



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 355/04-20

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 24. novembra 2004 predbežne prerokoval sťažnosť Márie Okaľovej, N. H., zastúpenej advokátom JUDr. B. K., V. n. T., ktorou namieta porušenie svojho základného práva podľa čl. 2 ods. 2, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd v spojení s čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3 Cdo 13/2003 z 27. mája 2004, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť Márie Okaľovej 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 22. septembra 2004 doručená sťažnosť Márie Okaľovej, N. H. (ďalej len „sťažovateľka“), zastúpenej advokátom JUDr. B. K., V. n. T., ktorou namieta porušenie svojho základného práva podľa čl. 2 ods. 2, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len

„dohovor“) v spojení s čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 5 ústavy rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 3 Cdo 13/2003 z 27. mája 2004.

Z obsahu sťažnosti sťažovateľky a pripojenej prílohy vyplývajú nasledovné rozhodujúce skutočnosti.

Okresný úrad práce Vranov nad Topľou (ďalej len „žalobca“) sa domáhal na Okresnom súde Vranov nad Topľou (ďalej len „okresný súd“) voči sťažovateľke zaplataenia nevrátenej časti príspevku poskytnutého na zriadenie spoločensky účelného pracovného miesta (ďalej len „príspevok“) vo výške 55 723 Sk a taktiež zaplataenia zmluvnej pokuty vo výške 55 723 Sk.

Okresný súd rozsudkom sp. zn. 5 C 889/00 z 9. apríla 2001 zaviazal sťažovateľku zaplatiť žalobcovi istinu 55 723 Sk, zmluvnú pokutu 55 723 Sk a trovy konania 4 576 Sk.

Na základe odvolania sťažovateľky Krajský súd v Prešove (ďalej len „krajský súd“) ako odvolací súd rozsudkom sp. zn. 3 Co 572/01, 3 Co 6/02 z 11. apríla 2002 potvrdil rozsudok okresného súdu. Zároveň krajský súd v tomto rozsudku na základe žiadosti sťažovateľky pripustil dovolanie, a to iba proti potvrdzujúcemu výroku o povinnosti sťažovateľky zaplatiť žalobcovi zmluvnú pokutu vo výške 55 723 Sk.

Proti predmetnému rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka dovolanie. V odôvodnení dovolania uviedla, že v konaní o poskytnutie nenávratného príspevku nie je prípustné stanoviť ďalšie obmedzujúce podmienky, najmä určovať zmluvnú pokutu, lebo táto možnosť zo znenia vyhlášky Ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny Slovenskej republiky č. 210/1994 Z. z., ktorou sa určuje postup a podrobnejšie podmienky pri vytváraní spoločensky účelných pracovných miest a organizovaní verejnoprospešných prác (ďalej len „vyhláška č. 210/1994 Z. z.“), nevyplýva. Podľa sťažovateľky takýto postup je v rozpore so zásadou, že občanom nemôže štátny orgán ukladať ďalšie povinnosti (obmedzenia), než aké pripúšťa zákon a predpisy vydané na jeho vykonanie. Porovnaním daňových a iných

predpisov možno zistiť, že štát výslovne uvádza v jednotlivých predpisoch prípady, kde možno uplatniť penále.

Ďalej sťažovateľka ako uviedla, v dohode z 19. septembra 1995 sa zaviazala žalobcovi, že vytvorí jedno pracovné miesto v profesii krajčírka, absolventka strednej školy. Nad rámec vyššie uvedenej vyhlášky však v dohode boli stanovené viaceré podmienky, ako povinnosť sťažovateľky vrátiť poskytnutú časť nenávratného príspevku v prípade prekročenia 180 kalendárnych dní neobsadenia spoločensky účelného pracovného miesta a súčasne uhradiť zmluvnú pokutu.

Sťažovateľka namietala, že okresný súd sa nevysporiadal so skutočnosťou, že ide o osobitný druh dohody na realizovanie politiky zamestnanosti, kde nemožno bez ďalšieho aplikovať zásady z Občianskeho zákonníka (§ 544 o zmluvnej pokute). Podľa nej je jedinou sankciou prípadného nedodržania dohody vrátenie poskytnutého nenávratného príspevku.

