného prostriedku smerujúceho najvyššej súdnej inštancii v rámci správneho súdnictva), ale už na konanie pred správnym súdom.

29. Kasačný súd už opakovane judikoval, že požiadavka obligatórneho právneho zastúpenia nie je samoučelná, ale „... vyplýva z povahy správneho súdnictva, v ktorom sa preskúmava zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov. V prejednávanej veci je povinnosť kvalifikovaného právneho zastúpenia daná tak v konaní pred krajským súdom, ako aj v kasačnom konaní, pričom táto legitímna požiadavka má prispieť k profesionalite konania a sleduje sa ňou v prvom rade ochrana práv žalobcu, resp. sťažovateľa, ako účastníkov súdneho preskúmovacieho konania, v ktorom sa v rozhodujúcej

miere riešia právne otázky a medzi účastníkmi je často sporným len výklad právnych predpisov“ (rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 10 Asan 29/2019 zo dňa 11. decembra 2019, bod 18, obdobne tiež rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8 Sžfk 28/2019 zo dňa 11. júla 2019, sp. zn. 5 Sžfk 27/2018 zo dňa 12. septembra 2019 a iné). Uvedený záver veľký senát nespochybňuje, ale pripomína, že hoci samotná požiadavka právneho zastúpenia v správnom súdnom konaní, i keď obmedzujúca prístup k súdu, nie je rozporná s čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy a ani s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“), môže sa takou stať v prípade excesívneho, formalistického uplatňovania bez ohľadu na ňou sledovaný legitímny cieľ, podmienku primeranosti a požiadavku zachovania podstaty práva na spravodlivý proces (mutatis mutandis rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci DYLUŠ proti Poľsku zo dňa 23. septembra 2021, sťažnosť č. 12210/14, body 41 až 42, 45 a 46, ako aj WILLEMS a GORJON proti Belgicku zo dňa 21. septembra 2021, sťažnosť č. 7420916 a 3 ďalšie, body 85 až 88).

30. Pokiaľ zákonodarca zavádza požiadavku obligatórneho právneho zastúpenia v súdnom konaní, s ohľadom na podstatu práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy (teda zachovanie efektívnej a reálnej možnosti prístupu účastníka konania k súdu), vzniká mu pozitívna povinnosť zabezpečiť potrebnú právnu pomoc osobám, ktoré si ju nemôžu dovoliť. Teda musí zabezpečiť, aby požiadavka právneho zastúpenia (či právneho vzdelania) nezabraňovala osobám nedisponujúcim dostatkom finančných prostriedkov domáhať sa svojich práv na súde (HUSSEINI, F.; BARTOŇ, M.; KOKEŠ, M.; KOPA, M. a kol.: Listina základných práv a svobod. Komentár. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2021, str. 1058; OROSZ, L.; SVÁK, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, str. 603-604).

31. Výklad vylučujúci možnosť priznať právnu pomoc osobám v núdzi s ohľadom na tvrdenú nízku hodnotu predmetu sporu v správnom súdnom konaní má za následok odmietnutie spravodlivosti vo vzťahu k týmto osobám a znemožnenie ich prístupu k súdu. A to nie len pri osobitných opravných prostriedkoch v správnom súdnom konaní (pri podaní kasačnej sťažnosti), ale odníma im možnosť vôbec žalovať zákonnosť rozhodnutia pred správnym súdom. Tento stav podľa veľkého senátu zasahuje do podstaty práva na prístup k súdu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy. A to aj vo vzťahu k takým rozhodnutiam správnych orgánov, ktorými dochádza k ukladaniu peňažných povinností, a teda aj do zásahu do práva týchto osôb na majetok podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy.

32. Veľký senát pripúšťa, že veľmi nízka (bagateľná) hodnota finančnej povinnosti tvoriaca predmet administratívneho rozhodnutia, ktorého zákonnosť sa má preskúmať, môže byť dôvodom pre čiastočné obmedzenie prístupu dotknutých osôb k súdu, avšak z hľadiska princípu primeranosti o tom možno uvažovať až pri právnej pomoci spojenej s podaním kasačnej sťažnosti, čo nie je prípad posudzovanej veci.

