



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 72/2021-9

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 9. februára 2021 v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu (sudca spravodajca) a zo sudcov Ladislava Duditša a Miroslava Duriša predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť [REDACTED], [REDACTED], [REDACTED], zastúpenej spoločnosťou AK Pekár, s. r. o., Kukučínova 24, Banská Bystrica, v mene ktorej koná konateľ a advokát JUDr. Ing. Bernard Pekár, PhD., vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Okresného súdu Bratislava I sp. zn. 8 C 166/2011 z 25. júna 2013 a jemu predchádzajúcim postupom, rozsudkom Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2 Co 515/2013 z 19. júla 2017 a jemu predchádzajúcim postupom a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1 Cdo 201/2018 z 30. júna 2020 a jemu predchádzajúcim postupom a takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť [REDACTED] [REDACTED] o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Sťažnostná argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 21. septembra 2020 doručená ústavná sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľka“), vo veci namietaného porušenia jej základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Okresného súdu Bratislava I (ďalej len „okresný súd“) sp. zn. 8 C 166/2011 z 25. júna 2013 (ďalej aj „rozsudok okresného súdu“) a jemu predchádzajúcim postupom, rozsudkom Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 2 Co 515/2013 z 19. júla 2017 (ďalej aj „rozsudok krajského súdu“) a jemu predchádzajúcim postupom a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 1 Cdo 201/2018 z 30. júna 2020 (ďalej aj „rozsudok najvyššieho súdu“) a jemu predchádzajúcim postupom.

2. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti uviedla, že 25. októbra 2002 uzatvorila ako nájomca s mestskou časťou Bratislava – Staré Mesto (ďalej len „žalovaný v 2. rade“) ako prenajímateľom nájomnú zmluvu, predmetom ktorej bola stavba špecifikovaná v danej zmluve s tým, že predmetnú nehnuteľnosť bude sťažovateľka využívať ako ateliér. Dňa 29. októbra 2002 schválilo miestne zastupiteľstvo žalovaného v 2. rade uznesením prevod vlastníctva ateliéru na sťažovateľku a rovnako bol na prevod vlastníctva udelený súhlas primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej aj „žalovaný v 1. rade“). Na základe uvedených skutočností uzatvorila 6. augusta 2003 sťažovateľka ako kupujúca so žalovaným v 1. rade kúpnu zmluvu, predmetom ktorej bol prevod týchto nehnuteľností. Zmluvné strany sa dohodli na kúpnej cene 394 000 Sk (13 078,40 eur). Následne podal žalovaný v 1. rade návrh na vklad vlastníckeho práva v zmysle uvedenej kúpnej zmluvy príslušnému katastrálnemu úradu, ktorý tento návrh na vklad zamietol z dôvodu, že predmetná nehnuteľnosť je evidovaná ako rodinný dom a dokumentácia

predložená žalovaným v 1. rade nie je v súlade s údajmi v katastri nehnuteľností. V roku 2005 boli údaje v katastri nehnuteľností dané do súladu s reálnym stavom a predmet kúpy bol zaevidovaný ako ateliér. Primátor žalovaného v 1. rade udelil 23. januára 2007 opätovný súhlas na predaj predmetných nehnuteľností s platnosťou šiestich mesiacov odo dňa podpisu. K uzatvoreniu novej kúpnej zmluvy v uvedenej lehote však nedošlo. Dňa 18. septembra 2007 uznesením č. 78/2007 miestne zastupiteľstvo žalovaného v 2. rade zrušilo svoje predchádzajúce uznesenie, ktorým udelilo súhlas na prevod predmetných nehnuteľností do vlastníctva sťažovateľky. Primátor žalovaného v 1. rade udelil opätovný súhlas na predaj predmetných nehnuteľností 9. februára 2010 s podmienkou, že kúpna cena nesmie byť nižšia ako suma 67 101,94 eur. Sťažovateľka následne uzatvorila 10. mája 2010 so žalovaným v 1. rade kúpnu zmluvu, predmetom ktorej bol prevod vlastníckeho práva k dotknutým nehnuteľnostiam.

3. Sťažovateľka užívala predmetné nehnuteľnosti od r. 2002 a investovala do nich značné finančné prostriedky, a preto bola nútená opätovne uzatvoriť kúpnu zmluvu, predmetom ktorej boli uvedené nehnuteľnosti, avšak za kúpnu cenu 67 101,94 eur, teda cenu vyššiu o sumu 54 023,54 eur oproti pôvodnej cene dohodnutej v kúpnej zmluve zo 6. augusta 2003. Uvedený rozdiel predstavuje škodu, ktorá bola sťažovateľke spôsobená nesprávnym úradným postupom žalovaných.