Podľa sťažovateľky k porušeniu dohody z jej strany nedošlo, lebo ona vytvorila pracovné miesto pre absolventa a aj ho realizovala. Je toho názoru, že štátny orgán prekročil rozsah svojich právomocí, keď jej stanovil povinnosť platiť zmluvnú pokutu ako sankciu za nesplnenie niektorých povinností vyplývajúcich jej z uzavretej dohody o poskytnutí príspevku.

Najvyšší súd rozsudkom sp. zn. 3 Cdo 13/03 z 27. mája 2004 dovolanie sťažovateľky proti rozsudku krajského súdu z 11. apríla 2002 zamietol.

Podľa sťažovateľky najvyšší súd odôvodnil svoje rozhodnutie tým, že považoval účastníkmi uzavretú dohodu o spoločensky účelných pracovných miestach (ktorej súčasťou bola dohoda o zmluvnej pokute) za vzťah súkromnoprávny, v ktorom účastníci vystupovali v rovnoprávnom postavení, a obsah dohody závisel na ich vôli, takže nebola rozhodujúca skutočnosť, že vyhláška č. 210/1994 Z. z. výslovne neupravuje možnosť dohodnutia zmluvnej pokuty pri nedodržaní podmienok dohody uzavretej podľa § 4 uvedenej vyhlášky.

Dojednanie zmluvnej pokuty podľa § 544 Občianskeho zákonníka nepovažoval najvyšší súd za sankciu nad rámec uvedenej vyhlášky.

Sťažovateľka sa domnieva, že napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu sa zasiahlo do jej základných práv zakotvených v čl. 13 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 2 ods. 3 ústavy a že štátny orgán konal nad rámec svojich možností stanovených ústavou a porušil čl. 2 ods. 2 ústavy, pričom orgány súdnictva zastávajú opačný názor a porušili jej ústavné právo priznané čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Sťažovateľka žiada, aby ústavný súd deklaroval porušenie jej základných práv podľa čl. 2 ods. 2, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1, čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj čl. 6 ods. 1 dohovoru v spojení s čl. 1 ods. 2 a s čl. 7 ods. 5 ústavy, zrušil rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 3 Cdo 13/2003 z 27. mája 2004 a vec mu vrátil na ďalšie konanie s právnym názorom, že k vydaniu rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 3 Cdo 13/2003 z 27. mája 2004 došlo v rozpore s ústavou, a prikázal, aby najvyšší súd obnovil stav pred porušením jej základných práv.

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 sťažovateľa. 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, 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.

Z obsahu sťažnosti a z pripojeného rozhodnutia najvyššieho súdu sp. zn. 3 Cdo 13/2003 z 27. mája 2004 ústavný súd zistil, že 19. septembra 1995 uzavrela sťažovateľka so žalobcom dohodu č. 389/95 o vytvorení spoločensky účelného pracovného miesta v profesii krajčírka, absolventka strednej školy, ktoré miesto malo byť obsadzované počas doby najmenej dvoch rokov a doba obsadzovania mala byť naplnená najneskôr do 30 mesiacov od podpísania dohody.

Na základe tejto dohody mal žalobca poskytnúť sťažovateľke na vytvorenie miesta nenávratný finančný príspevok na úhradu mzdy v sume 66 000 Sk (v skutočnosti bol poskytnutý vo výške 55 732 Sk) a z čl. III tejto dohody vyplýva pre žalovanú podľa § 544 Občianskeho zákonníka pri nedodržaní podmienok stanovených v čl. I bode 4 a 6 dohody povinnosť zaplatiť zmluvnú pokutu vo výške 5 % z nenávratného finančného príspevku poskytnutého na predmetné pracovné miesto za každý i začatý kalendárny mesiac nesplneného záväzku.

Ako ďalej vyplýva z písomnej dokumentácie predloženej sťažovateľkou, pri kontrole 13. júla 2000 bolo zistené porušenie dohodnutých podmienok tým, že pracovné miesto v profesii krajčírka bolo obsadené osobou bez maturity a došlo k súhrnnému prekročeniu 180 kalendárnych dní neobsadenia predmetného miesta dňom 29. decembra 1997, a z toho dôvodu sťažovateľke vznikla povinnosť do 8. januára 1998 vrátiť nenávratný príspevok v zmysle § 3 vyhlášky č. 210/1994 Z. z., ako aj zaplatiť dohodnutú zmluvnú pokutu.

