SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 274/2023-22

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov Rastislava Kaššáka a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky obchodnej spoločnosti **NFŠ, a. s.**, Sasinkova 5, Bratislava, IČO 50 110 055, zastúpenej advokátskou kanceláriou Dentons Europe CS LLP, organizačná zložka, Bottova 2A, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a vedúci organizačnej zložky JUDr. Peter Kubina, proti postupu Okresného súdu Bratislava III v konaní vedenom pod sp. zn. 26 Cb 240/2020 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 22. marca 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na prejednanie jej záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom Okresného súdu Bratislava III (ďalej len „okresný súd“) v konaní označenom v záhlaví tohto uznesenia.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka iniciovala na okresnom súde spor, ktorým sa proti žalovanej Slovenskej republike, konajúcej prostredníctvom Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky, a žalovanému Ministerstvu školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky (ďalej spoločne len „žalovaní“) domáhala, aby súd určil obsah zmluvy o budúcej zmluve č. 0385/2016 uzatvorenej 10. mája 2016, v znení dodatku č. 1 z 21. augusta 2017 (ďalej len „zmluva o budúcej zmluve“), v časti stanovenia výšky kúpnej ceny podľa § 290 Obchodného zákonníka.

3. Žalovaní v tomto spore spochybnili platnosť zmluvy o budúcej zmluve a tvrdili, že je neplatná pre jej údajný rozpor so zákonom č. 343/2015 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení

niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Preto navrhli, aby okresný súd predložil Súdnemu dvoru Európskej únie (ďalej len „Súdny dvor“) návrh na začatie prejudiciálneho konania podľa čl. 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej len „ZFEÚ“). Podľa ich názoru je pre základné konanie nevyhnutné, aby Súdny dvor zodpovedal určité prejudiciálne otázky, a to najmä otázku, či uzavretím zmluvy o budúcej zmluve neboli porušené predpisy verejného obstarávania, resp. či zmluva o budúcej zmluve predstavuje verejnú zákazku alebo nie. Sťažovateľka v reakcii na tento návrh okresnému súdu uviedla, že prejudiciálne konanie je nadbytočné, pretože existujúca judikatúra Súdneho dvora je plne dostatočná pre posúdenie danej veci, teda je namieste uplatnenie doktríny *acte éclairé*.

4. Okresný súd napriek tomuto tvrdeniu sťažovateľky dospel k záveru o potrebe vyloženia práva Európskej únie, ktorá vyústila do podania návrhu na prejudiciálne konanie podľa čl. 267 ZFEÚ, v ktorom formuloval nasledujúce prejudiciálne otázky:

4.1. Je zmluva o poskytnutí dotácie a zmluva o budúcej kúpnej zmluve uzavretá medzi ministerstvom (štátom) a nesúťažne zvoleným subjektom súkromného práva „verejnou zákazkou na stavebné práce“ v zmysle článku 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18, resp. článku 2 ods. 6 písm. c) smernice 2014/24, pokiaľ zmluva o poskytnutí dotácie je Európskou komisiou schválenou štátnou pomocou v zmysle článku 107 ods. 3 písm. c) ZFEÚ, obsahom záväzkov obsiahnutých v zmluve o poskytnutí dotácie je záväzok štátu poskytnúť dotáciu, ako aj záväzok subjektu súkromného práva postaviť budovu podľa ministerstvom špecifikovaných podmienok a umožniť využívanie jej časti športovej organizácii a obsahom záväzkov obsiahnutých v zmluve o budúcej zmluve je jednostranná opcia subjektu súkromného práva predstavujúca záväzok štátu postavenú budovu odkúpiť, pričom tieto zmluvy predstavujú vzájomne časovo a vecne prepojený rámec vzájomných záväzkov medzi ministerstvom a subjektom súkromného práva?

4.2. Bráni čl. 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18, resp. čl. 2 ods. 6 písm. c) smernice 2014/24, právnej úprave vo vnútroštátnom práve členského štátu, podľa ktorej je absolútne (t. j. od začiatku/*ex tunc*) neplatný právny úkon, ktorý svojím obsahom alebo účelom odporuje zákonu alebo ho obchádza, alebo sa prieči dobrým mravom, ak toto porušenie zákona spočíva v závažnom porušení pravidiel verejného obstarávania?