4. Sťažovateľka si uvedenú náhradu škody uplatnila podaním žaloby na okresnom proti žalovanému v 1. rade a žalovanému v 2. rade. Rozsudkom okresného súdu sp. zn. 8 C 166/2011 z 25. júna 2013 bola žaloba sťažovateľky zamietnutá v celom rozsahu. Proti uvedenému rozsudku podala sťažovateľka odvolanie, o ktorom rozhodol krajský súd rozsudkom sp. zn. 2 Co 515/2013 z 19. júla 2017 tak, že rozsudok okresného súdu potvrdil. Proti rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka dovolanie, ktoré bolo rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 1 Cdo 201/2018 z 30. júna 2020 zamietnuté.

5. V rámci dovolacieho konania sťažovateľka namietala nesprávne právne posúdenie konania žalovaných súdmi nižšej inštancie. Sťažovateľka poukázala na to, že zo strany žalovaných pri rozhodovaní o predaji nehnuteľnosti išlo o výkon verejnej správy, resp. výkon samosprávy. Najvyšší súd sa s týmto názorom nestotožnil a vo svojom rozhodnutí konštatoval, že obec má pri nakladaní so svojím majetkom po formálnej stránke postavenie subjektu súkromného práva, a preto sťažovateľke nemohla byť spôsobená škoda nesprávnym úradným postupom žalovaných. Závery najvyššieho súdu považuje sťažovateľka za svojvoľné a neudržateľné, poukazujúc na § 4 ods. 3 písm. a) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“), podľa ktorého obec pri výkone samosprávy najmä vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania, ako aj na § 10 ods. 1 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.“), v zmysle ktorého územná samospráva zodpovedá za podmienok ustanovených týmto zákonom za škodu spôsobenú orgánmi územnej samosprávy pri výkone samosprávy. Vzhľadom na znenie § 4 ods. 3 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. je podľa názoru sťažovateľky nepochybné, že nakladanie s mestským majetkom je výkonom samosprávy, a rovnako je preto nepochybné, že škoda spôsobená pri nakladaní s takýmto majetkom sa spravuje režimom zákona č. 514/2003 Z. z. Skutočnosť, že v uvedenej veci išlo o výkon samosprávy, konštatoval napokon aj krajský súd vo svojom rozhodnutí.

6. Z rozsudku najvyššieho súdu možno tiež odvodiť záver, že v danom prípade išlo o výkon samosprávy, avšak dovolací súd sa vôbec nevysporiadal s paradoxným záverom odvolacieho súdu, v zmysle ktorého bolo konanie žalovaných výkonom samosprávy a súčasne nebolo výkonom verejnej správy, hoci naň sťažovateľka v dovolaní poukázala. Tento rozpor spôsobuje zjavnú arbitrárnosť rozsudku najvyššieho súdu, a preto má za následok zjavné porušenie práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý proces. V tomto kontexte sťažovateľka argumentovala, že samospráva je súčasťou pojmu verejná správa, čo je zrejmé z každej učebnice správneho práva.

7. Konajúce všeobecné súdy považovali uplatnený nárok sťažovateľky za nedôvodný, pretože v danom prípade nevystupovali žalovaní vo vzťahu k sťažovateľke vo vrchnostenskom postavení. Uvedené podľa názoru sťažovateľky nijako nevyučuje zodpovednosť samosprávy vzhľadom na dikciu § 4 ods. 3 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. v spojení s § 10 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. V tomto smere sťažovateľka poukázala na to, že verejná správa nemusí mať len vrchnostenský charakter, ale môže mať taktiež podobu tzv. nevvrchnostenskej verejnej správy.

8. V dôsledku nesprávneho právneho posúdenia veci najvyšším súdom, ako aj súdmi nižšej inštancie došlo zároveň k porušeniu základného práva sťažovateľky na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom orgánu verejnej moci v zmysle čl. 46 ods. 3 ústavy. Sťažovateľka zdôraznila, že v prípade predaja uvedenej nehnuteľnosti išlo o výkon samosprávy, a teda muselo ísť aj o výkon verejnej správy. Pokiaľ všeobecné súdy odmietli na vec aplikovať zákon č. 514/2003 Z. z. a vôbec sa nárokom sťažovateľky nezaoberali, porušili jej základné ústavné právo v zmysle čl. 46 ods. 3 ústavy.

9. Na základe uvedeného sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd nálezom rozhodol, že postupom okresného súdu a jeho rozsudkom sp. zn. 8 C 166/2011 z 25. júna 2013, postupom krajského súdu a jeho rozsudkom sp. zn. 2 Co 515/2013 z 19. júla 2017, ako aj postupom najvyššieho súdu a jeho rozsudkom sp. zn. 1 Cdo 201/2018 z 30. júna 2020 bolo porušené základné právo sťažovateľky na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, základné právo na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom orgánu verejnej moci v zmysle čl. 46 ods. 3 ústavy a právo na spravodlivý súdny proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, predmetné rozhodnutia zrušil a vec vrátil okresnému súdu na ďalšie konanie.