33. Na základe doteraz uvedenej argumentácie preto veľký senát uzatvára, že na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci je potrebné považovať predmet správneho súdneho konania (sporu) za taký, ktorého hodnotu nie je možné vyčísliť v peniazoch, a to aj v prípade, ak je predmetom správneho súdneho prieskumu rozhodnutie správneho orgánu ukladajúce povinnosť zaplatiť určitú sumu. Veľký senát sa stotožnil s predkladajúcim senátom v tom, že je potrebné sa odchýliť pri riešení nastolenej právnej otázky od doterajšej rozhodovacej činnosti kasačného súdu (bod 11 tohto rozsudku).

IV.D Pojednávanie správneho súdu

34. Sťažovateľ tiež v kasačnej sťažnosti namietal, že došlo k porušeniu jeho práva na spravodlivý proces, poukazujúc na rozhodnutie súdu na pojednávaní dňa 10. septembra 2020, pričom podľa neho súd nerešpektoval ospravedlnenie z pojednávania a jeho žiadosť o odročenie zo dňa 3. septembra 2020, napriek prebiehajúcej epidémii Covid-19 a výzvam, aby ľudia necestovali, pričom sťažovateľ patrí do rizikovej skupiny ľudí vo veku 70 rokov. Pojednávanie žiadal odročiť aj zo závažných rodinných a finančných dôvodov bez bližšej špecifikácie.

35. Veľkému senátu je z údajov obsiahnutých v spise i z jeho činnosti známe, že v rovnaký deň sa na správnom súde uskutočnilo viacero pojednávanií vo veciach totožných účastníkov, na ktorých boli vyhlásené rozsudky v neprospech sťažovateľa, proti ktorým podal sťažovateľ kasačné sťažnosti. O kasačných sťažnostiach s rovnakou argumentáciou sťažovateľa už kasačný súd rozhodol rozsudkami sp. zn. 4Sžk/7/2021 zo dňa 27. septembra 2021 a sp. zn. 10Sžk/7/2021 zo dňa 27. júna 2022. Vysporiadanie sa s uvedenou argumentáciou sťažovateľa tak veľký senát považoval za ustálené a z

dôvodu hospodárnosti rozhodol aj o tejto námietke sťažovateľa, pričom v zmysle § 464 ods. 1 SSP odkazuje na príslušnú časť odôvodnenia rozhodnutia sp. zn. 4Sžk/7/2021 zo dňa 27. septembra 2021:

24. Žalobca v kasačnej sťažnosti v prvom rade namietal, že krajský súd v konaní alebo pri rozhodovaní porušil zákon tým, že nesprávnym procesným postupom znemožnil účastníkovi konania, aby uskutočnil jemu patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý proces. Konkrétne žalobca toto porušenie videl v tom, že krajský súd neakceptoval žalobcom zaslané opakované ospravedlnenie z účasti na pojednávaní vrátane žiadosti o odročenie pojednávania, ktoré sa malo uskutočniť dňa 10. septembra 2020.

32. V tejto relevantnej časti najvyšší správny súd z obsahu súdneho spisu zistil, že krajský súd za účelom prejednania veci nariadil pojednávanie na 25. júna 2020 o 11:20 hodine (pozn. veľkého senátu - v posudzovanej veci na 10:55 hod.), ktoré bolo na základe doručených žiadostí tak zo strany žalovaného, ako aj žalobcu odročené na 10. septembra 2020, 11:20 hodinu (pozn. veľkého senátu - v posudzovanej veci na 10:55 hod.). Účasť opätovne ospravedlnil žalovaný listom doručeným súdu dňa 12. augusta 2020; súčasne požiadal, aby súd vec prejednal v jeho neprítomnosti. Účasť na pojednávaní rovnako ospravedlnil žalobca podaním doručeným súdu dňa 09. septembra 2020 (t. j. deň pred pojednávaním) a zároveň požiadal o odročenie predmetného pojednávania. Žiadosť o odročenie pojednávania zdôvodnil jednak s poukazom na toho času aktuálnu pandemickú situáciu ohľadom COVID-19 (rizikové cestovanie a odporúčania odborníkov a príslušných orgánov) a jednak s poukazom na vážne rodinno-finančné dôvody.