Na splnenie tejto povinnosti bola sťažovateľka zaviazaná rozsudkom okresného súdu sp. zn. 5 C 889/00 z 9. apríla 2001 potvrdeným rozsudkom odvolacieho súdu sp. zn. 3 Co 572/01, 3 Co 6/02 z 11. apríla 2002. Odvolací súd proti svojmu rozsudku

pripustil dovolanie s vymedzením dovolacej otázky, či možno rozširovať občanom pri dohodách sankcie nad rámec vyhlášky č. 210/1994 Z. z., pretože uvedená vyhláška v § 4 ods. 2 písm. g) podľa gramatického výkladu taxatívne neurčuje povinnosti občana, ktorý podniká, pri uzatváraní dohôd o poskytnutí príspevku na spoločensky účelné pracovné miesta a priamo neukladá občanovi a okresnému úradu, aby si pre prípad nesplnenia dohody mohli dohodnúť aj zmluvnú pokutu.

Proti rozsudku odvolacieho súdu podala sťažovateľka dovolanie podľa § 238 ods. 3 písm. a) Občianskeho súdneho poriadku (ďalej len „OSP“) a jeho dôvodnosť argumentovala podľa § 241 ods. 1 písm. b) a d) OSP.

Najvyšší súd ako súd dovolací (§ 10a ods. 1 OSP) po zistení, že dovolanie sťažovateľka podala včas (§ 240 ods. 1 OSP), proti rozhodnutiu, ktoré možno napadnúť týmto opravným prostriedkom [§ 238 ods. 3 písm. a) OSP], bez nariadenia dovolacieho pojednávania (§ 243a ods. 1 OSP) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu v rozsahu podľa § 242 ods. 1 OSP a dospel k záveru, že dovolanie nie je dôvodné.

Dovolací súd musel najprv riešiť otázku, či dovolanie v danej veci je prípustné a následne otázku, v akom rozsahu rozsudok odvolacieho súdu je dovolaním napadnutý.

V ustanovení § 238 ods. 3 písm. a) OSP je odvolaciemu súdu zverené oprávnenie založiť výrokom jeho rozsudku prípustnosť dovolania v prípade, že toto rozhodnutie je zásadného právneho významu. V prípade takto pripusteného dovolania je dovolateľ oprávnený napadnúť jeho rozhodnutie len z dôvodu, že spočíva na nesprávnom právnom posúdení veci [§ 241 ods. 2 písm. d) OSP], a to práve len v tej konkrétne vymedzenej otázke, pre ktorú bolo dovolanie pripustené.

Podľa § 242 ods. 1 OSP dovolací súd preskúma rozhodnutie odvolacieho súdu v rozsahu, v ktorom bol jeho výrok napadnutý, pritom je viazaný uplatnenými dovolacími dôvodmi a ich obsahovým vymedzením dovolateľom. Z tohto ustanovenia vyplýva ďalej povinnosť dovolacieho súdu prihliadnúť vždy jednak na vady uvedené v § 237 OSP, jednak

na tzv. iné vady konania, ktoré mali za následok nesprávne rozhodnutie vo veci. Najvyšší súd existenciu týchto väd z obsahu spisu nezistil.

V danej veci odvolací súd považoval svoje rozhodnutie za rozhodnutie po právnej stránke zásadného významu len v otázke posúdenia možnosti dojednania zmluvnej pokuty podľa § 544 Občianskeho zákonníka pri dohodách o vytvorení spoločensky účelných pracovných miest uzatváraných podľa vyhlášky č. 210/1994 Z. z. Vzhľadom na viazanosť dovolacieho súdu uplatneným dovolacím dôvodom, dovolací súd sa preto ďalej zaoberal len odvolacím súdom vymedzenou právnou otázkou.

V okolnostiach prípadu bolo nutné predovšetkým zistiť, z akého právneho vzťahu žalobca vyvodzuje ním uplatňovaný nárok.

Podľa § 3 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 83/1991 Zb. o pôsobnosti orgánov Slovenskej republiky pri zabezpečovaní politiky zamestnanosti v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 83/1991 Zb.“) (v čase poskytnutia príspevku platný právny predpis) spoločensky účelným pracovným miestom je každé

- a) nové pracovné miesto, ktoré vytvára zamestnávateľ na základe písomnej dohody s príslušným štátnym orgánom práce a ktoré obsadzuje uchádzačmi o zamestnanie vedenými v evidencii uchádzačov o zamestnanie,
- b) pracovné miesto, ktoré zamestnávateľ na základe písomnej dohody s príslušným štátnym orgánom práce obsadzuje absolventom školy a mladistvým,
- c) nové pracovné miesto vytvorené na základe písomnej dohody medzi príslušným štátnym orgánom práce a občanom, ktorý začne vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť.

Podľa § 3 ods. 4 citovaného zákona na spoločensky účelné pracovné miesta príslušný štátny orgán práce v spolupráci s príslušným orgánom Fondu zamestnanosti môže poskytnúť

- a) návratný príspevok
- b) nenávratný príspevok.

Fond zamestnanosti ako verejnoprávna inštitúcia na financovanie hmotného zabezpečenia poskytovaného uchádzačom o zamestnanie a na financovanie aktívnej politiky zamestnanosti bol zriadený zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 10/1993 Z. z. o Fonde zamestnanosti Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonov v znení neskorších predpisov.

Podľa § 12 písm. b) bodu 1 tohto zákona (v znení platnom v čase poskytnutia príspevku) sa prostriedky používali na financovanie výdavkov na aktívnu politiku zamestnanosti a poskytovali ich úrady práce.

Postup a podrobnejšie podmienky pri vytváraní spoločensky účelných pracovných miest a organizovaní verejnoprospešných prác, ako aj maximálnu výšku príspevku na úhradu nákladov v zmysle § 3 ods. 6 zákona č. 83/1991 Zb. upravovala vyhláška č. 210/1994 Z. z.

Podľa § 4 ods. 1 citovanej vyhlášky okresný úrad uzavrie s vybraným zamestnávateľom alebo občanom, ktorý začne vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť, písomnú dohodu o poskytnutí príspevku na spoločensky účelné pracovné miesto.

Podľa § 4 ods. 2 písm. g) uvedenej vyhlášky takáto uzavretá dohoda obsahuje najmä (okrem iného) záväzok zamestnávateľa alebo občana, ktorý začne vykonávať samostatnú zárobkovú činnosť, že vráti na účet Fondu zamestnanosti Slovenskej republiky, ktorý spravuje okresný úrad práce, poskytnutý návratný, ako i nenávratný príspevok pri nedodržaní dohodnutých podmienok v lehote do troch mesiacov odo dňa porušenia dohodnutých podmienok, ak sa nedohodne s okresným úradom práce inak.

V okolnostiach prípadu, aj keď predmetom vzťahu medzi žalobcom a sťažovateľkou založeného na základe dohody o vytvorení spoločensky účelného pracovného miesta (ktorej súčasťou bola aj dohoda o zmluvnej pokute) bolo poskytnutie nenávratného účelového príspevku z Fondu zamestnanosti Slovenskej republiky na zabezpečenie verejného cieľa, možno tento vzťah považovať za vzťah súkromnoprávny (občianskoprávny). Podľa platnej

judikatúry najvyššieho súdu „*prostriedky, podľa obsahu zmluvy, boli poskytnuté z fondu, ktorý nie je štátnym fondom, ani nešlo o prostriedky štátneho rozpočtu. Prostriedky neboli poskytnuté na základe rozhodnutia orgánu verejnej správy, ale na základe zmluvy uzavretej medzi odporcom ako podnikateľom a príslušným úradom práce, ako orgánom štátnej správy v oblasti zamestnanosti, ktorému bola zverená právomoc uzatvárať zmluvy o poskytnutí príspevkov*“ (uznesenie najvyššieho súdu z 15. decembra 1998 sp. zn. Nds SŽ 6/98).