II.

Právomoc ústavného súdu a relevantné ustanovenia právnych prepisov

10. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti.

11. 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.

12. Podľa § 56 ods. 1 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“) ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

13. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovel žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) podľa § 42 ods. 2 písm. f), g), q) r), t) alebo písm. v), ktorý je zjavne neopodstatnený.

14. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde a v prípadoch ustanovených zákonom na inom orgáne Slovenskej republiky. Obdobné právo zaručuje aj čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd.

Podľa čl. 46 ods. 3 ústavy každý má právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím súdu, iného štátneho orgánu či orgánu verejnej správy alebo nesprávnym úradným postupom.

Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený.

III.

Právne posúdenie

15. Podstatu ústavnej sťažnosti tvorí námietka sťažovateľky o porušení ňou označených práv rozsudkom okresného súdu, rozsudkom krajského súdu a rozsudkom najvyššieho súdu v konaní o žalobe o náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom oboch žalovaných v zmysle zákona č. 514/2003 Z. z. Uplatnená náhrada škody predstavuje rozdiel medzi pôvodne schválenou kúpnu cenou dotknutej nehnuteľnosti oprávnenými orgánmi oboch žalovaných vo výške 13 078,40 eur stanovenej v prvej kúpnej zmluve uzatvorenej 6. augusta 2003, na základe ktorej nedošlo k prevodu vlastníckeho práva na sťažovateľku z dôvodu nečinnosti a nesprávneho postupu žalovaných (označenie nehnuteľnosti v kúpnej zmluve v rozpore s údajmi katastra, márne uplynutie platnosti v poradí druhého súhlasu žalovaného v 1. rade s prevodom dotknutej nehnuteľnosti), a zaplatenou kúpnu cenou vo výške 67 101,94 eur pri druhom prevode vlastníckeho práva na základe kúpnej zmluvy uzatvorenej 10. mája 2010, ktorou sťažovateľka nadobudla do vlastníctva dotknutú nehnuteľnosť.

K namietanému porušeniu označených práv rozsudkom okresného súdu a rozsudkom krajského súdu a im predchádzajúcim postupom

16. Pokiaľ ide o namietané porušenie označených práv sťažovateľky rozsudkom okresného súdu a rozsudkom krajského súdu a im predchádzajúcim postupom, ústavný súd uvádza, že ich preskúmaniu bráni princíp subsidiarity zakotvený v čl. 127 ods. 1 ústavy, obsahom ktorého je pravidlo, že sťažovateľ má právo domáhať sa ochrany základného práva pred ústavným súdom iba v prípade, ak mu túto ochranu nemôže poskytnúť iný súd. Pokiaľ ústavný súd pri predbežnom prerokovaní sťažnosti fyzickej osoby alebo právnickej osoby

zistí, že ochrany toho základného práva alebo slobody, porušenie ktorých namieta, sa sťažovateľ môže domôcť využitím jemu dostupných a aj účinných právnych prostriedkov nápravy, prípadne iným zákonom upraveným spôsobom pred iným súdom alebo pred iným štátnym orgánom, musí takúto sťažnosť odmietnuť z dôvodu nedostatku svojej právomoci na jej prerokovanie (m. m. I. ÚS 6/04, IV. ÚS 179/05, IV. ÚS 243/05, II. ÚS 90/06, III. ÚS 42/07).

17. Vo vzťahu k rozsudku okresného súdu mala sťažovateľka možnosť proti predmetnému rozhodnutiu podať riadny opravný prostriedok, čo aj urobila, v dôsledku čoho krajský súd rozsudok a postup okresného súdu preskúmal. Proti rozsudku krajského súdu bolo prípustné dovolanie ako mimoriadny opravný prostriedok, ktoré sťažovateľka tiež využila, a jej námietky obdobné námietkam uplatneným v ústavnej sťažnosti preskúmal najvyšší súd ako súd dovolací, keď po meritórnom prieskume uplatnených dovolacích dôvodov dovolanie sťažovateľky zamietol.

18. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť v časti smerujúcej proti rozsudku okresného súdu, ako aj proti rozsudku krajského súdu a im predchádzajúcemu postupu odmietol pre nedostatok svojej právomoci na ich prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde.

K namietanému porušeniu označených práv rozsudkom najvyššieho súdu a jemu predchádzajúcim postupom

19. Ústavný súd vo vzťahu k čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru už judikoval, že formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca v základnom právnom predpise Slovenskej republiky vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru (II. ÚS 71/97). Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07).

