



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

III. ÚS 303/2021-49

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDACTED], [REDACTED], zastúpenej advokátom [REDACTED], [REDACTED], proti uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3Obdo/9/2019 z 26. augusta 2019 takto

r o z h o d o l :

1. Uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3Obdo/9/2019 z 26. augusta 2019 **bolo porušené** základné právo sťažovateľky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a jej právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
2. Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3Obdo/9/2019 z 26. augusta 2019 **zrušuje a vec vracia** Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.
3. Najvyšší súd Slovenskej republiky **je povinný** nahradiť sťažovateľke trovy konania **645,96 eur** a zaplatiť ich právnomu zástupcovi sťažovateľky do dvoch mesiacov od právoplatnosti tohto nálezu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 4. decembra 2019 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením najvyššieho súdu, ktorým bolo odmietnuté jej dovolanie. Napadnuté uznesenie navrhuje zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu súdu na ďalšie konanie.

II.

2. Okresný súd Pezinok rozsudkom z 23. apríla 2014 zamietol žalobu sťažovateľky, ktorou sa proti žalovanej domáhala určenia neplatnosti medzi nimi uzavretých záložných zmlúv k pozemku z 1. decembra 2006 a zo 17. októbra 2007. Na odvolanie sťažovateľky bol tento rozsudok rozsudkom Krajského súdu v Bratislave z 9. novembra 2017 potvrdený.

3. Z vykonaného dokazovania okrem toho, že tieto zmluvy boli uzavreté v mene sťažovateľky jej starostom a na ich základe bolo zapísané záložné právo na pozemku sťažovateľky, vyplynulo, že 28. novembra 2016 obecné zastupiteľstvo sťažovateľky prijalo uznesenie: „*schvaľuje vloženie ťarchy na parc. [redacted]*

po predložení pozitívnej analýzy na základe žiadosti [redacted]

[redacted] listom starostovi sťažovateľky z 21. novembra 2006 požiadala pre účely vybudovania športovo-relaxačného areálu o udelenie súhlasu sťažovateľky ako vlastníka pozemku s vložením ťarchy – zmluvy o záložnom práve v prospech sťažovateľom o neplatnosť záložných zmlúv žalovanej spolufinancujúcej banky. V čase týchto úkonov bolo účinné všeobecné záväzné nariadenie sťažovateľky – zásady hospodárenia a nakladania s majetkom sťažovateľky.

4. Takto zistené a v podstate nesporné skutočnosti boli posúdené krajským súdom tak, že pod nakladanie s majetkovými právami obce možno subsumovať aj zriadenie záložného práva na majetok obce, pričom podľa § 9 ods. 2 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku obcí“) schváleniu obecného zastupiteľstva podlieha nakladanie s majetkovými právami obce nad hodnotu určenú v zásadách hospodárenia. Podľa krajského súdu majetkovoprávne úkony nemôže starosta obce urobiť bez prejavu vôle obce, ku ktorému sa vyžaduje predchádzajúce rozhodnutie obecného zastupiteľstva. V čase uzavretia zmlúv však platili zásady hospodárenia a nakladania s majetkom obce, v ktorých bolo uvedené, ktoré úkony podliehajú schváleniu obecným zastupiteľstvom, no medzi nimi neboli uvedené záložné zmluvy (čl. 8), a preto sa neuplatní extenzívny výklad v tom smere, že každý úkon týkajúci sa nakladania s majetkom obce podlieha schváleniu obecným zastupiteľstvom, pretože zastupiteľstvo si zásadami vyhradilo okruh majetkovoprávných úkonov, pri ktorých je platnosť závislá od rozhodnutia obecného zastupiteľstva. V tejto súvislosti krajský súd uviedol, že čl. 12 bod 1 písm. c) zásad hospodárenia stanovil, že správca majetku obce nesmie majetok obce založiť bez súhlasu obecného zastupiteľstva, no táto požiadavka súhlasu obecného zastupiteľstva platí len pre správcu majetku obce, a nie pre starostu. Preto krajský súd považoval za bezpredmetnú námietku sťažovateľky o nedostatočnej špecifikácii právneho úkonu, ku schváleniu ktorého malo dôjsť uznesením obecného zastupiteľstva 28. novembra 2006. No i k tejto námietke uviedol, že z uznesenia je možné identifikovať, že jeho obsahom bolo udelenie súhlasu so zriadením záložného práva na pozemok obce, keďže uznesenie odkazuje na žiadosti [redacted], ktorých obsah vzalo obecné zastupiteľstvo na vedomie a z ktorých je zrejmá identifikácia, že vložením ťarchy sa rozumie zmluva o záložnom práve v prospech žalovanej banky.

