



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 22/2017-14

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 10. januára 2017 predbežne prerokoval sťažnosť Súkromného gymnázia Mercury, Zadunajská cesta 27, Bratislava, zastúpeného obchodnou spoločnosťou FELŠÖCI & Partners, s. r. o., Bajkalská 31, Bratislava, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Ing. Ján Felšöci, pre namietané porušenie jeho základného práva základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, 2 a 3 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Krajského súdu v Bratislave č. k. 8 Co 197/2012-430 z 8. apríla 2014 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6 Cdo 304/2015 z 23. júna 2016 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Súkromného gymnázia Mercury o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 14. septembra

2016 sa Súkromné gymnázium Mercury, Zadunajská cesta 27, Bratislava (ďalej len „sťažovateľ“), domáhalo vydania nálezu, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie jeho v záhlaví označených základných práv a slobôd rozsudkom Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) č. k. 8 Co 197/2012-430 z 8. apríla 2014 a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 6 Cdo 304/2015 z 23. júna 2016 a ktorým by napadnuté rozhodnutia všeobecných súdov zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie.

2. Napadnuté rozhodnutia všeobecných súdov boli vydané v konaní, v ktorom sa sťažovateľ vystupujúci v procesnom postavení navrhovateľa podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 514/2003 Z. z.“) domáhal proti Slovenskej republike – Ministerstvu dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky náhrady škody v sume 1 537 090,99 € s príslušenstvom, ktorá sťažovateľovi mala vzniknúť v dôsledku *„nesprávneho a nezákonného úradného postupu“* mestskej časti Bratislava-Petržalka, stavebného úradu (ďalej aj „správny orgán“) spočívajúceho v nevydaní územného rozhodnutia o umiestnení stavby športového areálu pre chýbajúci súhlas vlastníka pozemku. Sťažovateľ v návrhu tvrdil, že všetky písomné podklady potrebné na vydanie takéhoto rozhodnutia predložil a že súhlas vlastníka pozemkov s umiestnením stavby vyplýval priamo z nájomnej zmluvy, ktorú s ním uzavrel, preto ho nemusel osobitne dopĺňať.

3. Po vykonaní dokazovania Okresný súd Bratislava V (ďalej len „okresný súd“) rozsudkom č. k. 8 C 25/10-408 z 20. marca 2012 návrh sťažovateľky ako nedôvodný zamietol, keď s poukazom na účel zákona č. 514/2003 Z. z. dospel k záveru, že *„rozhodovaciu činnosť stavebného úradu nemožno považovať za nesprávny úradný postup, ani v tomto smere zákon extenzívne vykladať“*, a teda v danom prípade nie je naplnený jeden z troch zákonných predpokladov vzniku zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci spočívajúci v existencii nesprávneho úradného postupu orgánu verejnej moci. Z uvedeného dôvodu sa okresný súd ďalšími zákonnými predpokladmi, t. j. vznikom škody a príčinnou súvislosťou medzi nesprávnym úradným

postupom a vznikom škody, nezaoberal. Okresný súd vo svojom rozsudku zároveň poukázal na to, že nečinnosť stavebného úradu, resp. zbytočné prietahy v územnom konaní, ktoré by pri splnení zákonom ustanovených podmienok za nesprávny úradný postup orgánu verejnej moci bolo možné považovať, sťažovateľ za príčinu vzniku škody neoznačil a nárokov z nich sa ani nedomáhal. Okrem toho v tomto type konania *„nie je možné ani ako predbežnú otázku posudzovať, či mal stavebný úrad návrhu na vydanie rozhodnutia o umiestení stavby vyhovieť, ani hodnotiť, či nájomná zmluva nahrádzala súhlas vlastníka pozemku. Posúdenie týchto otázok patrí výlučne do právomoci stavebného úradu, a keďže sa prejavilo v obsahu jeho rozhodnutia, navrhovateľom namietané nedostatky nie je možné považovať za nesprávnym úradný postup.“*

4. Na základe odvolania sťažovateľa krajský súd napadnutým rozsudkom rozsudok okresného súdu ako vecne správny podľa v tom čase účinného § 219 ods. 1 a 2 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) potvrdil s tým, že *„v prejednávanej veci súd prvého stupňa po predchádzajúcom zrušení odvolacím súdom riadne zistil skutkový stav, keď vykonal náležité dokazovanie v rozsahu potrebnom na zistenie rozhodujúcich skutočností dôležitých pre posúdenie dôvodnosti návrhu... a následným zhodnotením výsledkov dokazovania... dospel k správnym skutkovým záverom a na ich základe následne vyvodil správny právny záver“*.

5. Dovolanie sťažovateľa najvyšší súd napadnutým uznesením *„podľa § 243b ods. 5 O. s. p. v spojení s § 218 ods. 1 písm. c) O. s. p. odmietol ako smerujúce proti rozhodnutiu, proti ktorému nie je prípustné“*.

6. S uvedenými závermi krajského súdu a najvyššieho súdu sťažovateľ nesúhlasí a opakujúc identické argumenty, aké uplatnil aj v konaniach pred nimi, obom súdom vytýka, že *„sa nezaoberali podstatou jeho nároku a meritom veci – obsahom nesprávneho úradného postupu stavebného úradu (zodpovednosť za škodu ktorého v súdnom konaní bola uplatňovaná voči Ministerstvu) spočívajúceho v nevydaní rozhodnutia napriek splneniu zákonných podmienok a škodou, ktorá v príčinnej súvislosti s týmto obsahom vznikla“*. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd ani najvyšší súd nevyhodnotili jeho námietky proti

postupu správneho orgánu z hľadiska neexistencie oprávnenia tohto orgánu vyžadovať od sťažovateľa osobitný súhlas vlastníka pozemku s umiestnením stavby, keďže takýto súhlas vyplýval priamo z nájomnej zmluvy. Prehliadnutie preukázateľnej existencie právneho vzťahu sťažovateľa k pozemku tak podľa jeho názoru zakladá „nezákonnosť postupu i rozhodnutia stavebného úradu, ktorými sa mali sudy pri posudzovaní predpokladov náhrady škody zaoberať“. V tejto súvislosti sťažovateľ zastáva aj názor, že „zákonnosť rozhodnutia alebo postupu štátneho orgánu je súd povinný preskúmať v ktorejkoľvek procesnej fáze konania, či už ako predbežnú otázku alebo ako nárok samotný, inak sa stráca samotná podstata jeho dohľadu nad zákonnosťou činnosti štátnych orgánov“.

II.

7. Podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) ústavný súd (každý) návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd skúma, či dôvody uvedené v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie. Podľa tohto ustanovenia návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený. Ak ústavný súd navrhovateľa na také nedostatky upozornil, uznesenie sa nemusí odôvodniť.

8. Právomoc ústavného súdu konať a rozhodovať o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ktorými namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, je kvalifikovaná princípom subsidiarity, v zmysle ktorého ústavný súd o namietaných zásahoch rozhoduje len v prípade, že je vylúčená právomoc všeobecných

súdov, alebo v prípade, že účinky výkonu tejto právomoci všeobecnými súdmi nie sú zlučiteľné so súvisiacou ústavnou úpravou alebo úpravou v príslušnej medzinárodnej zmluve. Zásada subsidiarity reflektuje okrem iného aj princíp minimalizácie zásahov ústavného súdu do právomoci všeobecných súdov, ktorých rozhodnutia sú v konaní o sťažnosti preskúmané (IV. ÚS 303/04). V súvislosti s tým ústavný súd opakovane judikuje, že pri uplatňovaní tejto právomoci nie je jeho úlohou zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05). Ústavný súd nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav a aké skutkové a právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by ním vyведенé závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (m. m. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96, I. ÚS 4/00, I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02, II. ÚS 231/04).

9. Ústavný súd konštatuje, že vo vzťahu k splneniu procesných podmienok prípustnosti sťažnosti smerujúcej proti napadnutému rozsudku krajského súdu vychádzal v zmysle rozsudku Európskeho súdu pre ľudské práva z 12. novembra 2002 vo veci Zvolský a Zvolská verus Česká republika (sťažnosť č. 46129/99, body 51, 53 a 54) z právoplatnosti sťažnosťou napadnutého uznesenia najvyššieho súdu, ktorým odmietol dovolanie sťažovateľa ako procesne neprípustné, a preto dvojmesačnú lehotu na podanie sťažnosti podľa § 53 ods. 3 zákona o ústavnom súde považoval v jeho prípade za zachovanú.

10. Po oboznámení sa s odôvodnením napadnutého rozsudku krajského súdu ústavný súd dospel k názoru, že obsahuje dostatok skutkových a právnych záverov, vychádzajúcich a nadväzujúcich na prvostupňové konanie, pričom nezistil, že by tieto závery krajského

súdu boli svojvoľné alebo zjavne neodôvodnené a nevyplývajú z nich ani taká aplikácia príslušných ustanovení všeobecne záväzných právnych predpisov, ktorá by bola popretím ich podstaty a zmyslu. Z odôvodnenia napadnutého rozsudku sa ústavný súd presvedčil, že krajský súd sa odvolacími námietkami sťažovateľa zaoberal v rozsahu, ktorý postačuje na konštatovanie, že dostal odpoveď na všetky podstatné okolnosti prípadu. V tejto súvislosti pripomína, že všeobecný súd 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. 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 základné právo účastníka na súdnu ochranu, resp. právo na spravodlivé súdne konanie (m. m. IV. ÚS 112/05, I. ÚS 117/05).

11. Ústavný súd poukazuje na to, že na zdôraznenie správnosti rozsudku okresného súdu krajský súd so zreteľom na osobitnú úpravu zodpovednosti za škodu podľa zákona č. 514/2003 Z. z. (lex specialis) vo vzťahu k Občianskemu zákonníku (lex generalis) okrem iného uviedol, že *„navrhovateľ si nemôže v konaní uplatňovať ako nesprávny úradný postup také pochybenia v poste stavebného úradu, ktoré sa týkajú hmotnoprávneho posúdenia veci a nemôže sa ani dovolávať nezákonnosti jeho postupu v stavebnom konaní, ako podkladu pre jeho rozhodovanie; keď takéto hmotnoprávne či procesné pochybenia sa môžu priamo odraziť v obsahu jeho rozhodnutí a tieto sa v jeho obsahu aj odrazili; nakoľko nie je možné za nesprávny úradný postup považovať to, keď výklad zákona, právne posúdenie veci, či aplikácia zákona na daný skutkový stav zo strany štátneho orgánu sú odlišné od tých, aké očakáva ten účastník, koho práv či právom chránených záujmov sa má rozhodnutie dotýkať. Vecnú správnosť rozhodnutia stavebného úradu preto nemožno posudzovať v konaní o náhradu škody titulom nesprávneho úradného postupu, ktorý mal tomuto rozhodnutiu predchádzať.“*

12. Uvedený záver krajského súdu vyvracia názor sťažovateľa, že *„zákonnosť rozhodnutia alebo postupu štátneho orgánu je súd povinný preskúmať v ktorejkoľvek procesnej fáze konania“* podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Preskúmania zákonnosti postupu

správneho orgánu pri vydávaní územného rozhodnutia sa sťažovateľ mohol domáhať samostatnou žalobou podľa čl. 247 a nasl. OSP (účinného do 31. júna 2016), čo však zrejme neurobil, resp. ani ústavnému súdu túto skutočnosť nepreukázal.

13. Čo sa týka problematiky náhrady škody z nesprávneho úradného postupu orgánu štátu najvyšší súd už v rozsudku sp. zn. 4 Cdo 24/2004 z 1. mája 2011 judikoval, že: *«Všeobecne a v súlade s ustálenou súdnou praxou možno nesprávny úradný postup vymedziť tak, že ide o porušenie právnou normou ustanoveného predpísaného postupu štátneho orgánu, resp. o porušenie účelu postupu štátneho orgánu, ktorý – či už súvisí s rozhodovacou činnosťou štátneho orgánu, alebo s ňou nesúvisí – nenašiel svoj bezprostredný výraz vo vydanom rozhodnutí. Pod termín „postup“ možno subsumovať ako konanie (činnosť) štátneho orgánu, tak aj jeho nekonanie (nečinnosť, alebo opomenutie)»*. V žiadnom prípade však nejde o vydanie rozhodnutia samého.

14. Skutočnosť, že sťažovateľ sa s názorom krajského súdu nestotožňuje, sama osebe nepostačuje na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozhodnutia. Aj stabilná rozhodovacia činnosť ústavného súdu (II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 204/2010) rešpektuje názor, podľa ktorého nemožno právo na súdnu ochranu stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že všeobecný súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok. V zmysle svojej judikatúry považuje ústavný súd za protiústavné a arbitrárne tie rozhodnutia, ktorých odôvodnenie je úplne odchylné od veci samej, alebo aj extrémne nelogické so zreteľom na preukázané skutkové a právne skutočnosti (IV. ÚS 150/03, I. ÚS 301/06).