20. Ústavný súd konštatuje, že zásadne nie je oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie práva s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (I. ÚS 5/00, I. ÚS 17/01, III. ÚS 391/09). Ústavný súd nevykladá iné ako ústavné zákony, a preto musí preskúmať len to, či sa tieto zákony nevyložili spôsobom, ktorý je svojvoľný (arbitráry) alebo ústavne neudržateľný pre zjavné pochybenia alebo omyly v posudzovaní obsahu takýchto právnych úprav (II. ÚS 348/08).

21. Arbitrárnosť a zjavná neodôvodnenosť rozhodnutí všeobecných súdov je najčastejšie daná rozporom súvislostí ich právnych argumentov a skutkových okolností prerokúvaných prípadov s pravidlami formálnej logiky alebo absenciou jasných a zrozumiteľných odpovedí na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04). Uvedené nedostatky pritom musia dosahovať mieru ústavnej relevancie, teda ich intenzita musí byť spôsobilá porušiť niektoré z práv uvedených v čl. 127 ods. 1 ústavy.

22. Pokiaľ ide o základné práva a slobody, ústava rozdeľuje ochranu ústavnosti medzi všeobecné súdy a ústavný súd. Systém tejto ochrany je založený na princípe subsidiarity, ktorý určuje aj rozsah právomoci ústavného súdu pri poskytovaní ochrany základným právam a slobodám vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov (čl. 142 ods. 1 ústavy), a to tak, že všeobecné súdy sú primárne zodpovedné za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd [čl. 144 ods. 1 a 2 a čl. 152 ods. 4 ústavy (napr. I. ÚS 13/00, I. ÚS 49/01)].

23. Podstata základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy spočíva v tom, že každý sa môže domáhať ochrany svojich práv na súde. Tomuto oprávneniu zodpovedá povinnosť súdu nezávisle a nestranne vo veci konať tak, aby bola právu, ktorého porušenie sa namieta, poskytnutá ochrana v medziach zákonov,

ktorú tento článok ústavy o základnom práve na súdnu ochranu vykonáva (čl. 46 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 51 ústavy).

24. Skutkové a právne závery všeobecného súdu môžu byť teda predmetom kontroly zo strany ústavného súdu vtedy, ak by vyведенé závery boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (mutatis mutandis I. ÚS 37/95, II. ÚS 58/98, I. ÚS 5/00, I. ÚS 17/01).

25. Všeobecný súd by mal vo svojej argumentácii obsiahnutej v odôvodnení svojho rozhodnutia dbať tiež na to, aby premisy zvolené v rozhodnutí, rovnako ako závery, ku ktorým na základe týchto premís dospel, boli pre širšiu právnickú (ale aj laickú) verejnosť prijateľné, racionálne, ale v neposlednom rade aj spravodlivé a presvedčivé. Všeobecný súd musí súčasne vychádzať z toho, že práve tieto súdy majú poskytovať v občianskom súdnom konaní materiálnu ochranu zákonnosti tak, aby bola zabezpečená spravodlivá ochrana práv a oprávnených záujmov účastníkov (obdobne napr. IV. ÚS 1/02, II. ÚS 174/04, III. ÚS 117/07, III. ÚS 332/09).

26. Spôsob výkladu právnej normy v konkrétnom prípade je ústavne súladný vtedy, ak ani jeho zovšeobecnenie do podoby všeobecne uplatňovaného pravidla (ktoré by bolo súčasťou všeobecne formulovanej právnej normy) a následné uplatňovanie by neviedlo v iných situáciách, resp. okolnostiach k porušeniu základných práv. Uplatňovanie tohto princípu pri posudzovaní ústavnosti výkladu právnej normy zabezpečuje, aby ústavný súd ako ústavne súladný „neschválil“ spôsob výkladu právnej normy, použitie ktorého by v iných okolnostiach viedlo k porušeniu základných práv (m. m. I. ÚS 236/06, známe tiež ako Schumannova veta).

27. Článok 6 ods. 1 dohovoru každému zaručuje právo podať žalobu o uplatnenie svojich občianskych práv a záväzkov na súde a pod tento článok spadá právomoc súdov rozhodnúť o oprávnenosti trestného obvinenia proti konkrétnej osobe. Takto interpretovaný článok zahŕňa právo na súd, do ktorého patrí právo na prístup k súdu. K nemu sa pridávajú záruky ustanovené čl. 6 ods. 1 dohovoru, pokiaľ ide o organizáciu a zloženie súdu a vedenie

konania. To všetko v súhrne zakladá právo na spravodlivé prerokovanie veci (rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva z 21. 2. 1975, séria A, č. 18, s. 18, § 36). Právo na spravodlivé prerokovanie veci zahŕňa v sebe princíp rovnosti zbraní, princíp kontradiktórnosti konania, právo byť prítomný na pojednávaní, právo na odôvodnenie súdneho rozhodnutia a iné požiadavky spravodlivého procesu (III. ÚS 199/08). Ústavný súd napokon poznamenáva, že medzi právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a jemu porovnateľným právom na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru niet zásadných odlišností a prípadné porušenie uvedených práv je preto potrebné posudzovať spoločne (II. ÚS 71/97, IV. ÚS 195/07).