33. Najvyšší správny súd poukazuje na to, že v správnom súdnom procese (rovnako ako v civilnom procese) platí zásada, že vec sa má rozhodnúť spravidla na jedinom pojednávaní (§ 105 ods. 1 SSP). K tomu zodpovedá aj samotný postup súdu, a preto aj všetky úkony, ktoré správny súd realizuje v rámci prípravy pojednávania, je povinný uskutočniť tak, aby bola vec rozhodnutá na prvom pojednávaní. Inštitút odročenia pojednávania je potrebné z uvedeného dôvodu potom vnímať ako niečo výnimočné. V nadväznosti na uvedené, podľa § 115 SSP sa môže pojednávanie odročiť len z dôležitých dôvodov. Podľa článku 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky má každý právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prieťahov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. To však neznamená, že súd za žiadnych okolností nemôže konať bez prítomnosti účastníka, prípadne, že je povinnosťou súdu vyhovieť každej žiadosti o odročenie pojednávania. Podľa § 180 CSP v spojení s § 25 SSP po vyvolaní veci súd prvotne zisťuje, či sa dostavili osoby, ktoré boli na pojednávanie predvolané; ak sa tieto osoby nedostavili, hoci boli riadne predvolané a absentuje žiadosť o odročenie pojednávania alebo súd uvádzané dôvody odročenia nepovažuje za dôležité, súd rozhodne, že sa pojednávanie bude konať v ich neprítomnosti, a otvorí pojednávanie. Správny súdny poriadok v tomto smere na rozdiel od právnej úpravy plynúcej z Civilného sporového poriadku upravuje aj osobitný spôsob vyhlásenia rozsudku spočívajúci vo vyvesení jeho skráteného písomného vyhotovenia na úradnej tabuli súdu po dobu 14 dní. Tento spôsob vyhlásenia rozsudku prichádza do úvahy výlučne v prípade, ak pri vyhlasovaní rozsudku sú prítomní iba sudcovia a zapisovateľ, čo zodpovedá tu prejednávanej veci. V súvislosti s odročením pojednávania najvyšší správny súd uvádza, že pojednávanie možno odročiť len z dôležitých dôvodov, pričom opodstatnenosť takéhoto dôvodu posudzuje príslušný súd, a to podľa konkrétnych okolností prípadu s tým, že tieto môže preveriť len zo skutočností, ktoré sú mu známe v čase posudzovania predmetnej žiadosti o odročenie pojednávania. Vo všeobecnosti súd skúma dôležitosť dôvodu, ktorým je odôvodňovaná žiadosť o odročenie pojednávania, z hľadiska okolnosti, ktorú uviedol žiadateľ, a môže ich preveriť len zo skutočností, ktoré sú mu známe v čase posudzovania tejto žiadosti. Dôležitý dôvod mohol byť vyvodzovaný len zo skutočnosti, ktorá je vo vzťahu k prebiehajúcemu súdному konaniu a nariadenému pojednávaniu so zreteľom na všetky okolnosti vážna (svojou povahou znemožňujúca každej strane sporu za rovnakých okolností účasť na súdnom pojednávaní), súčasne ospravedlniteľná (všeobecne prijímaná ako odpustiteľná), nepredvídateľná (nepredvídaná alebo neočakávaná), neodvratiteľná (neumožňujúca strane sporu prijať opatrenie prekonávajúce príčinu neúčasti na pojednávaní) a náhla (vzhľadom na časové súvislosti nedovoľujúca uskutočniť kroky vedúce k účasti na pojednávaní).

34. V prvom rade najvyšší správny súd považuje za potrebné vytknúť krajskému súdu, že v odôvodnení napadnutého rozsudku bližšie žalobcovi neozrejmil dôvody, pre ktoré nevyhoviel žalobcom podanej žiadosti o odročenie príslušného pojednávania a pristúpil k vyhláseniu rozsudku podľa § 137 ods. 3 veta druhá SSP. Na druhej strane, podľa názoru najvyššieho správneho súdu, aj

vzhľadom na povahu samotného sporu, ako aj charakter správneho súdneho konania ako takého čo do ojedinelého vykonávania dokazovania, ako aj striktnej viazanosti krajského súdu rozsahom a dôvodmi správnej žaloby (§ 134 ods. 1 SSP) najvyšší správny súd nepovažoval toto opomenutie krajského súdu za tak závažné, aby bol daný dôvod pre zrušenie rozsudku krajského súdu výlučne z týchto dôvodov. K samotným dôvodom, pre ktoré mal krajský súd podľa mienky žalobcu odročiť pojednávanie, najvyšší správny súd zastáva názor, že žalobcom uplatnený dôvod spočívajúci v rodinno-finančných okolnostiach nemožno považovať aj vzhľadom na všeobecné vymedzenie týchto okolností za dôležitý dôvod, pre ktorý by mal krajský súd odročiť pojednávanie. V súvislosti s ďalším dôvodom, spočívajúcim v šírení pandémie COVID-19 najvyšší správny súd uvádza, že v rozhodnom období (t. j. k 10. septembru 2020) platilo a bolo účinné opatrenie Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky,

- z 28. augusta 2020, číslo OLP/6911/2020 ukladajúce povinnosť žiadať pri vstupe na pracovisko alebo do priestorov prevádzky od pracovníkov v pracovnoprávnom pomere, štátnozamestnaneckom pomere alebo inom obdobnom pomere preukázanie splnenia povinnosti absolvovať izoláciu v domácom prostredí ukončenú negatívnym výsledkom RT-PCR testu na ochorenie COVID-19 vykonaným v laboratóriách na území Slovenskej republiky, alebo potvrdením o prekročení štátnej hranice Slovenskej republiky starším ako 10 dní, vyplývajúcej tejto osobe z opatrenia Úradu verejného zdravotníctva Slovenskej republiky z 28. augusta 2020, sp. zn. OLP/6850/2020 v znení neskorších opatrení,

- z 28. augusta 2020, číslo OLP/6850/2020 v spojení s opatrením zo 07. septembra 2020, číslo OLP/7093/2020 ukladajúce povinnosť v podobe izolácie v domácom prostredí pre osoby vstupujúce na územie Slovenskej republiky, ktoré počas predchádzajúcich 14 dní navštívili krajinu Európskej únie neuvedenú v prílohe č. 1 tohto opatrenia a zároveň nenavštívili krajinu, ktorá nie je členom Európskej únie a nie je uvedená v prílohe č. 1 tohto opatrenia,

- z 03. júla 2020, číslo OLP/5453/2020 v znení opatrenia z 28. augusta 2020, číslo OLP/6848/2020 zakazujúce do odvolania vychádzať a pohybovať sa na verejnosti v priestoroch interiérov budov a v prostriedkoch verejnej dopravy bez prekrytia horných dýchacích ciest (nos, ústa) ako je napríklad rúško, šál, šatka, so stanovenými výnimkami,

- z 28. augusta 2020, číslo OLP/6849/2020 v spojení s opatrením z 09. septembra 2020, číslo OLP/7092/2020 ukladajúce povinnosti štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy pri konaní ich zasadnutí a schôdzí zabezpečiť pri vstupe do budovy oznam o povinnosti, že v prípade vzniku akútneho respiračného ochorenia (napríklad horúčka, kašeľ, nádcha, sťažené dýchanie) je osoba povinná zostať v domácej izolácii, zaistiť pri vstupe do budovy štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy dávkovače na alkoholovú dezinfekciu rúk a dezinfikovať si ruky, respektíve zabezpečiť iný adekvátny spôsob dezinfekcie rúk, zabezpečiť nosenie ochranných rúšok osobami pohybujúcimi sa v objekte štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy, vybaviť hygienické zariadenia prevádzky tekutým mydlom a papierovými utierkami, zverejniť na viditeľnom mieste oznam s informáciou (1/ ak sa u osoby prejavia príznaky akútneho respiračného ochorenia, je potrebné telefonicky kontaktovať svojho ošetrojúceho lekára a opustiť pracovisko, 2/ pravidelne si umývať ruky mydlom a teplou vodou, následne ruky utierať do jednorazových papierových obrúskov, 3/ zákaz podávania rúk), ďalej zabezpečiť dostatočné vetranie priestorov, zabezpečiť pravidelnú dezinfekciu všetkých kontaktných priestorov, najmä dotykových plôch (napríklad kľučky, zábradlia, výtahy) a všetkých kontaktných predmetov (napríklad pracovný stôl, klávesnica, telefóny, prenosné média, myš) dezinfekčným prostriedkom s virucídnym účinkom.