15. Keďže v danom prípade niet žiadnej spojitosti medzi napadnutým rozsudkom krajského súdu a namietaným porušením základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, 2 a 3 ústavy ani práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), ústavný súd sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti.

16. Ako bolo uvedené, právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy sa v občianskoprávnom konaní účinne zaručuje len vtedy, ak sú splnené všetky procesné podmienky, za splnenia ktorých občianskoprávny súd môže konať a rozhodnúť o veci samej. Platí to pre všetky štádiá konania pred občianskoprávnym súdom vrátane dovolacích konaní. Samotná otázka posúdenia podmienok pre uskutočnenie dovolacieho konania vrátane posúdenia otázky prípustnosti dovolania patrí do výlučnej právomoci najvyššieho súdu ako súdu dovolacieho. Posúdenie tejto otázky je teda vecou zákonnosti a jej vyriešenie v súlade s ustanoveniami Občianskeho súdneho poriadku, ktoré v zmysle čl. 46 ods. 4 ústavy majú ustanovovať podrobnosti o realizácii základného práva na súdnu ochranu vyplývajúceho z čl. 46 ods. 1 ústavy, v konečnom dôsledku nemôže viesť k záveru o porušení označeného práva sťažovateľa. Pre neprípustnosť dovolania najvyšší súd ani nemá právomoc preskúmať dôvodnosť dovolania z hľadiska dovolateľom namietaného nesprávneho právneho posúdenia veci. Súčasťou práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy preto nie je povinnosť súdu akceptovať dôvody prípustnosti mimoriadneho opravného prostriedku uvádzané sťažovateľom, v dôsledku čoho ich „nerešpektovanie“ súdom ani nemožno bez ďalšieho považovať za porušenie označeného základného práva. V opačom prípade by totiž súd stratil možnosť posúdiť, či zákonné dôvody prípustnosti alebo neprípustnosti podaného opravného prostriedku (dovolania) vôbec boli naplnené. Takýto postup a rozhodnutie dovolacieho súdu Občiansky súdny poriadok výslovne umožňuje, preto použitý spôsob v konkrétnom prípade nemôže znamenať odoprenie prístupu sťažovateľovi k súdnej ochrane v konaní o mimoriadnych opravných prostriedkoch (m. m. I. ÚS 145/2010).

17. Ústavný súd konštatuje, že najvyšší súd sa neodmietol zaoberať mimoriadnym opravným prostriedkom sťažovateľa, ktorým napadol rozsudok odvolacieho súdu, jeho dovolanie riadne preskúmal, a to nielen zo zreteľom na uplatnený dovolací dôvod podľa § 237 písm. f) OSP, ale aj ďalšie vady konania, ktoré však nezistil, preto následne sformuloval svoj právny záver o neprípustnosti podaného mimoriadneho opravného prostriedku a rozhodol spôsobom, ktorý mu v tom čase účinný procesný kódex (OSP) prostredníctvom § 243b ods. 5 v spojení 218 ods. 1 písm. c) vyslovne umožňoval, rešpektujúc pritom aj relevantnú judikatúru ústavného súdu. Keďže z ústavnoprávneho

hľadiska niet žiadneho dôvodu, aby sa spochybňovali závery napadnutého uznesenia najvyššieho súdu, ústavný súd ako zjavne neopodstatnenú odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde aj tú časť sťažnosti, v ktorej sťažovateľ napádal porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, 2 a 3 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru týmto rozhodnutím.

18. Tvrdenie sťažovateľa o porušení jeho práva na účinný prostriedok nápravy podľa čl. 13 dohovoru, ktoré napádal ako „*dôsledok*“ porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, 2 a 3 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru krajským súdom a najvyšším súdom, ústavný súd vzhľadom na uvedené skutočnosti považoval iba za súčasť sťažnostnej argumentácie, ktorá sama osebe nepredstavuje dôvod ústavného prieskumu.

19. Ústavný súd nad rámec veci dodáva, že sťažovateľ od počiatku zvolil nesprávny prístup k súdnej ochrane, pretože tejto sa voči orgánom verejnej správy mohol domáhať predovšetkým správnu žalobou v správnom súdnictve podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku účinného do 30. júna 2016, resp. od 1. júla 2016 podľa Správneho súdneho poriadku.

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

V Košiciach 10. januára 2017