28. O zjavnej neopodstatnenosti návrhu možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom orgánu verejnej moci (súdu) nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú preto možno považovať sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 140/03, IV. ÚS 166/04, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 168/05).

29. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti v podstatnom tvrdí, že v jej právnej veci išlo o nesprávne právne posúdenie konania žalovaných, ktorí pri prevode vlastníckeho práva k dotknutej nehnuteľnosti v prospech sťažovateľky nakladali s mestským majetkom, teda uskutočňovali výkon samosprávy, a preto ich konanie možno subsumovať pod pojem nesprávneho úradného postupu podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Najvyšší súd však dospel v rozpore s § 4 ods. 3 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb., ako aj s § 10 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. k právnemu záveru, že obec má pri nakladaní so svojím majetkom po formálnej stránke postavenie subjektu súkromného práva, a preto sťažovateľke nemohla byť spôsobená škoda nesprávnym úradným postupom žalovaných podľa zákona č. 514/2003 Z. z. Najvyšší súd sa nevysporiadal s paradoxným záverom krajského súdu, v zmysle ktorého bolo konanie žalovaných výkonom samosprávy a súčasne nebolo výkonom verejnej

správy, čo spôsobuje zjavnú arbitrárnosť rozsudku najvyššieho súdu, a preto má za následok zjavné porušenie práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivý proces sťažovateľky.

30. Sťažovateľka v dovolaní namietala nesprávne právne posúdenie jej právnej veci súdmi nižšej inštancie, ktoré dospeli k zhodnému záveru, že úradný postup žalovaných ako samosprávnych jednotiek pri prevode vlastníckeho práva dotknutej nehnuteľnosti nemožno spájať so zodpovednosťou podľa zákona č. 514/2003 Z. z. napriek tomu, že postup žalovaných posúdili ako výkon samosprávy. Prípustnosť dovolania sťažovateľka odvodzovala z § 421 ods. 1 písm. b) Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“), teda namietala, že rozhodnutie v jej právnej veci záviselo od vyriešenia právnej otázky, ktorá v rozhodovacej praxi dovolacieho súdu ešte nebola vyriešená, a to, „*či konanie, resp. nekonanie žalovaných bolo výkonom verejnej moci alebo výkonom samosprávy (§ 1 písm. b) zákona č. 514/2003 Z. z.), a teda či sa mohli dopustiť nesprávneho úradného postupu*“.

30.1 Najvyšší súd v relevantnej časti svojho rozhodnutia (body 13 až 15 odôvodnenia) predovšetkým poukázal na vlastné rozhodnutie – rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 3 Cdo 78,79/2018, ktorý bol vydaný po podaní dovolania sťažovateľky a v ktorom bola podrobne riešená problematika právnych pojmov ako orgán verejnej moci, úradný postup a nesprávny úradný postup v súvislosti s aplikáciou zákona č. 514/2003 Z. z. V predmetnom rozhodnutí dovolací súd, vychádzajúc zo skutočností, že uvedený právny predpis upravuje vznik zodpovednosti príslušného orgánu (štátny orgán, orgán územnej samosprávy, verejnoprávna inštitúcia, orgán územnej samosprávy...) pri výkone verejnej moci, konštatoval, že verejnú moc je potrebné chápať ako vynucovanie vôle vyjadrujúcej verejný záujem voči určitým subjektom. Pri výkone verejnej moci dochádza k autoritatívnemu rozhodovaniu o právach a povinnostiach subjektov a významným znakom výkonu verejnej moci je, že subjekt, o ktorého právach a povinnostiach orgán verejnej moci rozhoduje, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom, je medzi nimi vrchnostenský vzťah. Ak určitý subjekt neplní svoje úlohy ako orgán verejnej moci, nejde o výkon verejnej moci. Štát nezodpovedá podľa zákona č. 514/2003 Z. z. za činnosť takého orgánu, ktorý nevystupuje vo vrchnostenskom postavení, ale do právnych vzťahov vstupuje

ako rovný s ostatnými účastníkmi, ako subjekt občianskoprávných vzťahov (napríklad uzatvorenie kúpnej zmluvy).

30.2 S poukazom na uvedené právne posúdenie, ako aj štatút hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy, ktorý podobne upravuje hospodárenie s majetkom Bratislavy, najvyšší súd skonštatoval, že obec má pri nakladaní so svojím majetkom po formálnej stránke postavenie subjektu súkromného práva, nemá vrchnostenské postavenie vo vzťahu k druhej zmluvnej strane. Ak teda hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava vystupovalo v danom právnom vzťahu ako vlastník nehnuteľnosti a disponovalo svojím vlastníctvom v rámci súkromnoprávneho vzťahu, nebolo možné jeho zodpovednosť posudzovať podľa zákona č. 514/2003 Z. z.