5. Proti rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka dovolanie, ktorého prípustnosť odvodila z § 421 písm. a) Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“), keďže rozhodnutie odvolacieho súdu záviselo od vyriešenia právnej otázky, pri riešení ktorej sa odvolací súd odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe dovolacieho súdu, konkrétne od jeho rozhodnutia sp. zn. 3Obdo/21/2002,

podľa ktorého bez kladného rozhodnutia zastupiteľstva starosta nemôže urobiť platný majetkovoprávny úkon, kým o ňom obecné zastupiteľstvo nerozhodlo a prijaté uznesenie nebolo pojaté do zápisu o priebehu schôdze obecného zastupiteľstva. Okrem toho sťažovateľka prípustnosť dovolania odvodila z § 421 písm. b) CSP, keď tvrdila, že schválenie uzavretia záložných zmlúv bolo podmienené predložením pozitívnej analýzy, pričom takéto podmienené rozhodnutie obecného zastupiteľstva nemohlo viesť k vzniku oprávnenia starostu uzavrieť záložné zmluvy.

6. Napadnutým uznesením najvyšší súd dovolanie sťažovateľky odmietol. K opodstatnenosti dovolacieho dôvodu podľa § 421 ods. 1 písm. a) CSP uviedol, že v dovolaní sú citované právne názory sťažovateľky, no nie je zrejmé, od ktorého rozhodnutia dovolacieho súdu sa mal odvolací súd odkloniť. K opodstatnenosti dovolacieho dôvodu podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP najvyšší súd uviedol, že poukaz na § 421 ods. 1 písm. a) CSP absolútne vylučuje poukaz na § 421 ods. 1 písm. b) CSP, ktoré sa významovo vylučujú. Podľa najvyššieho súdu nevyhnutným predpokladom pre skúmanie prípustnosti dovolania podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP je označenie konkrétnej právnej otázky. Tvrdenie sťažovateľky, že záložné zmluvy mali byť schválené obecným zastupiteľstvom a že uznesenie obecného zastupiteľstva bolo vadné, nie je vyjadrením právnej otázky, akú predpokladá § 421 ods. 1 písm. b) CSP, ale akýmsi neurčitým popisom skutočností.

III.

7. Podľa sťažovateľky napadnuté uznesenie nezodpovedá požiadavkám namietanému porušeniu základných práv. Sťažovateľka polemizuje so závermi okresného a krajského súdu. Napadnutému rozhodnutiu vytýka, že sa nezaoberalo namietanou zmätočnosťou rozsudku krajského súdu a stotožnilo sa so záverom krajského súdu, že na schválenie záložných zmlúv nebol potrebný súhlas obecného zastupiteľstva. Ďalej mu vytýka, že najvyšší súd sa odmietol zaoberať otázkou, či tvorbu vôle obce rozhodnutím obecného zastupiteľstva možno podmieňovať odkladacou podmienkou, hoci táto otázka nebola v rozhodnutiach najvyššieho súdu riešená, a rovnako, že sa odmietol zaoberať otázkou vzťahu zásad hospodárenia k povinnosti schválenia založenia majetku obce obecným zastupiteľstvom.

8. Najvyšší súd sa k ústavnej sťažnosti vyjadril tak, že do jeho výlučnej právomoci patrí rozhodnúť, či sú splnené podmienky pre uskutočnenie dovolacieho prieskumu a negatívny záver o tejto otázke nemôže byť porušením základných práv sťažovateľky. V nadväznosti na argumentáciu sťažovateľky zrekapituloval odôvodnenie napadnutého rozhodnutia.

9. Zúčastnená osoba, ktorá v konaní pred všeobecnými súdmi bola žalovanou, zvýraznila právomoc najvyššieho súdu formulovať to, či je dovolanie prípustné, pričom závery napadnutého rozhodnutia nepovažuje za ústavne neudržateľné. K argumentácii sťažovateľky, ktorá smerovala k nesprávnosti záverov všeobecných súdov, vytkla, že robí z ústavného súdu akúsi štvrtú inštanciu všeobecného súdnictva, keďže ho vedie k tomu, že má namiesto všeobecných súdov riešiť meritórne prvky sporu, čo by bolo možné len vtedy, ak by predmetom prieskumu bolo aj rozhodnutie krajského súdu. Zúčastnená osoba napokon poukázala na to, že medzi ňou a sťažovateľkou prebieha na všeobecných súdoch spor, ktorého skutková a právna podstata je rovnaká ako vec, v ktorej sťažovateľka žiada zásah ústavného súdu.