35. V tejto súvislosti najvyšší správny súd odkazuje aj na opatrenia pre súdy platné od 01. septembra 2020 zverejnené na stránke Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky (<https://www.justice.gov.sk/Stranky/Ministerstvo/Opatrenia-COVID-19.aspx>), v zmysle ktorých ministerstvo ukladá súdom zabezpečiť všetky činnosti súdu, zabezpečiť dodržiavanie opatrenia z 28. augusta 2020, číslo OLP/6849/2020 a tiež opatrenia z 28. augusta 2020, číslo OLP/6911/2020, zaistiť meranie telesnej teploty osobám pri vstupe do objektov súdov za účelom overenia, či osoba nevykazuje príznaky ochorenia COVID-19 (horúčka nad 38°C) a pri plánovaní a uskutočňovaní pojednávaní vykonávať opatrenia proti preplňaniu pojednávacej miestnosti a zhromažďovaniu osôb pred pojednávacou miestnosťou. Rovnako Pandemická komisia Vlády Slovenskej republiky dňa 04. septembra 2020 po dôslednom zhodnotení epidemiologickej situácie na Slovensku odporučila regionálnym hygienikom v rizikových okresoch Slovenska (podľa semaforu oranžové a červené

okresy), aby na zamedzenie šírenia ochorenia COVID-19 prijímali opatrenia nad rámec celoštátne platných opatrení. Najvyšší správny súd v tomto smere uvádza, že v rozhodnej dobe, t. j. k 10. septembru 2020 tak obvod krajského súdu (Košice), ako aj miesto bydliska žalobcu (okres Levoča) sa nenachádzali v červenej, respektíve v oranžovej farbe, pričom cestovanie prostriedkami verejnej hromadnej prepravy nebolo zakázané a ani obmedzené, samozrejme pri zachovaní a dodržiavaní všetkých k tomu zodpovedajúcich protiepidemiologických opatrení (rúško, odstup, dezinfekcia).

36. Vzhľadom na takto zistené a predovšetkým overené skutočnosti, najvyšší správny súd ani v tomto prípade nevzhliadol relevantný dôvod na to, aby aj tento žalobcom uvádzaný dôvod považoval za tak dôležitý, aby viedol, či už sám o sebe, alebo spolu s ďalším, k odročeniu pojednávania. Len pre úplnosť najvyšší správny súd dodáva, že krajský súd nemohol postupovať podľa § 183 ods. 4 CSP v spojení s § 25 SSP, teda bezodkladne upovedomiť stranu, ktorá odročenie navrhla, o tom, že dôvod na odročenie pojednávania nebol dôležitý, nakoľko žalobca krajskému súdu neoznámil telefónne číslo alebo elektronickú adresu, na ktorú by mu súd v tomto zmysle zaslal príslušné upovedomenie.“

V. Záver

36. Sumarizujúc vyššie uvedené skutočnosti dospel veľký senát k tomu záveru, že napadnutý rozsudok správneho súdu vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 440 ods. 1 písm. g) SSP), rovnakou vadou (nezákonnosťou) podľa zistení kasačného súdu trpí aj rozhodnutie žalovaného (§ 191 ods. 1 písm. c) SSP). Keďže správny súd žalobu sťažovateľa zamietol, veľký senát postupom podľa § 466 ods. 5 písm. a), § 462 ods. 2 SSP a § 191 ods. 1 písm. c) a ods. 3 písm. a) a ods. 4 SSP zmenil napadnutý rozsudok správneho súdu tak, že zrušil rozhodnutie žalovaného a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

37. V ďalšom konaní bude žalovaný postupovať podľa záverov veľkého senátu, podľa ktorých na účely § 6 ods. 1 písm. c) zákona o poskytovaní právnej pomoci nie je možné v správnom súdnictve vyčíslieť hodnotu sporu ani v prípade povinnosti stanovenej rozhodnutím správneho orgánu na zaplatenie určitej sumy. Žalovaný je vyjadreným právnym názorom veľkého senátu viazaný (§ 469 SSP).

38. O nároku na náhradu trov konania rozhodol veľký senát podľa § 467 ods. 2 v spojení s § 167 ods. 1 SSP tak, že plne úspešnému žalobcovi priznal nárok na úplnú náhradu trov kasačného konania, ako aj trov konania pred správnym súdom (§ 175 ods. 1 SSP). O výške náhrady trov konania rozhodne správny súd po právoplatnosti rozhodnutia, ktorým sa konanie končí, samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 175 ods. 2 SSP).

39. Toto rozhodnutie prijal veľký senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky pomerom hlasov 7:0.

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok n i e j e prípustný.