4.3. Bráni čl. 2d ods. 1 písm. a) a čl. 2d ods. 2 smernice 89/665 právnej úprave vo vnútroštátnom práve členského štátu, podľa ktorej je absolútne (t. j. od začiatku/*ex tunc*) neplatný právny úkon, ktorý svojím obsahom alebo účelom odporuje zákonu alebo ho obchádza alebo sa prieči dobrým mravom, ak toto porušenie zákona spočíva v závažnom porušení (obídení) pravidiel verejného obstarávania, ako vo veci samej?

4.4 Je nevyhnutné vykladať čl. 1 ods. 2 písm. b) smernice 2004/18, resp. čl. 2 ods. 6 písm. c) smernice 2014/24 v tom zmysle, že *ex tunc* bráni priznaniu právnych účinkov zmluvy o budúcej kúpnej zmluve ako je vo veci samej?

5. Nadväzne okresný súd prerušil konanie uznesením č. k. 26 Cb 240/2020-3072 z 20. januára 2023 (ďalej len „uznesenie o prerušení konania“) podľa § 162 ods. 1 písm. c) Civilného sporového poriadku (ďalej aj „CSP“) z dôvodu, že podal návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom.

II.
Argumentácia sťažovateľky

6. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti namieta, že prejudiciálny návrh je z veľkej časti (a najmä z hľadiska formulovania prejudiciálnych otázok) iba doslovným skopírovaním účelovo formulovaného textu z návrhu žalovaných a obsahuje jednak nesprávne formulované otázky a jednak chybné a zavádzajúce skutkové tvrdenia. Podaním tohto prejudiciálneho návrhu, ktoré pre svoje nesprávne skutkové východiská nie je vôbec použiteľný pre základné konanie, došlo v tomto konaní k spôsobeniu zbytočných prieťahov.

7. V prejudiciálnom konaní podľa čl. 267 ZFEÚ má Súdny dvor odpovedať na abstraktné a všeobecné otázky, a nie rozhodovať spor vo veci samej. Otázky formulované okresným súdom však podľa názoru sťažovateľky takýmito abstraktnými otázkami nie sú. Osobitne v otázke č. 1 sa okresný súd veľmi konkrétne pýta, či je konkrétna zmluva o budúcej zmluve „verejnou zákazkou“ alebo nie. Keďže Súdny dvor nerozhoduje o konkrétnom skutkovom stave, takto položená otázka národným súdom je neprípustná. Okrem toho, v otázke č. 1 okresný súd urobil viaceré nesprávne a zavádzajúce skutkové závery. Okresný súd spojil dve časovo aj obsahovo odlišné zmluvy (dotačnú zmluvu z roku 2013 a zmluvu o budúcej zmluve z roku 2016) do akejsi jednej zmluvy a pýta sa, či táto „zmluva“ je verejnou zákazkou, hoci očividne skutkovo ani právne nejde o jednu zmluvu. Rovnako nepravdivé je tvrdenie, že obsahom záväzkov obsiahnutých v zmluve o poskytnutí dotácie je postaviť budovu podľa ministerstvom špecifikovaných podmienok. V dotačnej zmluve sa žiaden súdne vymožiteľný záväzok sťažovateľky postaviť štadión nenachádza. Predmetom dotačnej zmluvy je záväzok štátu poskytnúť dotáciu, ak sťažovateľka postaví štadión. Sťažovateľka sa teda mohla rozhodnúť, že štadión nepostaví (a dotáciu nebude čerpať); nezaviazala sa, že štadión postaví.