10. Sťažovateľka argumentáciu najvyššieho súdu a zúčastnenej osoby odmietla a doplnila, že podala žalobu o určenie vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam, ku ktorým bolo zriadené záložné právo, no nie proti zúčastnenej osobe, ale proti súčasnému vlastníkovi nehnuteľností.

IV.

11. Z hľadiska ústavného posúdenia treba rešpektovať právomoc najvyššieho súdu ústavne konformným spôsobom vymedzovať si prípustnosť dovolania a vychádzať z toho, že v prvom rade je vecou najvyššieho súdu určovať si koncepciu interpretácie prípustnosti mimoriadnych opravných prostriedkov, a to za predpokladu, že táto nie je nepriateľská z hľadiska ochrany základných práv a slobôd. Z ústavného hľadiska je podmienkou, aby takáto interpretácia nebola svojvoľná, ale i formalistická a aby bola čo najustálenejšia, a teda súladná s právom na súdnu ochranu (II. ÚS 398/08, II. ÚS 65/2010). Reálne uplatnenie základného práva na súdnu ochranu predpokladá, že účastníkovi súdneho konania sa súdna ochrana poskytne v zákonom predpokladanej kvalite, pričom výklad a používanie príslušných zákonných ustanovení musí v celom rozsahu rešpektovať základné právo podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (II. ÚS 249/2011, IV. ÚS 295/2012).

12. Podstata sporu sťažovateľky v dovolacom konaní je zrozumiteľná. Ide o posúdenie špecifickej skutkovej situácie, ktorá vyplynula z dvoch osobitostí oproti skutkovému stavu, ktorý bol najvyšším súdom posudzovaný v jeho rozhodnutí sp. zn. 3Obdo/21/2002. Na strane jednej to bola skutočnosť, že sťažovateľka mala schválené zásady hospodárenia, a na strane druhej skutočnosť, že obecné zastupiteľstvo sa k uzavretiu záložných zmlúv vyjadrilo v samostatnom uznesení. Krajský súd tieto nesporné skutočnosti právne posúdil tak, že na uzavretie záložných zmlúv nebolo potrebné ich schválenie obecným zastupiteľstvom a uznesením obecného zastupiteľstva aj tak došlo k ich schváleniu. Podstatou dovolania sťažovateľky bol nesúhlas s týmto právnym posúdením, keďže sťažovateľka namietala, že aj napriek schváleným zásadám hospodárenia bol súhlas obecného zastupiteľstva potrebný a uznesenie obecného zastupiteľstva obsahovalo podmienku, ktorá nebola splnená, čo vedie k neplatnosti záložných zmlúv.

13. S týmito právnymi otázkami sa najvyšší súd vyrovnal tak, že rozoberal text dovolania sťažovateľky a dospel k tomu, že z neho nie je zrejmé, od ktorého rozhodnutia najvyššieho súdu sa mal odvolací súd odkloniť s tým, že poukaz na odchýlenie sa od ustálenej rozhodovacej praxe vylučuje argumentáciu, že dovolaním nastolené otázky nie sú v ustálenej rozhodovacej praxi najvyššieho súdu riešené. Podľa najvyššieho súdu nevyhnutným predpokladom pre skúmanie prípustnosti dovolania je označenie konkrétnej právnej otázky a tvrdenie sťažovateľky, že záložné zmluvy boli schválené vadným uznesením obecného zastupiteľstva, nie je vyjadrením právnej otázky, akú predpokladá § 421 ods. 1 písm. b) CSP.

14. Takáto interpretácia prípustnosti dovolania je formalistická. Vychádza len z formy, akou sťažovateľka nastolila otázku nesprávneho právného posúdenia medzi stranami nesporného skutkového stavu krajským súdom, ktorý sformuloval dva právne názory na tento skutkový stav a ktorých správnosť namietla sťažovateľka dovolaním. Úlohou najvyššieho súdu pri posúdení správnosti právného posúdenia krajského súdu bolo právne posúdiť, či zásady hospodárenia sťažovateľky v ich nespornom znení treba právne posúdiť tak, že na uzavretie záložných zmlúv starostom sa nevyžadovalo schválenie obecným zastupiteľstvom, a či uznesením obecného

zastupiteľstva v jeho skutkovo nespornom, z hľadiska právneho posúdenia otáznom znení došlo k schváleniu uzavretia záložných zmlúv.

15. Namiesto vyriešenia týchto právnych otázok najvyšší súd sformuloval záver o tom, že argumentácia sťažovateľky v dovolaní nie je formuláciou právnej otázky tak, ako to predpokladá § 421 ods. 1 CSP, ale akýmsi neurčitým popisom skutočností, ktorý vyplynul z listín, ktoré žiadna zo sporových strán nerozporovala. Najvyšší súd právnu interpretáciu nesporného skutkového stavu označil ako akýsi neurčitý opis skutočností, a tým ubehol od podstaty dovolania, hoci sťažovateľka touto argumentáciou vo svoj prospech právne interpretovala skutkový stav, keď sa ho snažila podriadiť pod konkrétne ustanovenia hmotného práva nie so skutkovým záverom, teda záverom o tom, čo sa stalo, ale so záverom právnym, teda so záverom, aké právne následky tento, medzi stranami nesporný skutkový stav vyvolal.

16. Z napadnutého rozhodnutia najvyššieho súdu sa javí, že najvyšší súd pod právnou otázkou rozumie akúsi abstraktne formulovanú právnu vetu bez akékoľvek vzťahu ku skutkovému stavu. K tomu treba uviesť, že základné právne otázky, ktoré v civilných sporoch vznikajú, súvisia s podriadením skutkového stavu pod normu hmotného práva, ktorá so skutočnosťou spája právny následok. Krajský súd sformuloval jasné a pre vec rozhodujúce právne názory, s ktorými sťažovateľka nesúhlasila a v dovolaní namietala. Prvý právny záver je ten, že zásady hospodárenia sťažovateľky majú za následok to, že schválenie záložných zmlúv obecným zastupiteľstvom sťažovateľky nebolo potrebné. Druhý právny záver bol, že znením uznesenia obecného zastupiteľstva došlo k schváleniu záložných zmlúv. Odpovede na právne otázky sa netvoria len formulovaným abstraktných právnych viet bez vzťahu na konkrétny skutkový stav, ale aj množstvom na seba nadväzujúcich odpovedí na právne posúdenie častí skutkového stavu. To že skutkové stavy nie sú rovnaké tak, že je možné vždy sformulovať abstraktnú otázku, však nemôže viesť k záveru, že nedošlo k nastoleniu otázky právneho posúdenia. Rovnako k takejto odpovedi nemôže viesť to, že argumentácia dovolateľa smerujúca k nesprávnosti právneho posúdenia sa prelína aj s verbalizáciou výhrad k iným nedostatkom dovolaním napadnutého rozhodnutia. Osobitne vtedy, ak dovolateľ vytyka nedostatočné odôvodnenie právneho záveru napadnutého rozhodnutia. Najvyšší súd nesprávnym pomenovaním právnej argumentácie sťažovateľky, ktorú označil za akýsi neurčitý popis skutočností, nesprávne aplikoval § 421 ods. 1 CSP a dospel k tomu, že dovolanie sťažovateľky je neprípustné.

17. Základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy sa priznáva v spojení čl. 51 ods. 1 ústavy, teda v medziach zákonov, ktoré tieto ustanovenia vykonávajú. Týmito ustanoveniami sú i normy, ktorých výklad viedol k odmietnutiu dovolania sťažovateľky. Najvyšší súd môže na dovolaním položenú otázku odpovedať podľa § 447 písm. c) CSP i odmietnutím dovolania pre jeho neprípustnosť podľa § 421 ods. 1 CSP. V takomto prípade však odpoveď musí byť vyjadrená jasným odkazom na rozhodnutia, ktoré nastolenú otázku riešia tak, že ich možno považovať za ustálenú rozhodovaciu prax, od ktorej sa odvolací súd neodklonil. Zmysel noriem CSP o dovolaní bol v napadnutom rozhodnutí vyložený ústavne nekonformne, čo viedlo k nezodpovedaniu sťažovateľkou nastolených právnych otázok, na ktoré na základe nesporného skutkového stavu, formuloval jasné, no otázne či správne právne závery krajský súd. To viedlo k porušeniu základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy.

18. Aj keď čl. 6 ods. 1 dohovoru priamo nevytvára povinnosť štátu zriadiť či už odvolacie alebo dovolacie súdy, štát, ktorý takéto inštalácie zriadi, je povinný zabezpečiť účastníkom takýchto konaní základné záruky podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Súčasťou práva na spravodlivé súdne konanie je aj právo na meritórne rozhodnutie. Na sťažovateľkou v dovolaní vyjadrené právne otázky nebola najvyšším súdom sformulovaná žiadna odpoveď. Preto došlo k porušeniu jej práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru.