V súvislosti s riešením vymedzenej dovolacej otázky najvyšší súd tak posúdil predmetný právny vzťah založený medzi účastníkmi ako právny vzťah založený na princípoch právnej rovnosti a autonómie jeho subjektov ako základných zásadách práva súkromného na rozdiel od verejnoprávných vzťahov založených na právne nerovnom postavení ich subjektov vystupujúcich v pomere nadriadenosti a podriadenosti. Zo súkromnej autonómie účastníkov najvyšší súd vyvodzoval vôľu účastníka vstúpiť do nejakého právneho vzťahu a prevziať na seba určitú právnu povinnosť. V intenciách ďalšej zásady súkromného práva „všetko je dovolené, čo nie je zakázané“ najvyšší súd vyvodil záver, že dojednanie zmluvnej pokuty podľa § 544 Občianskeho zákonníka (ako zabezpečovacieho prostriedku záväzku) v čl. III dohody uzavretej podľa § 4 ods. 1 vyhlášky č. 210/1994 Z. z. nie je sankciou nad rámec uvedenej vyhlášky.

Sťažovateľka tvrdí, že týmto záverom najvyšší súd ako dovolací súd zasiahol do jej základných práv zakotvených v čl. 2 ods. 2, čl. 2 ods. 3, čl. 13 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru v spojení s čl. 1 ods. 2 a čl. 7 ods. 5 ústavy.

Ústavný súd najprv pripomína, že v súlade so svojou všeobecnou právomocou vyjadrenou v čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Táto právomoc spolu s právomocou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy umožňuje preskúmať aj rozhodnutie všeobecného súdu vrátane najvyššieho súdu, avšak len z hľadiska, či napadnuté rozhodnutie najvyššieho súdu je alebo nie je v súlade s ústavnoprocenými zásadami upravenými v ústave a princípmi spravodlivého procesu podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Ústavnému súdu neprislúcha výklad obyčajných zákonov, tak ako sa toho domáha

sťažovateľka. Ústavný súd musí preskúmať len to, či sa tieto obyčajné zákony nevyložili spôsobom, ktorý je svojvoľný (arbitrárny) alebo ústavne neudržateľný pre zjavné pochybenie a omyly v posudzovaní obsahu takýchto právnych úprav (IV. ÚS 90/04).

Z napadnutého rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 3 Cdo 13/2003 z 27. mája 2004, ktorým bola vyslovená nedôvodnosť podaného dovolania sťažovateľky, vyplýva, že právne úvahy v ňom uvedené sú zrozumiteľné a dostatočne logické, vychádzajúce zo skutkových okolností prípadu a relevantných právnych noriem. Predmetné rozhodnutie nevykazuje znaky svojvôle. Najvyšší súd uzavrel, že v prípade sťažovateľkou uzavretej dohody o vytvorení spoločensky účelného pracovného miesta (ktorej súčasťou bola aj dohoda o zmluvnej pokute), ide o súkromnoprávnu zmluvu a že ak ju mohol orgán verejnej moci uzavrieť, tak už v jej rámci neplatí čl. 2 ods. 2 ústavy „štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ (pre oblasť základných práv a povinností spresnený v čl. 13 ods. 1 ústavy), ale čl. 2 ods. 3 ústavy „každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané a nikoho nemožno nútiť, aby konal niečo, čo zákon neukladá“.

Okrem toho podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu neúspech v konaní o riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkoch v rámci uplatňovania súdnej či inej právnej ochrany podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nezakladá bez ďalšieho právomoc ústavného súdu na konanie o podnete fyzickej alebo právnickej osoby (I. ÚS 40/95, I. ÚS 8/96, II. ÚS 3/97). Samotné konanie a rozhodnutie súdu je prejavom toho, že základné právo na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy bolo v prípade sťažovateľky rešpektované.

Ústavný súd vychádzajúc zo skutkových okolností, ktoré vyplynuli z predloženého rozhodnutia najvyššieho súdu, z právnych východísk a záverov, odmietol sťažnosť sťažovateľky podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú v celom rozsahu namietaného porušenia jej základných ústavných práv, t. j. aj v rozsahu tvrdení o porušení práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Z tohto dôvodu ústavný súd už nerozhodoval ani o návrhu sťažovateľky, ktorým sa domáhala zrušenia napadnutého rozhodnutia najvyššieho súdu a vrátenia veci na ďalšie konanie.

Z uvedených dôvodov rozhodol ústavný súd tak, ako je uvedené vo výrokovej časti tohto rozhodnutia.

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

V Košiciach 24. novembra 2004