



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 377/2011-8

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 7. septembra 2011 predbežne prerokoval sťažnosť JUDr. M. B., R., zastúpeného advokátom JUDr. P. V., B., vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 36 ods. 1 a čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, ako aj čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v konaní vedenom Najvyšším súdom Slovenskej republiky pod sp. zn. 3 Cdo 261/2009 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť JUDr. M. B. **o d m i e t a** ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 2. augusta 2011 doručená sťažnosť JUDr. M. B., R. (ďalej len „sťažovateľ“), vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 36 ods. 1 a čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“), ako aj čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných

slobôd (ďalej len „dohovor“) v konaní vedenom Najvyšším súdom Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) pod sp. zn. 3 Cdo 261/2009. Sťažnosť bola odovzdaná na poštovú prepravu 29. júla 2011.

Zo sťažnosti a z pripojených listinných dôkazov vyplýva, že sťažovateľ sa ako žalobca v konaní vedenom Okresným súdom Trnava (ďalej len „okresný súd“) domáhal zaplatenia odchodného v sume 7 577,18 € s prísl. a príspevku za službu po 259,81 € mesačne od 1. apríla 1997 do konca marca 2000 s prísl. Sťažovateľ tento nárok odvodzoval od nárokov súvisiacich so skončením služobného pomeru príslušníka Policajného zboru a dožadoval sa ho od Krajského riaditeľstva Policajného zboru v T. (ďalej len „žalovaný“). Rozsudkom okresného súdu č. k. 19 C 61/2000-266 z 25. októbra 2006 bola jeho žaloba zamietnutá ako nedôvodná. Rozsudkom Krajského súdu v Trnave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 24 Co 226/2007 z 29. apríla 2009 bol rozsudok okresného súdu zmenený tak, že žalovaný bol zaviazaný zaplatiť sťažovateľovi jednak 16 930,29 € s prísl., ale aj 9 636,12 € s prísl. Proti rozsudku krajského súdu podal žalovaný dovolanie. Uznesením najvyššieho súdu č. k. 3 Cdo 271/2009-373 z 20. apríla 2011 boli rozsudky krajského súdu a okresného súdu zrušené a konanie bolo zastavené s tým, že po právoplatnosti uznesenia bude vec postúpená Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky, odboru sociálneho zabezpečenia, sekcii personálnej a sociálnej činnosti (ďalej len „ministerstvo vnútra“). Uznesenie najvyššieho súdu bolo právnomu zástupcovi sťažovateľa doručené 2. júna 2011.

Podľa názoru najvyššieho súdu rozhodnutiami súdov nižších stupňov došlo k vade konania v zmysle § 237 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku, pretože sa meritórne rozhodlo vo veci, ktorá nepatrí do právomoci súdov. Žalovaný v podanom dovolaní okrem iného namietal posúdenie veci podľa § 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, pretože práva a povinnosti policajta v služobnom pomere sa zakladajú, menia a zanikajú rozhodnutím (rozkazom). Personálny rozkaz nadriadeného nie je jeho právnym úkonom, ale individuálnym právnym aktom, u ktorého nemôže všeobecný súd v sporovom konaní vysloviť jeho neplatnosť, prípadne určiť povinnosť na zaplatenie. Krajský súd priznal sťažovateľovi nároky, o ktorých rozhoduje iný orgán (v prípade odchodného nadriadený uvoľňujúci zo služobného pomeru a v prípade príspevku za službu orgán sociálneho

zabezpečenia ministerstva vnútra). V danom prípade sa riešila otázka, či sťažovateľovi vznikol nárok na odchodné pri skončení služobného pomeru podľa § 117, resp. na príspevok za službu podľa § 119 zákona Slovenskej národnej rady č. 410/1991 Zb. o služobnom pomere príslušníkov Policajného zboru Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o služobnom pomere“), pričom ako predbežná otázka sa riešil spôsob skončenia služobného pomeru sťažovateľa u žalovaného. Vecné posúdenie týchto otázok z hľadiska hmotného práva v sebe aj bez výslovného vyjadrenia zahŕňa tiež záver okresného súdu a krajského súdu o tom, že uvedená vec patrí do ich právomoci. Tento záver však nie je správny. Pre posúdenie povahy právneho vzťahu účastníkov z hľadiska právomoci súdu na prerokovanie a rozhodnutie o nároku, ktorý sťažovateľ vyvodzuje z tohto právneho vzťahu, je rozhodujúce obsahové hľadisko, teda povaha práv a povinností účastníkov, ktoré tvoria obsah tohto právneho vzťahu, a toto kritérium je určujúce pre posúdenie, či žalobou uplatnený nárok je vyvodzovaný z takého právneho vzťahu, ktorý možno podriadiť pod niektorý z právnych vzťahov vymenovaných v ustanovení § 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Občiansky súdny poriadok vymedzuje právomoc súdov v § 7. V odseku 1 tohto ustanovenia sa určuje, že v občianskom súdnom konaní súdy prerokovávajú a rozhodujú veci (nároky), ktoré vyplývajú z občianskoprávných, pracovných, rodinných, obchodných a hospodárskych vzťahov. Takto ohraničený súbor sa týka vzťahov súkromného práva, ktoré sa spravujú princípmi právnej rovnosti a autonómie vôle účastníkov, keďže charakteristickým znakom občianskoprávných vzťahov je predovšetkým rovnaké (rovnocenné) postavenie ich subjektov, pri ktorom jeden z účastníkov právneho vzťahu nemôže jednostranným úkonom založiť povinnosť druhého účastníka a nemôže ani autoritatívne vynucovať splnenie povinnosti druhého subjektu. Nad rámec súboru vzťahov uvedených v § 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku súdy v občianskom súdnom konaní prerokovávajú a rozhodujú aj iné veci, ktoré sa už nezakladajú na súkromnom práve, avšak vždy len vtedy, ak to ustanovuje zákon (§ 7 ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku). Ak vec nespadá do právomoci súdov alebo ak má predchádzať iné konanie, súd postúpi vec po právoplatnosti uznesenia o zastavení konania príslušnému orgánu (§ 104 ods. 1 druhá veta pred bodkočiarkou Občianskeho súdneho poriadku). Na rozdiel od toho verejnoprávne vzťahy, ako vzťahy upravené normami verejného práva, sú založené na princípe nadriadenosti a podriadenosti subjektov (princíp subordinácie). Pre tieto právne vzťahy je

typické, že jeden zo subjektov (orgán verejnej moci) ukladá jednostranne druhému účastníkovi právneho vzťahu na základe zákona a presne stanoveným spôsobom povinnosti prostredníctvom autoritatívnych administratívnoprávnych aktov aplikácie práva. V týchto vzťahoch vystupuje zjavne do popredia princíp nerovnosti účastníkov a chýba tu autonómia vôle podriadeného účastníka. Pokiaľ ide o charakter služobného pomeru príslušníka Policajného zboru tak, ako bol v čase rozhodovania o skončení služobného pomeru sťažovateľa upravený zákonom o služobnom pomere, treba ho považovať za inštitút verejného práva. Je to tak preto, že vzniká mocenským aktom služobného funkcionára a po celú dobu trvania služobného pomeru sa výrazne odlišuje od pomeru pracovného, ktorý naopak je pomerom súkromnoprávnym, v ktorom účastníci majú rovnaké postavenie. V preskúmvanej veci okresný súd a krajský súd nevyriešili otázku danosti právomoci súdu na jej prerokovanie a rozhodnutie správne. Za podstatnú skutočnosť, z ktorej vyvodili právomoc súdu, vzali právnu kvalifikáciu nároku uvedenú sťažovateľom v jeho žalobe (t. j. že ide o občianskoprávny, resp. pracovnoprávny vzťah) namiesto toho, aby vychádzali z vlastného posúdenia právneho vzťahu podľa obsahu žaloby. Pre vyriešenie otázky, či daná vec patrí do právomoci súdu, je nutné predovšetkým zistiť, z akého právneho vzťahu sťažovateľ vyvodzuje ním uplatnené nároky. Samotný nárok ako predmet súdneho konania je vo všeobecnosti charakterizovaný opísaním skutkových okolností, ktorými žalobca odôvodňuje svoj nárok, a žalobným petitom. Podriadenie zistených skutkových okolností pod určitú právnu normu je úlohou súdu („iura novit curia“). Ak súd rozhoduje o nároku na plnenie na základe skutkových zistení, ktoré umožňujú uplatnený nárok po právnej stránke podriadiť pod viac hmotnoprávných noriem, je jeho povinnosťou podľa príslušných ustanovení vec posúdiť a o nároku rozhodnúť, a to bez ohľadu na to, či je v návrhu uvedený právny dôvod požadovaného plnenia. Napokon žalobca nie je povinný uplatnený nárok kvalifikovať po právnej stránke. Rozhodujúcim je teda obsahové hľadisko, t. j. povaha práv a povinností účastníkov, ktoré tvoria obsah tohto právneho vzťahu. Len uvedené kritérium je určujúce pre posúdenie, či žalobou uplatnený nárok je vyvodzovaný z takého právneho vzťahu, ktorý možno podriadiť pod niektorý z právnych vzťahov vymenovaných v § 7 Občianskeho súdneho poriadku. Z obsahu spisu vyplýva, že sťažovateľ svoje nároky vyvodzuje zo skončenia služobného pomeru policajta uvoľnením podľa § 109 zákona o služobnom pomere personálnym rozkazom zo 7. marca 1997, a to dňom 31. marec 1997.

Služobný pomer sťažovateľa, z ktorého tento vyvodzuje svoje nároky, je vzťahom verejnoprávnym upraveným osobitným zákonom o služobnom pomere, v ktorom účastníci nemali autonómne a rovnoprávne postavenie charakteristické pre právne vzťahy založené na súkromnom práve (§ 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku), a uplatnené nároky na odchodné a na príplatok za službu sú upravené priamo v osobitnom zákone a vo vykonávacom výnose Ministerstva vnútra Slovenskej republiky publikovanom v čiastke 86/1991 Vestníka Ministerstva vnútra Slovenskej republiky pod číslom 86. Vychádzajúc z uvedených charakteristických znakov predmetného právneho vzťahu dospel najvyšší súd k záveru, že okresný súd a krajský súd prerokovali a rozhodli vec, ktorá nepatrí do právomoci súdu. Keďže na rozhodovanie o vyplatení odchodného a príplatku za službu po skončení služobného pomeru policajta nie je daná právomoc súdu v zmysle § 7 Občianskeho súdneho poriadku, konanie pred okresným súdom i pred krajským súdom bolo postihnuté vadou, pre ktorú bolo potrebné tieto rozsudky zrušiť a konanie zastaviť [§ 241 ods. 2 písm. a) v spojení s § 237 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku]. Po právoplatnosti uznesenia vec bude postúpená na ďalšie konanie ministerstvu vnútra, do právomoci ktorého vec patrí (§ 243b ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku).

Sťažovateľ nesúhlasí s tým, že prerokovanie jeho nároku nepatrí do pôsobnosti všeobecných súdov. Je pravdou, že postavenie sťažovateľa ako príslušníka Policajného zboru sa riadilo úpravou spadajúcou pod predpisy správneho práva. To však neplatí o nárokoch, ktoré mu ako fyzickej osobe a občanovi na základe tohto pomeru majú plynúť. Uvedené treba vykladať v súlade s § 1 ods. 2 Občianskeho zákonníka, podľa ktorého aj majetkové vzťahy medzi fyzickými osobami a štátom sú občianskoprávnymi vzťahmi.

V týchto vzťahoch nevystupuje štát v nadriadenom postavení. Má rovnocenné postavenie s fyzickou osobou. V prípade, že neuhradil nárok, na ktorý má osoba právo, dostáva sa voči tejto osobe do postavenia klasického dlžníka. Táto osoba má právo súdnou cestou si nárok vymáhať. Nárok bývalého príslušníka Policajného zboru od štátu je teda nárokom súkromnoprávnym, a tak musí spadať pod kategóriu sporov uvedených v § 7 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku.

Pri uplatňovaní nároku občianskoprávnej povahy musia všeobecné súdy riešiť aj otázky, ktoré majú charakter predbežných otázok. Ich vyriešenie je nevyhnutné na rozhodnutie vo veci. Okruh predbežných otázok, ktorých posúdenie má v právomoci vykonať všeobecný súd, je ustanovený v § 135 Občianskeho súdneho poriadku všeobecným vymedzením a negatívnym výpočtom uvedeným v odseku 1. Podľa tohto ustanovenia súd môže otázky, o ktorých patrí rozhodnúť inému orgánu, posúdiť sám. Nemôže tak vyriešiť otázku súladu právnych predpisov nerovnakej právnej sily. Súd je tiež viazaný rozhodnutím ústavného súdu alebo Európskeho súdu pre ľudské práva týkajúcim sa základných ľudských práv a slobôd, rozhodnutím príslušných orgánov o tom, že bol spáchaný trestný čin, priestupok alebo iný správny delikt a kto ich spáchal, ako aj rozhodnutím o osobnom stave, vzniku alebo zániku spoločnosti a o zápise základného imania. Porovnajúc predmet sporu a okruhy vymedzené v § 135 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku je zrejmé, že posudzované otázky sa týkali nárokov zo skončenia služobného pomeru. Nezasahovali teda do okruhov vymedzených v § 135 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku a všeobecné súdy si preto mohli o nich urobiť úsudok samy. Pokiaľ by mali aj iný názor podľa § 109 ods. 1 písm. b) Občianskeho súdneho poriadku, mali konanie prerušiť, a nie zastaviť. Na základe týchto skutočností je zrejmé, že všeobecný súd môže posudzovať aj predbežné otázky zasahujúce do právnych odvetví verejného práva (v danom prípade správneho práva), pokiaľ rozhoduje o občianskoprávnom nároku fyzickej osoby proti druhej strane, a to bez ohľadu na to, či je druhou stranou v konaní štát alebo iná fyzická či právnická osoba. Názor najvyššieho súdu, podľa ktorého okresný súd a krajský súd neboli oprávnené riešiť skončenie služobného pomeru sťažovateľa, je teda nesprávny a v rozpore s účinným právnym poriadkom. Najvyšší súd sa vôbec nevysporiadal s otázkou, prečo v danom prípade konanie zastavil a nepostúpil vec podľa § 104 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku inej autorite, ktorá by podľa jeho názoru mala byť príslušná na toto konanie. Takýto postup je v rozpore s § 169 ods. 1 prvou vetou Občianskeho súdneho poriadku. Odôvodnenie uznesenia preto nie je dostatočné. Najvyšší súd vydal totiž rozhodnutie, ktoré nie je v časti týkajúcej sa dôvodov nepostúpenia veci vôbec odôvodnené, a preto sa javí ako zjavne arbitrárne. Tým, že najvyšší súd rozhodol bez nariadenia pojednávania, porušil čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 38 ods. 2 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru, pretože okresný súd a ani krajský súd sa námietkou nedostatku právomoci nezaoberali a prvýkrát sa ňou zaoberal až najvyšší

súd, ktorý však rozhodol bez toho, aby dal možnosť účastníkom vyjadriť sa k námietke buď na pojednávaní, alebo písomne mimo neho.

Sťažovateľ navrhuje vydať nález, ktorým by ústavný súd vyslovil porušenie označených článkov ústavy, listiny a dohovoru v konaní vedenom najvyšším súdom pod sp. zn. 3 Cdo 261/2009 s tým, aby bolo uznesenie z 20. apríla 2011 zrušené. Požaduje tiež priznanie primeraného finančného zadosťučinenia vo výške 1 000 € a náhradu trov konania.

II.

Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak 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, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

Ústavný súd 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“) každý návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľov. Pri predbežnom prerokovaní každého 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, návrhy podané oneskorene, ako aj návrhy zjavne neopodstatnené môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania.

Sťažnosť treba považovať za zjavne neopodstatnenú.

O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil navrhovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnený návrh preto možno považovať ten, pri predbežnom prerokovaní ktorého ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jeho prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 88/07).

Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmať a posudzovať ani právne názory všeobecného súdu, ani jeho posúdenie skutkovej otázky. Úlohou ústavného súdu totiž nie je 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. Posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (mutatis mutandis I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 352/06).

Podľa názoru ústavného súdu uznesenie najvyššieho súdu dostatočným a presvedčivým spôsobom vysvetľuje, prečo nie je v prerokovávanej veci daná právomoc všeobecných súdov. Preto v žiadnom prípade nemožno považovať uznesenie najvyššieho súdu za arbitrárne, ale ani za zjavne neodôvodnené. Niet teda ani príčiny na to, aby ústavný súd do týchto záverov zasiahol. Skutočnosť, že posúdenie vecí najvyšším súdom nekorešponduje s posúdením sťažovateľa, sama osebe porušenie označených práv nezakladá.

Navyše, z pohľadu ústavného súdu treba uviesť, že o uplatnených peňažných nárokoch sťažovateľa sa bude rozhodovať v rámci správneho konania na to príslušnými orgánmi verejnej správy, pričom sťažovateľ v prípade nespokojnosti s ich rozhodnutiami bude mať možnosť dovolať sa súdnej ochrany v zmysle čl. 46 ods. 2 ústavy v rámci správneho súdnictva postupom podľa piatej časti druhej hlavy Občianskeho súdneho poriadku.

Treba súhlasiť s najvyšším súdom aj v tom, že všeobecné súdy neboli oprávnené nezávisle posudzovať, akým spôsobom došlo ku skončeniu služobného pomeru sťažovateľa, teda či sa tak stalo postupom podľa § 109 alebo podľa § 110 zákona o služobnom pomere. Táto otázka bola totiž vyriešená v správnom konaní. Z ustanovenia § 135 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku vyplýva, že otázky, o ktorých patrí rozhodnúť inému orgánu, môže súd posúdiť sám. Ak však bolo o takejto otázke vydané príslušným orgánom rozhodnutie, súd z neho vychádza. O skončení služobného pomeru sťažovateľa, a tým aj o spôsobe ukončenia služobného pomeru už bolo v správnom konaní rozhodnuté, a preto bolo povinnosťou všeobecných súdov z toho vychádzať.

Sťažovateľ pravdepodobne iba nedopatrením tvrdí a namieta, že najvyšší súd v rozpore s ustanovením § 104 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku nerozhodol o postúpení veci príslušnému orgánu potom, ako konanie pre nedostatok právomoci zastavil, a ani nijako nezdôvodnil, prečo o postúpení veci nerozhodol. V skutočnosti najvyšší súd vo výroku uznesenia výslovne uviedol, že vec bude postúpená ministerstvu vnútra, a tento svoj výrok aj dostatočným spôsobom odôvodnil.

V rozpore so skutočnosťou je aj tvrdenie sťažovateľa, podľa ktorého malo dôjsť k porušeniu čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 38 ods. 2 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru tým, že najvyšší súd vraj neumožnil účastníkom konania v rámci dovolacieho konania zaujať stanovisko k otázke právomoci všeobecných súdov konať vo veci, a to buď na pojednávaní, alebo mimo neho písomne. V skutočnosti totiž dovolanie žalovaného, v ktorom sa z obsahového hľadiska právomoc všeobecných súdov nepochybne namietala, bolo sťažovateľovi doručené

a ten sa k dovolaniu aj vyjadril. Mal teda možnosť sa k otázke právomoci v dovolacom konaní vysloviť.

Berúc do úvahy uvedené skutočnosti ústavný súd rozhodol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde tak, ako to vyplýva z výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 7. septembra 2011