19. Vychádzajúc z porušenia základného práva sťažovateľky napadnutým rozhodnutím, ústavný súd rozhodnutie najvyššieho súdu podľa čl. 127 ods. 2 ústavy a § 133 ods. 2 a 3 písm. b) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) zrušil a vec vrátil najvyššiemu súdu na ďalšie konanie.

V.

20. Na okraj, v nadväznosti na argumentáciu zúčastnenej osoby treba uviesť, že nie je to argumentácia sťažovateľky vo vzťahu k správnosti záverov krajského súdu, ktorá by sa z ústavného súdu snažila urobiť akúsi štvrtú inštaláciu všeobecného súdnictva. Opakovanie argumentácie k výkladu podústavného práva z konania pred všeobecnými súdmi je prirodzenou reakciou na to, že sťažovateľka na túto právnu, nie skutkovú, no predovšetkým meritórnu argumentáciu, nedostala, hoci mala dostať, odpoveď zo strany najvyššieho súdu. K tomu došlo v dôsledku ústavne neudržateľného výkladu najvyššieho súdu pri posúdení otázky prípustnosti dovolania. Nielen preto, že sťažovateľka svojou ústavnou sťažnosťou nenapadla rozhodnutie krajského súdu, no predovšetkým preto, že najvyšší súd nebol schopný sformulovať odpovede na jasné právne otázky, ani nebol dôvod na to, aby ústavný súd reagoval na tie námietky sťažovateľky, ktoré smerovali k nesprávnosti právnych záverov krajského súdu. Správnosť právnych záverov krajského súdu musí preskúmať najvyšší súd a bude jeho úlohou, aby sformuloval jasné posúdenie toho, či právne závery krajského súdu sú v rovine podústavného práva správne, keďže správnosť záverov krajského súdu nemožno oprieť o žiadne z jeho predchádzajúcich rozhodnutí.

21. Prístup najvyššieho súdu, ktorý sa prejavuje chronickým odmietaním dovolaní pre ich neprípustnosť z dôvodu nedostatkov formulácie právnych otázok, nemá za následok len porušenie základných práv sťažovateľky, a to, že sťažovateľka je nútená hľadať výklad podústavného práva v nevhodnom priestore svojich základných práv. Formalistický prístup najvyššieho súdu, ktorý je v rozpore s ustanoveniami podústavného procesného práva, tvorí vo vzťahu všeobecného a ústavného súdnictva nesystémovú medzeru v celistvosti kontroly správnosti výkladu podústavného práva v rozhodovacej činnosti všeobecných súdov, a to nielen na úkor základných práv strán sporu, no predovšetkým na úkor jednoty právneho výkladu podústavného práva všeobecnými súdmi. Úlohou najvyššieho súdu v tomto systéme nie je hľadanie medzier v argumentácii dovolateľov s cieľom identifikácie dôvodu na odmietnutie ich dovolania, ale hľadanie, či už zákonom alebo judikatúrou neriešených otázok, tak ako to vyplýva z § 421 ods. 1 CSP. V spore sťažovateľky takéto otázky riešené boli, a preto si vyžadujú vecné rozhodnutie najvyššieho súdu.

VI.

22. Zistené porušenie základných práv sťažovateľky odôvodňuje to, aby jej najvyšší súd podľa § 73 ods. 3 zákona o ústavnom súde úplne nahradil trovy konania, ktoré jej vznikli zastúpením advokátom. Výška náhrady 645,96 eur bola určená podľa vyhlášky Ministerstva spravodlivosti Slovenskej republiky č. 655/2004 Z. z. o odmenách a náhradách advokátov za poskytovanie právnych služieb v znení neskorších predpisov (ďalej len „vyhláška“). Základná sadzba tarifnej odmeny za jeden úkon právnej služby je jedna šestina priemernej mzdy za predchádzajúci polrok (§ 1 ods. 3 v spojení s § 11 ods. 3 vyhlášky). Sťažovateľka má nárok na náhradu za dva úkony právnej služby v roku 2019 (prevzatie a príprava zastúpenia a podanie sťažnosti 2 x 163,33 eur) a za jeden úkon právnej služby v roku 2021 (vyjadrenie 181,17 eur), čo spolu s náhradou podľa § 16 ods. 3 vyhlášky (2 x 9,80 eur a 10,87 eur) predstavuje 538,30 eur, k čomu treba podľa § 18 ods. 3 vyhlášky pripočítať daň z pridanej hodnoty 107,66 eur.

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

V Košiciach 26. augusta 2021

Robert Šorl
predseda senátu