8. Sťažovateľka tiež zdôraznila, že posúdenie otázky č. 1 nie je potrebné, keďže na jej zodpovedanie postačuje už existujúca judikatúra Súdneho dvora. Ide o uplatňovanie doktríny *acte éclairé*, ktorá predstavuje snahu o to, aby sa neodpovedalo na už zodpovedané. V tomto smere upriamila pozornosť okresného súdu na rozsudky vo veciach Helmut Müller, C-451/08 alebo Tax Fin Lex, C-367/19, kde Súdny dvor jednoznačne stanovil podmienku na posúdenie akejkoľvek zmluvy ako verejnej zákazky, v zmysle ktorej sa vyžaduje, aby zmluva obsahovala „súdne vymožiteľný záväzok“. Posúdenie či konkrétna zmluva obsahuje alebo neobsahuje súdne vymožiteľný záväzok je už čisto vnútroštátnou skutkovo-právnou otázkou, nie otázkou výkladu práva EÚ. Súdny dvor by mal dať národnému súdu iba všeobecnú odpoveď s tým, že posúdenie konkrétnej zmluvy nakoniec aj tak zostane národnému súdu. Takúto všeobecnú odpoveď okresný súd v namietanom konaní nepotrebuje.

9. Položenie otázok č. 2 až č. 4 by mohlo byť podľa názoru sťažovateľky potenciálne relevantné iba v prípade, ak by okresný súd dospel k predbežnému právnemu názoru, že zmluva o budúcej zmluve bola verejnou zákazkou, a preto ju postihuje sankcia neplatnosti. Iba v tom prípade by mohlo byť teoreticky potrebné opýtať sa Súdneho dvora, či je sankcia v podobe absolútnej neplatnosti (s dôsledkami *ex tunc*) súladná s právom EÚ alebo nie. Odpovede na tieto otázky tak vôbec nie sú nevyhnutné pre vydanie rozhodnutia v namietanom konaní, a nie je tak splnený predpoklad na ich predloženie v zmysle čl. 267 ods. 2 ZFEÚ.

10. Sťažovateľka nadväzne hodnotí, že rozhodnutie okresného súdu o tom, či (ne)predložiť prejudiciálne otázky Súdnemu dvoru nebolo zložité, a ani ona svojim správaním neprispela k namietaným prieťahom v konaní. Napokon poukázala na uznesenie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 128/2011 a uviedla dôvody, pre ktoré nemožno závery v ňom uvedené aplikovať v jej kauze.

11. V súvislosti s namietaným porušením práv sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd zrušil uznesenie okresného súdu o prerušení konania, prikázal okresnému súdu, aby vzal späť svoj návrh na prejudiciálne konanie alebo aby zmenil svoj návrh na prejudiciálne konanie a konal ďalej bez zbytočných prieťahov. Súčasne žiada, aby jej ústavný súd priznal náhradu trov konania.

12. Podaním doručeným ústavnému súdu 15. apríla 2023 sťažovateľka doplnila svoju sťažnostnú argumentáciu, zotrvajúc na názore o neprípustnosti prejudiciálneho návrhu, a to aj z toho dôvodu, že okresný súd tým spochybňuje rozhodnutie a závery Európskej komisie. Samotná Európska komisia totiž vo svojom rozhodnutí *„State Aid SA.46530-Slovakia“* z 24. mája 2017 konštatovala, že neexistuje povinnosť sťažovateľky previesť štadión na štát a že štát by sa mohol stať vlastníkom iba v prípade dobrovoľného rozhodnutia sťažovateľky využiť opciu. Keďže okresný súd posudzuje platnosť zmluvy o budúcej zmluve (a teda už Európskou komisiou schválenej štátnej pomoci), je potrebné preskúmať, či svojím konaním nezasahuje do výhradnej právomoci Európskej komisie, resp. či samotným prejudiciálnym návrhom nespochybňuje jej závery o existencii štátnej pomoci.

III.
Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

13. Podstatou ústavnej sťažnosti sťažovateľky je namietané porušenie základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva na prejednanie záležitosti v primeranej lehote podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým postupom okresného súdu v namietanom konaní.