31. Podľa čl. 65 ods. 1 ústavy obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Z tohto ustanovenia ústavy je zrejmé, že obec nerozhoduje o hospodárení so svojím majetkom a finančnými prostriedkami len na základe voľnej úvahy orgánov obce, ale musí brať do úvahy zákon, resp. zákony, ktoré toto samostatné hospodárenie upravujú. Ústava teda priamo predpokladá existenciu zákonnej úpravy hospodárenia obcí. Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 19/97 z 13. mája 1997 obec je podľa čl. 65 ods. 1 ústavy právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a so svojimi finančnými prostriedkami. Týmto svojimi právami sa obec neodlišuje od iných typov právnických osôb. Právnická osoba obec má privilegované postavenie len vo veciach územnej samosprávy.

32. Stručnú úpravu majetku obcí a nakladania s ním obsahuje zákon č. 369/1990 Zb., pričom podrobnejšiu úpravu ponecháva na osobitný zákon. Týmto osobitným zákonom je zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 138/1991 Zb.“), ktorého ustanovenia sa použijú, ak zákon č. 369/1990 Zb. neurčí niečo iné.

33. Podľa § 1 ods. 1 druhej vety zákona č. 369/1990 Zb. obec je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom a s vlastnými príjmami.

33.1 Podľa § 4 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. obec samostatne rozhoduje a uskutočňuje všetky úkony súvisiace so správou obce a jej majetku, všetky záležitosti, ktoré ako jej samosprávnu pôsobnosť upravuje osobitný zákon, ak takéto úkony podľa zákona nevykonáva štát alebo iná právnická osoba alebo fyzická osoba.

33.2 Podľa § 4 ods. 3 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. obec pri výkone samosprávy najmä vykonáva úkony súvisiace s riadnym hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom obce a s majetkom vo vlastníctve štátu prenechaným obci do užívania.

34. Majetkom obce podľa § 8 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. sú veci vo vlastníctve obce a majetkové práva obce. Túto definíciu dopĺňa § 1 ods. 2 zákona č. 138/1991 Zb., podľa ktorého majetok obce tvoria nehnuteľné veci a hnutelné veci vrátane finančných prostriedkov, ako aj pohľadávky a iné majetkové práva, ktoré sú vo vlastníctve obce podľa tohto zákona alebo ktoré nadobudne obec do vlastníctva prechodom z majetku Slovenskej republiky na základe tohto zákona alebo osobitného predpisu, alebo vlastnou činnosťou.

35. K nakladaniu s majetkom obce zaujal právny názor ústavný súd už v náleze sp. zn. III. ÚS 389/08 z 1. apríla 2009, v ktorom konštatoval, že hospodárenie s majetkom obce a s jej finančnými prostriedkami je originálnou kompetenciou obce ako verejnoprávnej korporácie združujúcej predovšetkým jej obyvateľov. Vyplýva to jednak z ústavy (čl. 65 ods. 1), ale aj zo zákona č. 369/1990 Zb. [§ 4 ods. 1 a § 4 ods. 3 písm. a)]. Pri nakladaní so svojím majetkom má obec po formálnej stránke postavenie subjektu súkromného práva, avšak zákon určuje niektoré obmedzenia obce pri nakladaní s majetkom, ktoré nie sú typické pre majetkové hospodárenie iných súkromnoprávnych subjektov. Už len samotná existencia zákona č. 138/1991 Zb. dokazuje, že zákonodarca zamýšľal regulovať hospodárenie, a teda aj nakladanie s majetkom obce spôsobom odlišným v porovnaní s inými subjektmi súkromného práva. Zákony normujúce nakladanie

s majetkom obce majú zjavne charakter zákazov a obmedzení obce v jej voľnosti pri rozhodovaní o hospodárení s jej majetkom.

35.1 Obmedzenia uvedené v predchádzajúcom bode však nič nemenia na principiálne súkromnoprávnom postavení obce pri nakladaní (aj keď obmedzenom) so svojím majetkom, ktoré sa zásadne odlišuje od verejnoprávneho (vrchnostenského) postavenia obce pri výkone mocenských kompetencií samosprávy alebo preneseného výkonu štátnej správy.

36. Aj z názorov právnej teórie vyplýva, že nakladanie s majetkom obce je oblasťou súkromnoprávných vzťahov, v ktorých obec realizuje svoje súkromnoprávne oprávnenia vyplývajúce z vlastníckeho práva, teda vec užívať, požívať, držať a disponovať ňou. Ak obec vystupuje v právnych vzťahoch v rovnocennom postavení voči ďalším ich účastníkom, jej konanie je určené predmetom súkromnoprávnej regulácie.

37. Zodpovednosť za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci upravil zákonodarca v osobitnom právnom predpise, a to zákone č. 514/2003 Z. z. Taká úprava vyplýva aj zo skutočnosti, že v tomto prípade škoda vzniká z verejnoprávneho vzťahu, preto nemožno priamo (teda nie subsidiárne v zmysle § 25 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z.) použiť iné, súkromnoprávne orientované predpisy. Vzhľadom na uvedené sa zásadným pri posudzovaní vzniku zodpovednosti za škodu príslušného subjektu podľa zákona č. 514/2003 Z. z. stáva pojem „verejná moc“, resp. „výkon verejnej moci“ uvedený už v názve tohto zákona a interpretačne predurčujúci obsah všetkých jeho inštitútov. Zároveň platí (a je v okolnostiach preskúmvanej veci podstatné), že pokiaľ je samospráva (ako argumentuje aj sťažovateľka) súčasťou verejnej správy, je verejná správa súčasťou verejnej moci, a teda výkon verejnej moci v zmysle § 1 ods. 1 písm. a) zákona č. 514/2003 Z. z. sa z hľadiska predmetu úpravy týka aj výkonu samosprávy podľa § 1 ods. písm. b), a teda aj tretej časti tohto zákona. Uvedenú podmienku je potrebné vykladať vzhľadom na účel dotknutej právnej úpravy (s povahou „*lex specialis*“ oproti iným škodovým predpisom), a nie mechanicky, abstrahujúc od predmetných súvislostí. Pri „nevrchnostenských“ samosprávnych kompetenciách sa potom na náhradu škody použijú iné, súkromnoprávne predpisy.

38. Verejnou mocou v zmysle uznesenia Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sp. zn. I. ÚS 191/92 je taká moc, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované. Subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu. Verejnú moc vykonáva štát predovšetkým prostredníctvom orgánov moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej a za určitých podmienok ju môže vykonávať aj prostredníctvom ďalších subjektov. Kritériom na určenie, či iný subjekt koná ako orgán verejnej moci, je skutočnosť, či konkrétny subjekt rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb a tieto rozhodnutia sú štátnou mocou vynútiteľné, či môže štát do týchto práv a povinností zasahovať.

39. Verejnou mocou je teda taká moc, ktorá priamo alebo nepriamo autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, ktoré nie sú v rovnoprávnom postavení s orgánom verejnej moci a od vôle ktorých obsah rozhodnutia orgánu verejnej moci nezávisí. V súvislosti s vymedzením predmetu právnej úpravy sa za orgán verejnej moci považuje štátny, ako aj orgán územnej samosprávy, verejnoprávna inštitúcia, orgán záujmovej samosprávy, akákoľvek fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorej bol zverený výkon verejnej moci.

40. Verejnoprávna subjektivita spočíva v spôsobilosti donucovať, teda v nerovnom postavení a nadriadenosti subjektov, a je predpokladom pre výkon verejnej moci, ktorá autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkované, a subjekt, o ktorého právach alebo povinnostiach rozhoduje orgán verejnej moci, nie je v rovnoprávnom postavení s týmto orgánom a obsah rozhodnutia tohto orgánu nezávisí od vôle subjektu (DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2004, s. 61.).

41. Samotný pojem „výkon samosprávy“ nie je v zákone č. 514/2003 Z. z. definovaný. Z komentára k § 10 zákona č. 514/2003 Z. z. vyplýva, že tento zákon je koncipovaný tak, že sa vzťahuje nielen na štát, ale aj na územnú samosprávu. Zároveň

rieši vzájomné vzťahy medzi územnou samosprávou, na ktorú bol prenesený výkon štátnej správy, a štátom. V prípade územnej samosprávy zákon rozlišuje dve základné formy objektívnej zodpovednosti za škodu spôsobenú výkonom verejnej moci. Prvotnou podmienkou vzniku zodpovednosti za škodu je existencia rozhodnutia, ktorým bol v konkrétnej veci porušený zákon. Podmienkou zodpovednosti i v tomto prípade je, aby nezákonné rozhodnutie bolo zrušené či zmenené príslušným orgánom. Druhá forma objektívnej zodpovednosti sa týka nesprávneho úradného postupu, ktorým sa porušujú pravidlá postupu predvídané príslušnými zákonmi pre počínanie územnej samosprávy pri jej činnosti, a to aj pri takých úkonoch, ktoré sú vykonávané v rámci rozhodovacej činnosti, avšak neodrážajú sa priamo v obsahu vydaného rozhodnutia (Komentár zákona č. 514/2003 Z. z., JUDr. Imrich Fekete, CSc., právny systém EPI).

42. S prihliadnutím na relevantné časti napadnutého rozsudku najvyššieho súdu ústavný súd konštatuje, že najvyšší súd sa v ňom zaoberal a ústavne akceptovateľným spôsobom aj vysporiadal so zásadnou námietkou sťažovateľky, ktorou odôvodňovala prípustnosť a dôvodnosť dovolania podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP. Najvyšší súd konštatoval prípustnosť dovolania podaného z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci, avšak s dovolacou argumentáciou sťažovateľky sa nestotožnil, a preto jej dovolanie po vecnom preskúmaní nastolenej právnej otázky dosiaľ v rozhodovacej činnosti dovolacieho súdu neriešenej zamietol v relevantnej časti ako nedôvodné.

43. Samotné vecné posúdenie nastolenej právnej otázky najvyšším súdom ústavný súd považuje za ústavne udržateľné, a to s poukazom na svoju vlastnú rozhodovaciu činnosť (sp. zn. III. ÚS 389/08), názory právnej teórie, zohľadňujúc, že k výkladu právnych predpisov a ich inštitútov nemožno pristupovať len z hľadiska textu zákona, a to ani v prípade, keď sa text môže javiť ako jednoznačný a určitý, ale predovšetkým podľa zmyslu a účelu zákona (IV. ÚS 92/2012, I. ÚS 351/2010, IV. ÚS 71/2013). Ústavný súd preto konštatuje, že nakladanie s majetkom obce je síce originálnou samosprávnou pôsobnosťou obce, ktorá zásadným spôsobom vyjadruje jej autonómne postavenie, avšak pri disponovaní svojím majetkom obec vo vzťahu k druhej zmluvnej strane nemá postavenie vrchnostenské, ale rovnocenné, a preto sa na takto vzniknuté právne vzťahy

aplikujú predpisy súkromného práva. Verejnoprávny zásah do nakladania s majetkom obce sa prejavuje v podobe ustanovenia podmienok vstupu obce do súkromnoprávnych vzťahov, čo odlišuje obec od akejkoľvek inej právnickej osoby, súčasne to však neznamená, že jej postavenie ako účastníka takého právneho vzťahu nemá charakter rovnosti. Neprichádza preto do úvahy posudzovanie zodpovednosti obce za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom pri prevode vlastníckeho práva k nehnuteľnosti podľa zákona č. 514/2003 Z. z., ktorého základným východiskom pre vznik zodpovednosti za škodu je, že ku škode došlo rozhodnutím alebo postupom príslušného orgánu ako nositeľa verejnej moci pri výkone verejnej moci, v rámci ktorého bol tento orgán v postavení nadradenom. Tento prvok pri nakladaní s majetkom obce absentuje.

44. K argumentácii sťažovateľky ústavný súd dodáva, že ako z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, sťažovateľka uzatvorila kúpnu zmluvu s vyššou kúpnu cenou dobrovoľne (na základe vlastného rozhodnutia) v režime Občianskeho zákonníka, teda súkromnoprávneho predpisu, pre ktorý je charakteristický princíp zmluvnej voľnosti, i keď sťažovateľka súčasne uviedla, že bola k tomu donútená. V takom prípade by však bolo v súdnom konaní potrebné riešiť otázku platnosti kúpnej zmluvy pre nedostatok slobodnej vôle na strane sťažovateľky.

45. S prihliadnutím na dosiaľ uvedené postup najvyššieho súdu, ktorý vyústil do vydania napadnutého rozsudku, nemožno podľa názoru ústavného súdu považovať za taký, ktorým by došlo k popretiu podstaty, zmyslu alebo účelu vo veci sťažovateľky aplikovaných právnych noriem. Vzhľadom na uvedené ani napadnutý rozsudok najvyššieho súdu nemožno považovať za neodôvodnený či arbitrárny.

46. Keďže najvyšší súd svoje rozhodnutie vo veci zamietnutia dovolania sťažovateľky podaného podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP zdôvodnil v dostatočnej podobe, ústavný súd pri predbežnom prerokovaní dospel k záveru, že medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu a obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorých vyslovenia porušenia sa sťažovateľka domáha,

neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by po prípadnom prijatí relevantnej časti ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o ich porušení.

47. Sťažovateľka ústavnou sťažnosťou podanou ústavnému súdu namietala taktiež porušenie svojho základného práva na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom zaručeného v čl. 46 ods. 3 ústavy. Je evidentné, že v okolnostiach danej veci je porušenie tohto základného práva podmienené porušením základného práva na súdnu ochranu, resp. práva na spravodlivé súdne konanie. Pokiaľ teda ústavný súd v súvislosti s namietaným porušením základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (prípadne práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru) nezistil žiadne pochybenie zo strany konajúceho súdu, nebolo možné konštatovať ani porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 3 ústavy.

48. Na podklade uvedených skutočností preto ústavný súd ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

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

V Košiciach 9. februára 2021

Libor Duľa
predseda senátu