14. Argumentácia sťažovateľky sa sústreďuje na dôvodnosť iniciovania prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom. Sťažovateľka, prezentujúc svoj názor o nadbytočnosti tohto konania pre výsledok sporu, v ňom vidí neefektívnosť a zbytočný prieťah v konaní. Atakuje tak dôvod, o ktorý okresný súd oprel svoje rozhodnutie o prerušení namietaného konania. Samotné uznesenie okresného súdu o prerušení konania však sťažovateľka nenapadla osobitnou ústavnou sťažnosťou, a preto ho ústavný súd nemohol podrobiť ústavnoprávnemu prieskumu, tak ako to *de facto* žiada v petite svojej ústavnej sťažnosti, ale zameral sa výlučne na jeho posúdenie v kontexte namietaného porušenia už označených práv, t. j. z toho hľadiska, či okresný súd prerušením konania (z dôvodu iniciovania prejudiciálneho konania) spôsobil zbytočné prieťahy.

15. Ústavný súd už stabilne judikuje, že účelom základného práva na prerokovanie veci bez zbytočných prieťahov je odstránenie stavu právneho neistoty, v ktorej sa nachádza osoba domáhajúca sa rozhodnutia štátneho orgánu, a že k vytvoreniu tohto stavu dochádza zásadne až právoplatným rozhodnutím súdu alebo iného štátneho orgánu (II. ÚS 26/19, IV. ÚS 221/04). Avšak čl. 48 ods. 2 ústavy je potrebné vykladať aj v súvislosti s ostatnými článkami ústavy a je potrebné nazrieť aj do procesnoprávnych noriem upravujúcich postup súdov v civilnom súdnom konaní.

16. V danom prípade je relevantným § 162 ods. 1 písm. c) CSP, podľa ktorého súd konanie preruší, ak podal návrh na začatie prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom Európskej únie podľa

medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná; uznesenie o návrhu na začatie prejudiciálneho konania súd bezodkladne doručí ministerstvu spravodlivosti.

17. Účelom a podstatou konania o prejudiciálnej otázke je podľa stabilizovanej judikatúry Súdneho dvora spolupráca vnútroštátneho súdu so Súdnym dvorom pri výklade práva EÚ. Konanie podľa čl. 267 ZFEÚ je založené na deľbe úloh medzi vnútroštátnymi súdmi a Súdnym dvorom. Je vecou len vnútroštátneho súdu, pred ktorým začal spor a ktorý nesie zodpovednosť za súdne rozhodnutie, posúdiť so zreteľom na konkrétne okolnosti veci nevyhnutnosť rozsudku o prejudiciálnej otázke pre vydanie rozsudku vo veci samej, ako aj relevantnosť otázok, ktoré položí Súdnemu dvoru. Úlohou vnútroštátneho súdu je teda identifikovať v konaní, ktoré pred ním prebieha, nejasné otázky práva EÚ a tieto oznámiť Súdnemu dvoru spolu so skutkovým a právnym stavom veci tak, aby mohol poskytnúť odpoveď na otázku podstatnú pre rozhodnutie vo veci samej.

18. Takáto situácia vo veci sťažovateľky nastala, keď okresný súd dospel k záveru, že pre vydanie rozsudku vo veci samej je nevyhnutné rozhodnutie Súdneho dvora o prejudiciálnych otázkach. V dôsledku toho je Súdny dvor v zásade povinný rozhodnúť, pokiaľ sa položené otázky týkajú výkladu práva EÚ (napríklad rozsudok vo veci Chacón Navas, C-13/05, bod 32 a tam citovaná judikatúra).

19. Sťažovateľka spochybňuje potrebnosť a formuláciu otázok, ktoré má na podnet okresného súdu riešiť Súdny dvor. V dôsledku konania o takýchto „zbytočných“ prejudiciálnych otázkach sa spor neúmerne predĺži, v čom vidí porušenie jej práv. V tejto súvislosti ústavný súd poukazuje na to, že rozhodnutie o predložení prejudiciálnej otázky je vecou výlučnej kompetencie predkladajúceho súdu, pričom zároveň rozhodnutie o tom, či pre takéto predloženie prejudiciálnej otázky sú splnené podmienky ustanovené čl. 267 ZFEÚ, je vecou výlučnej kompetencie Súdneho dvora. Inými slovami, „pánom“ rozhodnutia o predložení prejudiciálnej otázky nie sú strany sporu, ale práve a len predkladajúci súd, ktorý dospel k záveru, že pre kvalifikované a s právom únie konformné rozhodnutie potrebuje interpretačnú pomoc Súdneho dvora. Zároveň platí, že je to výlučne Súdny dvor, ktorý je oprávnený rozhodnúť, že podmienky konania o prejudiciálnej otázke nie sú splnené, a preto odpoveď na položené prejudiciálne otázky neposkytne. Aj v prípade, ak by Súdny dvor už výklad o totožnej otázke v minulosti poskytol, na čo v danom prípade poukazuje sťažovateľka, vyrozumie o tejto skutočnosti národný súd a odkáže ho na konštantnú judikatúru v tejto oblasti. Napokon Súdnemu dvoru prináleží prípadne aj preformulovať otázky, ktoré sú mu predložené [rozsudok vo veci Reinhold Haug proti Land Baden-Württemberg, C-286/05, rozsudok vo veci Roquette Frères SA proti Direction des Services Fiscaux du Pas-de-Calais, C-88/99, rozsudok vo veci Ravil SARL proti Bellon import SARL a Biraghi SpA, C-469/00, rozsudok vo veci Christa Plessers proti PREFACO NV a Belgische Staat, C-509/17), a môže vziať do úvahy aj ustanovenia práva EÚ, na ktoré sa vnútroštátny súd v znení svojej otázky neodvolával (rozsudok vo veci Naczelnik Urzędu Celnego I w Ł. proti G.M. a M.S., C-303/15, bod 16 a citovaná judikatúra, ako aj rozsudok vo veci Lu Zheng proti Ministerio de Economía y Competitividad, C-190/17, bod 27).

20. S ohľadom na vymedzené kompetencie Súdneho dvora preto nie je žiaduce ani prípustné, aby iný subjekt vrátane ústavného súdu sám posudzoval opodstatnenosť, resp. formuláciu prejudiciálnych otázok predložených Súdnemu dvoru, a to ani v kontexte námietok sťažovateľky, ktoré v súvislosti s predložením prejudiciálneho návrhu a naň nadväzujúcim (obligatórnym) prerušením konania vzniesla v ústavnej sťažnosti a jej doplnení. Opačný záver ústavného súdu by

mohol byť chápaný tak, že sa snaží spochybniť funkciu Súdneho dvora ako garanta dodržiavania práv pri výklade a uplatňovaní zakladajúcich zmlúv EÚ.

21. Podstatné z hľadiska namietaných práv sťažovateľky je iba to, že prerušenie konania, kým nedôjde k odpadnutiu prekážky postupom predvídaným zákonom, znamená, že sa v prerušenom konaní nemôžu vykonávať žiadne procesné úkony smerujúce k odstráneniu právnej neistoty strán sporu (§ 165 CSP). Civilný sporový poriadok teda vyslovene počíta s „prieťahom“ v konaní spočívajúcim v obligatórnom prerušení konania, a to s cieľom vyriešenia otázky, ktorá podľa názoru konajúceho súdu má význam pre rozhodnutie vo veci samej. Takýto prieťah, resp. odôvodnenú realizáciu takého obligatórneho úkonu súdu podľa § 162 ods. 1 písm. c) CSP, nemožno potom považovať za zbytočný, ale za zákonom predpokladaný. Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nečinnosť orgánu verejnej moci (v tomto prípade okresného súdu) v dôsledku existencie zákonnej prekážky jeho postupu, tak ako to je v danom prípade, neposudzuje ako zbytočné prieťahy v konaní (napr. II. ÚS 3/00, I. ÚS 78/02, III. ÚS 42/02, IV. ÚS 280/04, ale aj III. ÚS 2/2016).

22. Na základe uvedených dôvodov ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov ako zjavne neopodstatnenú.

23. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá, rozhodovanie o ďalších návrhoch sťažovateľky v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Bratislave (detašované pracovisko) 3. mája 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu