



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 163/2020-15

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 15. apríla 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca), zo sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Petra Molnára predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť obchodnej spoločnosti LL real invest, s. r. o., Štúrova 165, Nitra, IČO 36 701 521, zastúpenej advokátskou kanceláriou BIZOŇ & PARTNERS, s. r. o., Hviezdoslavovo námestie 25, Bratislava, v mene ktorej koná prokurista Mgr. Michal Bizoň, LL.M., vo veci namietaného porušenia čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 4 Cdo 162/2018 a jeho rozsudkom z 28. novembra 2019 a takto

### **r o z h o d o l :**

Ústavnú sťažnosť obchodnej spoločnosti LL real invest, s. r. o., **o d m i e t a** ako zjavne neopodstatnenú.

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

#### **Argumentácia ústavnej sťažnosti**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 17. februára 2020 doručená ústavná sťažnosť obchodnej spoločnosti LL real invest, s. r. o., Štúrova 165, Nitra, IČO 36 701 521 (ďalej len „sťažovateľka“), vo veci namietaného porušenia čl. 46

ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) postupom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v konaní vedenom pod sp. zn. 4 Cdo 162/2018 a jeho rozsudkom z 28. novembra 2019.

2. Z ústavnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľka ako žalobkyňa sa žalobou zo 14. novembra 2014 domáhala proti žalovanému mestu Nitra (ďalej len „žalovaný“) určenia, že zámenná zmluva zo 14. novembra 2011 v znení dodatku zo 6. marca 2012 je neplatná. Konanie bolo vedené na Okresnom súde Nitra (ďalej len „okresný súd“) pod sp. zn. 10 C 255/2014.

3. V zámennej zmluve bolo dohodnuté jednak, že sťažovateľka odovzdá žalovanému a prevedie na neho vlastnícke právo k stavbe „[REDAKOVANÉ]“, ktorú sa zaviazala postaviť na vlastné náklady na pozemkoch vo výlučnom vlastníctve žalovaného s parcelným č. 4656/7 a č. 4657/2 zapísaných na [REDAKOVANÉ] pre katastrálne územie [REDAKOVANÉ], ale aj to, že žalovaný odovzdá sťažovateľke a prevedie na ňu vlastnícke právo k nehnuteľnostiam zapísaným na [REDAKOVANÉ] pre katastrálne územie [REDAKOVANÉ], a to k pozemku s parcelným č. 2215, stavbe so súpisným č. 1495 – „[REDAKOVANÉ]“ na [REDAKOVANÉ], postavenej na parcele č. 2215 a stavbe skladovacích priestorov bez súpisného čísla postavenej na parcele č. 2215.

4. Sťažovateľka neplatnosť zmluvy odôvodňovala argumentmi:

a) zmluva bola uzavretá v rozpore so zákonom Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o majetku obcí“) a so zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,

b) podkladom pre uzavretie zmluvy bolo uznesenie Mestského zastupiteľstva v Nitre (ďalej len „mestské zastupiteľstvo“) č. 368/2010-MZ zo 16. decembra 2010, v ktorom boli označené neexistujúce parcely,

c) sťažovateľka zmluvu uzavrela v omyle o rozhodujúcich skutočnostiach a

d) žalovaný uzavretím zmluvy porušil zákon č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“).

5. Rozsudkom okresného súdu č. k. 10 C 255/2014-235 zo 4. apríla 2016 bola žaloba sťažovateľky zamietnutá.

6. Podľa názoru okresného súdu uznesenie mestského zastupiteľstva žalovaného zo 16. decembra 2010 bolo v súlade s vtedy účinným zákonom, lebo s poukazom na ustanovenie § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí sa rozhodlo, že ide o prípad hodný osobitného zreteľa, čo nebolo potrebné odôvodňovať. Nová právna úprava nadobudla účinnosť až od 1. januára 2011 a jej prechodné a záverečné ustanovenia neurčujú, že by sa aj na právne vzťahy vzniknuté za účinnosti pôvodnej právnej úpravy mala vzťahovať nová právna úprava. Preto keď primátor žalovaného na základe uznesenia zo 16. decembra 2010 uzavrel zámennú zmluvu, konal na základe platného uznesenia a tento právny úkon nemôže byť z tohto dôvodu neplatný. Pozemky, na ktorých mala byť postavená stavba a ktoré boli vytvorené geometrickým plánom č. 10/2008, nie sú predmetom zámennej zmluvy, a preto nemôžu spôsobiť jej neplatnosť v časti týkajúcej sa zámeny nehnuteľností. Sťažovateľka stavbu so súpisným č. 1495 – „[REDAKOVANÉ]“ prebrala v stave, aký existoval v deň uzavretia zámennej zmluvy. Tento stav jej bol známy, čo potvrdila svojím podpisom, pričom podpísala aj odovzdávací a preberací protokol. V konaní nebol preukázaný žiaden omyl na strane sťažovateľky v namietanom smere, a preto ani z tohto dôvodu nemôže byť právny úkon neplatný. Žalovaný je verejným obstarávateľom, a je preto povinný pri verejnom obstarávaní postupovať podľa zákona o verejnom obstarávaní. V danom prípade však nešlo o zákazku podľa vtedy účinného zákona, pretože medzi stranami sporu bolo vylúčené akékoľvek finančné protiplnenie, jej predmetom nebolo dodanie stavebných prác a zákon o verejnom obstarávaní sa nevzťahuje ani na nadobúdanie nehnuteľností.

7. Rozsudkom krajského súdu č. k. 5 Co 477/2016-401 z 19. januára 2018 bol rozsudok okresného súdu v celom rozsahu potvrdený.

8. Proti rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka 31. marca 2018 dovolanie.

9. Rozsudkom najvyššieho súdu sp. zn. 4 Cdo 162/2018 z 28. novembra 2019 bolo dovolanie sťažovateľky zamietnuté.

10. Podľa názoru sťažovateľky dovolacím rozsudkom najvyššieho súdu došlo k porušeniu označených práv sťažovateľky podľa ústavy, listiny a dohovoru.

11. Sťažovateľka predovšetkým argumentovala, že uzavretá zámenná zmluva je absolútne neplatná, keďže primátor žalovaného nekonal pri jej uzavretí na základe platného uznesenia mestského zastupiteľstva. K uzavretiu zámennej zmluvy došlo v dobe, keď ustanovenie § 9a ods. 1 zákona o majetku obcí (v znení účinnom od 1. januára 2011) za primárne spôsoby prevodov vlastníctva majetku obce stanovoval (a aj dnes stanovuje) jednak prevod na základe obchodnej verejnej súťaže, ďalej prevod dobrovoľnou dražbou a napokon prevod priamym predajom najmenej za cenu určenú znaleckým posudkom. Strany sporu však žiaden z týchto dôvodov nevyužili, ale uzavreli zámennú zmluvu, čo žalovaný odôvodnil tým, že malo ísť o dôvod hodný osobitného zreteľa v zmysle § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí, k čomu bolo 16. decembra 2010 schválené uznesenie mestského zastupiteľstva. Sťažovateľka poukazovala v žalobe na to, že keďže zámenná zmluva bola uzavretá 14. novembra 2011, tak osobitný zreteľ už musel byť v zmysle ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí v znení účinnom od 1. januára 2011 zdôvodnený, čo však nebolo dané a neboli splnené ani ďalšie podmienky podľa tohto ustanovenia, to všetko s následkom absolútnej neplatnosti zámennej zmluvy. Krajský súd vyriešil túto právnu otázku tak, že aj keď osobitný zreteľ zdôvodnený nebol, napriek tomu je zámenná zmluva platná, pretože bol k nej doložený riadny súhlas mestského zastupiteľstva, ktorý spĺňal podmienky podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí v znení účinnom v čase, keď bol tento súhlas daný, teda v znení účinnom do 31. decembra 2010. S novelou zákona o majetku obcí účinnou od 1. januára 2011 sa krajský súd vysporiadal s poukazom na to, že novela v prechodných a záverečných ustanoveniach neobsahuje úpravu, podľa ktorej by sa mali právne vzťahy vzniknuté za účinnosti pôvodnej právnej úpravy spravovať novou právnou úpravou.

12. Sťažovateľka v podanom dovolaní argumentovala, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil už len tým, že na ňu aplikoval ustanovenie § 9a zákona o majetku obcí v nesprávnom časovom znení. Keďže zámenná zmluva bola uzavretá 14. novembra 2011, aplikácia právnej úpravy účinnej do 31. decembra 2010 je zjavne nesprávna. Vo všeobecnosti platí, že každá zmluva sa spravuje právnou úpravou účinnou v čase jej uzavretia, prípadne aj neskoršou právnou úpravou (ak ide o prípustnú retroaktivitu právnej normy), ale rozhodne nikdy nie už neúčinnou právnou úpravou.

13. Presvedčivosť právneho posúdenia veci krajským súdom spochybňuje aj jeho úvaha, podľa ktorej zákon o majetku obcí v prechodných a záverečných ustanoveniach neobsahuje úpravu, v zmysle ktorej by sa mali právne vzťahy vzniknuté za účinnosti pôvodnej právnej úpravy spravovať novou právnou úpravou. V tejto súvislosti sťažovateľka osobitne zdôrazňuje, že samotným rozhodnutím mestského zastupiteľstva o schválení prevodu majetku žalovaného ešte žiaden právny vzťah medzi stranami budúcej zmluvy nevznikol. Ten v danom prípade vznikol až okamihom nadobudnutia účinnosti zámennej zmluvy. Zákon o majetku obcí preto nemusel obsahovať žiadne prechodné, ale ani záverečné ustanovenia na to, aby sa zámenná zmluva mohla spravovať právnou úpravou v čase jej uzavretia.

14. Sťažovateľka bola (a stále je) toho názoru, že pri uzatváraní zmlúv o prevodoch majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa podľa § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí musí príslušná zmluva spĺňať všetky zákonné podmienky stanovené právnou úpravou účinnou v čase uzavretia zmluvy, a to vrátane súhlasu obecného zastupiteľstva, ktoré musí obsahovať všetky náležitosti podľa účinnej právnej úpravy. Ak súhlas obecného zastupiteľstva tieto podmienky už nespĺňa, pretože od jeho schválenia došlo k zmene príslušnej právnej úpravy, nemôže byť takýto súhlas podkladom pre následné uzavretie právneho úkonu obce. V takom prípade musí obecné zastupiteľstvo schváliť nové uznesenie spĺňajúce zákonné podmienky podľa právnej úpravy účinnej v čase uzavretia právneho úkonu.

15. Sťažovateľka odvodzovala neplatnosť zámennej zmluvy tiež od toho, že aj keby na uzavretie zámennej zmluvy 14. novembra 2011 postačoval súhlas mestského

zastupiteľstva zo 16. decembra 2010 (teda súhlas daný ešte za predchádzajúcej právnej úpravy), vzhľadom na jeho obsah ani v takom prípade neboli splnené podmienky na to, aby žalovaný mohol zámennú zmluvu uzavrieť na základe ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí.

16. Podľa názoru krajského súdu jednou z výnimiek pri prevode majetku obce sú prípady hodné osobitného zreteľa, o ktorých obecné zastupiteľstvo rozhodne trojpäťtinovou väčšinou prítomných poslancov. Zákon o majetku obcí bližšie nekonkretizuje prípady hodné osobitného zreteľa a jedinou podmienkou je, že musí ísť o rozhodnutie väčšiny prítomných poslancov. Uznesenie mestského zastupiteľstva bolo podľa krajského súdu schválené predpísanou väčšinou, v dôsledku čoho k porušeniu zákona o majetku obcí nedošlo.

17. Podľa názoru sťažovateľky (vyjadreného aj v dovolaní) ustanovenie § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí v znení účinnom do 31. decembra 2010 obsahovalo nie jednu, ale až dve podmienky na využitie výnimky pri predaji majetku žalovaného. Jednou z týchto podmienok je krajským súdom spomínané schválenie uznesenia mestského zastupiteľstva trojpäťtinovou väčšinou prítomných poslancov. Zároveň však nepochybné druhou podmienkou je, že skutočne musí ísť o prípad hodný osobitného zreteľa. Aby toto bolo možné preskúmať, je nevyhnutné, aby uznesenie mestského zastupiteľstva alebo nejaký iný sprievodný dokument aj za právnej úpravy účinnej do 31. decembra 2010 obsahoval aspoň špecifikovanie dôvodu, pre ktorý sa zvolil postup podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí, a teda že nešlo iba o účelové obchádzanie zákona. Pri takýchto prevodoch teda skutočne musí ísť o prípad hodný osobitného zreteľa a tento musí byť určito a zrozumiteľne odôvodnený tak, aby bolo zrejmé, prečo sa nevyužili iné (transparentnejšie) postupy prevodu, ktoré ustanovenie § 9a ods. 1 až 7 zákona o majetku obcí preferuje. Ak súhlas mestského zastupiteľstva tieto podmienky nespĺňa, nemôže byť podkladom pre následné uzavretie právneho úkonu žalovaným.

18. Najvyšší súd síce posúdil dovolanie sťažovateľky ako prípustné, ale meritórne ho zamietol, a to s poukazom na zákaz retroaktivity právnych noriem podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Podľa názoru najvyššieho súdu pri prevode pozemku formou zámennej zmluvy je dôvod osobitného zreteľa podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí v zásade

vždy daný. Toto odôvodnenie najvyššieho súdu považuje sťažovateľka za zjavne nesprávne a svojvoľné.

19. Argument najvyššieho súdu, že pri uzavretí zámennej zmluvy je vždy daný dôvod hodný osobitného zreteľa, je vyvrátený už tým, že ak by zákonodarca skutočne považoval zámennú zmluvu paušálne za dôvod hodný osobitného zreteľa, tak by to nepochybne vyslovene uviedol. Keďže sa tak nestalo, je potrebné posudzovať tento aspekt vždy od prípadu k prípadu osobitne.

20. Podľa názoru sťažovateľky logickým a teleologickým výkladom ustanovenia § 9a zákona o majetku obcí (dokonca aj v znení účinnom do 31. decembra 2010) možno dospieť k jednoznačnému záveru, že úmyslom zákonodarcu vzhľadom na verejný záujem bola v prvom rade transparentnosť pri nakladaní s majetkom obce. Z dôvodovej správy zákona č. 507/2010 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov, vyplýva, že *«dôvodom navrhovaných zmien je skutočnosť, že aplikácia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí je najkritickejším miestom pri obchádzaní účelu, ktorý zákon sledoval. Vzhľadom na uvedené sa navrhuje zvýšiť kvórum potrebné na schválenie takéhoto nakladania s majetkom obce na 3/5 zo všetkých poslancov. Zároveň sa navrhuje zavedenie povinnosti odôvodniť súhlas pri uplatnení tejto výnimky a povinnosti zverejniť zámer predat' majetok uvedeným spôsobom, a to 15 dní pred schválením v obecnom zastupiteľstve. Navrhovanou zmenou by sa malo zabrániť nekonceptnému a netransparentnému nakladaniu s majetkom realizovaným účelovým použitím výnimky „dôvod hodný osobitného zreteľa“»*.

21. Sťažovateľka je presvedčená, že iba strohé konštatovanie, podľa ktorého zámena nehnuteľností je prípadom hodným osobitného zreteľa, teda bez akéhokoľvek aspoň minimálneho odôvodnenia, v čom má tento osobitný zreteľ spočívať, v žiadnom prípade nespĺňalo zmysel a účel predmetných zákonných ustanovení. Táto podmienka nevyhnutne vyplýva už zo samotnej podstaty ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí v znení účinnom do 31. decembra 2010, pretože ak žiaden dôvod uzavretia právneho úkonu týmto postupom nie je špecifikovaný, potom sa ani nedá preskúmať, či vôbec nejaký (čo len minimálny) dôvod existoval a či sa dal považovať za dôvod hodný osobitného zreteľa.

Najvyšší súd konštatovaním, že pri zámennej zmluve je dôvod hodný osobitného zreteľa daný v zásade vždy, v prípade zámennej zmluvy „povýšil“ formu tohto právneho úkonu nad jeho obsah, čo nemá oporu v zákone, ale ani v ústave. Takýto výklad nikdy nebol v súlade so zmyslom a účelom zákona o majetku obcí, ktorý v ustanovení § 9a výrazne obmedzuje voľnosť nakladania obcí s ich majetkom, a to nepochybne z dôvodu verejného záujmu na hospodárnom a transparentnom nakladaní s obecným majetkom. Novelizáciou ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí o podmienku odôvodnenia osobitného zreteľa sa zákonodarca zjavne snažil zamedziť časté obchádzanie zákona a ešte viac sprísniť posudzovanie takýchto prípadov tak, aby bolo možné ich dôkladné spätné preskúmanie. V žiadnom prípade však nebolo úmyslom zákonodarcu navodiť dojem, že sa predmetné ustanovenie pred prijatím novely mohlo bezbreho využívať bez akejkoľvek konkretizácie dôvodov jeho použitia a bez ohľadu na to, či skutočne išlo o natoľko špecifický prevod majetku, ktorý by odôvodňoval postup podľa tohto ustanovenia.

22. Najvyšší súd konštatoval, že absencia prechodných ustanovení v zásade spôsobuje nutnosť aplikácie ustanovení zákona platných a účinných v čase, keď dochádza k jednotlivým právnym skutočnostiam. S týmto konštatovaním sťažovateľka súhlasí, nie je ale zrejmé, prečo podľa najvyššieho súdu v čase, keď došlo k jednej zo zásadných právnych skutočností (uzavretiu samotnej zámennej zmluvy), nebolo potrebné aplikovať právnu úpravu účinnú v čase jej uzavretia. Tento záver najvyššieho súdu nemá právnu logiku.

23. Najvyšší súd sa svojím dovolacím rozsudkom odchýlil od svojho judikátu aplikovateľného aj na daný prípad, podľa ktorého: *„Neprihliadnutie katastrálneho úradu v konaní o povolenie vkladu vlastníckeho práva z kúpnej zmluvy do katastra nehnuteľností na existenciu inštitútu zákonného predkupného práva štátu, ktoré obmedzuje zmluvnú voľnosť povinného subjektu, je v rozpore s účelom a cieľmi zákona č. 175/1999 Z.z. o niektorých opatreniach týkajúcich sa prípravy významných investícií a o doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a porušením zákona č. 162/1995 Z.z. o katastri nehnuteľností a o zápise vlastníckych a iných práv k nehnuteľnostiam (katastrálny zákon) v znení neskorších predpisov, a to i vtedy, ak predkupné právo štátu vzniklo ex lege až po uzavretí kúpnej zmluvy, ktorá je predmetom konania o povolení vkladu vlastníckeho práva do katastra nehnuteľností (R 54/2018).“*

24. Sťažovateľka považuje citovaný judikát za analogický v tej súvislosti, že v judikovanej veci kúpna zmluva spĺňala všetky náležitosti ustanovené zákonom v čase jej uzavretia, avšak pred rozhodnutím o povolení vkladu vlastníckeho práva došlo k zmene zákona, a preto katastrálny úrad postupoval nesprávne, keď vklad povolil. Katastrálny úrad mal kúpnu zmluvu posudzovať podľa novej právnej úpravy, ktorá v čase jej uzavretia ešte nebola účinná. Toto očividne nebolo v rozpore so zákazom retroaktivity právnych noriem. Rovnako v prípade sťažovateľky ak by aj súhlas mestského zastupiteľstva žalovaného spĺňal podmienky v čase jeho vydania, jednoznačne nespĺňal zákonné podmienky v čase uzavretia zámennej zmluvy, na čo mali všeobecné sudy prihliadnuť. Ak by sa prijalo právne posúdenie veci všeobecnými súdmi, tak by to znamenalo, že do 31. decembra 2010 každá obec mohla svoj majetok svojvoľne zámennou zmluvou prevádzať, a obchádzať tak podmienky podľa ustanovenia § 9a ods. 1 až 7 zákona o majetku obcí len prostým uvedením, že ide o prípad hodný osobitného zreteľa.

25. Sťažovateľka požaduje, aby ústavný súd nálezom takto rozhodol:

*„I. Základné právo obchodnej spoločnosti LL real invest, s.r.o. na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd a právo na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.11.2019, sp. zn. 4Cdo/162/2018, porušené boli.*

*II. Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky zo dňa 28.11.2019, sp. zn. 4Cdo/162/2018, zrušuje a vec vracia na ďalšie konanie.“*

## **II.**

### **Skutkový stav veci**

26. Z rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 4 Cdo 162/2018 z 28. novembra 2019 vyplýva, že ním bolo zamietnuté dovolanie sťažovateľky proti rozsudku krajského súdu sp. zn. 5 Co 477/2016 z 19. januára 2018.

27. Podľa konštatovania najvyššieho súdu sťažovateľka prípustnosť dovolania vyvodzovala z ustanovenia § 421 ods. 1 písm. b) Civilného sporového poriadku s tým, že

žiadna z ňou nastolených právnych otázok nebola ešte najvyšším súdom v dovolacom konaní riešená. Krajský súd podľa nej aplikoval ustanovenie § 9a zákona o majetku obcí v nesprávnom časovom znení, keďže zámenná zmluva sa mala spravovať právnou úpravou účinnou v čase jej uzavretia. Zdôraznila, že právny vzťah medzi stranami nevznikol rozhodnutím mestského zastupiteľstva žalovaného o schválení prevodu, ale až okamihom nadobudnutia účinnosti zámennej zmluvy. Uviedla, že pri uzatváraní zmlúv o prevodoch majetku z dôvodu hodného osobitného zreteľa musí zmluva spĺňať všetky zákonné podmienky stanovené právnou úpravou účinnou v čase uzavretia zmluvy. Ak od súhlasu mestského zastupiteľstva došlo k zmene príslušnej právnej úpravy, musí byť schválené nové uznesenie spĺňajúce nové zákonné podmienky. Podľa názoru sťažovateľky aj za právnej úpravy účinnej do 31. decembra 2010 bolo potrebné špecifikovať dôvod na zvolenie postupu podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí, pričom dôvod hodný osobitného zreteľa musel byť aj skutočne daný. Primátor žalovaného nekonal pri uzavretí zámennej zmluvy na základe platného uznesenia mestského zastupiteľstva, a preto je zámenná zmluva absolútne neplatná podľa ustanovenia § 39 Občianskeho zákonníka, teda pre jej rozpor so zákonom.

28. Podľa názoru najvyššieho súdu ustanovenia § 9a zákona o majetku obcí vo všeobecnosti upravuje zásady pre nakladanie s majetkom obce. Stanovuje, akým spôsobom je možné zverejniť zámer obce nakladať s majetkom, ako aj jeho spôsob. V ustanovení § 9a ods. 8 upravuje taxatívne vymedzené výnimky, pri ktorých obec môže previesť svoj majetok priamo určenej konkrétnej osobe, kedy obec nemusí realizovať obchodnú verejnú súťaž, dražbu ani priamy predaj. Ustanovenie § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí v znení účinnom do 31. decembra 2010 definovalo jednu z takýchto výnimiek v podobe existencie prípadu hodného osobitného zreteľa za súčasného splnenia kvóra na prijatie rozhodnutia o takomto postupe (trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov). Novelizované znenie účinné od 1. januára 2011 zaviedlo povinnosť zdôvodnenia osobitného zreteľa a zároveň zvýšenie kvóra potrebného na schválenie takéhoto výnimočného postupu na trojpäťtinovú väčšinu všetkých poslancov obecného zastupiteľstva. Zákonodarca tiež uložil obciam povinnosť zverejniť zámer previesť majetok

týmto spôsobom najmenej 15 dní pred schvaľovaním prevodu obecným zastupiteľstvom na svojej úradnej tabuli a na internetovej stránke.

29. Pri posudzovaní daného prípadu vychádzal najvyšší súd z toho, že prechodné ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou takmer každej právnej úpravy a ich funkciou je zabezpečiť v zásade plynulý prechod z dosiaľ platného a účinného režimu právnej úpravy spoločenských vzťahov do nového právneho režimu s tým, že sa má nimi eliminovať právne vákuum navodzujúce právnu neistotu a majú sa jasne určiť pravidlá aplikácie starej, resp. aj novej právnej úpravy na už v minulosti vzniknuté právne vzťahy. Absencia prechodných ustanovení v zásade spôsobuje nutnosť aplikácie ustanovení zákona platných a účinných v čase, keď dochádza k jednotlivým právnym skutočnostiam.

30. Vzhľadom na už uvedené dospel najvyšší súd k záveru, že súdy nižších inštancií správne aplikovali právnu úpravu účinnú v čase prijatia uznesenia mestského zastupiteľstva žalovaného. S ohľadom na princíp zákazu retroaktivity podľa čl. 1 ods. 1 ústavy ak mestské zastupiteľstvo rozhodlo o prevode majetku žalovaného formou zámennej zmluvy 16. decembra 2010, nebolo povinné skutkovo zdôvodňovať osobitný zreteľ podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí. Absencia prechodných ustanovení k úpravám účinným od 1. januára 2011 mala v danom prípade za následok, že prejav vôle mestského zastupiteľstva uskutočnený za „starej“ právnej úpravy nemohol byť nijako dotknutý novou právnou úpravou. Opačný záver by bol v rozpore s princípom právnej istoty vyjadreným v čl. 1 ods. 1 ústavy. Žalovaný (realizujúci svoje oprávnenie prostredníctvom mestského zastupiteľstva) by nemal garanciu, že jeho konanie podľa platného a účinného práva v dobe, keď k nemu došlo, nebude neskoršie (po prijatí nového právneho predpisu) ex tunc posudzované ako právne neúčinné. Navyše (ako to vyplynie z ďalšieho výkladu), mestské zastupiteľstvo ani nemalo dôvod na sťažovateľkou naznačované obchádzanie zákona v súvislosti s jeho časovou pôsobnosťou, keďže pri prevode pozemku formou zámennej zmluvy je dôvod osobitného zreteľa podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí v zásade vždy daný.

31. Najvyšší súd na dôvažok pripomína, že samotná realizácia nakladania s majetkom obce podľa § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí pozostáva z viacerých

fáz, a to predovšetkým zo schvaľovacieho procesu vykonávaného obecným zastupiteľstvom a z následného uzavretia zmluvy starostom obce v súlade s uznesením obecného zastupiteľstva. Tieto procesy nemožno stotožňovať a ich výsledné akty (prijatie uznesenia a uzavretie zmluvy) je potrebné posudzovať samostatne a v intenciách už uvedeného výkladu. Zásada zákazu retroaktivity totiž vylučuje spätné neuznanie účinkov právnych aktov novšou právnou úpravou, pričom uvedené platí o to viac pri absencii prechodných ustanovení. Keďže zákon neohraničuje dobu na dojednanie finálnej podoby zmluvy a jej uzavretie starostom obce, v praxi môže dochádzať k predĺženiu negociačného procesu uzavretia jednotlivej zmluvy a bolo by nespravodlivé, nehospodárne a priečiace sa zmyslu a účelu zákona, aby pri prípadnej zmene právnej úpravy bolo potrebné len z tohto dôvodu prehodnocovať platne schválené uznesenie prijaté kvalifikovanou väčšinou poslancov. Tento záver nevyklučuje eventuálnu potrebu zmeny už schváleného uznesenia formou opätovného schvaľovania, avšak iba v prípadoch zmeny dohodnutých podmienok zmluvy v rámci negociačného procesu. Preto treba uzavrieť, že zmena právnej úpravy nemala vplyv na platnosť súhlasu mestského zastupiteľstva žalovaného a z tohto dôvodu nebolo potrebné opätovné schvaľovanie uznesenia s cieľom uviesť ho do súladu s novšou právnou úpravou.

32. Sťažovateľka ďalej namietala, že v prípade prevodov majetku obce z dôvodu podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí nestačí iba formálne deklarovať existenciu dôvodu hodného osobitného zreteľa, ale tento musí byť aj skutočne daný, čo podľa nej v uvedenom prípade splnené nebolo.

33. V tejto súvislosti sa najvyšší súd plne stotožňuje so závermi krajského súdu. Navyše uvádza, že ustanovenie § 9a zákona o majetku obcí upravuje zásady pre nakladanie s majetkom obce, pričom odsek 8 upravuje taxatívne vymedzené prípady, v ktorých môže obec realizovať prevod svojho majetku mimo rámca stanoveného v odseku 1 až 7. Zákon o majetku obcí v znení účinnom do 31. decembra 2010 pre prípad upravený ustanovením § 9a ods. 8 písm. e) predpokladal splnenie dvoch podmienok, a to existenciu prípadu (dôvodu) hodného osobitného zreteľa, ako aj rozhodnutie trojpäťinovej väčšiny prítomných poslancov. Vo vzťahu k namietanej danosti dôvodu hodného osobitného zreteľa je potrebné zdôrazniť, že zákon tieto prípady nešpecifikoval (je tomu tak aj za súčasnej právnej úpravy), a tak ponechal na obciach, aby si mohli individuálne vypracovať zásady, v ktorých

vo všeobecnosti upravia, aké prípady bude možné považovať za prípady hodné osobitného zreteľa pri prevode majetku. V zásade by malo ísť o prípady s preferenciou iného ako ekonomického záujmu, keď by bolo neprimerane tvrdé postupovať podľa zákona. Pokiaľ zákonodarca ponechal rozhodovanie o použití tohto postupu v pôsobnosti obecného zastupiteľstva, nie je možné, aby jeho použitie v konkrétnom prípade bolo predmetom externého posúdenia. Sú to práve miestni poslanci, ktorí detailne poznajú situáciu v obci a potreby jej obyvateľov a dokážu vyhodnotiť, či dôvod hodný osobitného zreteľa je reálne prítomný. V tejto súvislosti je potrebné poznamenať, že zákonom predpísané kvórum na prijatie rozhodnutia o takomto postupe (trojpäťtinová väčšina prítomných poslancov) by malo garantovať, že ide o skutočnú vôľu obecného zastupiteľstva uprednostniť iný významný záujem, ktorý v danom prípade prevyšuje ekonomické záujmy.

34. Najvyšší súd uvedenú otázku s ohľadom na znenie § 421 ods. 1 písm. b) Civilného sporového poriadku posudzoval v intenciách preskúmaného prípadu, a preto skúmal splnenie podmienky existencie dôvodu hodného osobitného zreteľa iba vo vzťahu k uzavretiu zámennej zmluvy. Vo všeobecnosti sa dá konštatovať, že základným cieľom pri nakladaní s majetkom obce je (okrem zákonom ustanovených výnimiek) dosiahnutie najmenej trhovej ceny. Obec sa takto pri nakladaní so svojím majetkom má správať ako „dobrý hospodár“. Práve inštitút zámennej zmluvy však predstavuje jednu z výnimiek z pravidla prevodu obecného majetku najmenej za trhovú cenu. Dôvodom je skutočnosť, že za nehnuteľný majetok obce sa nezískava prevodom peňažná hodnota, ale naopak, získa sa recipročne iný konkrétne určený nehnuteľný majetok od presne špecifikovaného subjektu. V takomto prípade môže obec eventuálne vyjadriť svoje preferencie v súťažných podmienkach obchodnej verejnej súťaže, napr. z hľadiska účelu využitia prevádzaného majetku, možnosti realizovať zámenu nehnuteľností a pod. Avšak praktickejším a vzhľadom na osobitosť inštitútu zámennej zmluvy aj zjavne legitímnym sa javí práve postup podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí upravujúceho prevod majetku obce z dôvodu hodného osobitného zreteľa. Najvyšší súd preto zastáva názor, že v prípadoch zámennej zmluvy je dôvod hodný osobitného zreteľa v zásade vždy prítomný. Uvedený záver v danom prípade podporuje aj skutočnosť, že zámennou zmluvou sledoval žalovaný verejnoprospešný účel, a to poskytnutie nájomných bytov seniorom v [REDACTED]

██████████, ktorý mala v zmysle zámennej zmluvy vystavať pre žalovaného. Keďže v danom prípade rozhodlo o prevode majetku mestské zastupiteľstvo žalovaného trojpätinovou väčšinou prítomných poslancov, pričom zároveň daný osobitný zreteľ konštatovalo formou samostatnej časti svojho uznesenia, špecifikujúc prevádzanú nehnuteľnosť a tiež druhú zmluvnú stranu, podľa názoru najvyššieho súdu nedošlo k porušeniu predmetných ustanovení zákona o majetku obcí a žalovaný tým riadne osvedčil danosť dôvodu hodného osobitného zreteľa.

### III.

#### Relevantná právna úprava

35. 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.

36. Podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (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.

37. 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 nevyhovел 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) ktorý je zjavne neopodstatnený.

#### IV.

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

38. Ústavnú sťažnosť treba považovať za zjavne neopodstatnenú.

39. 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).

40. 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 natolko odchýlil 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).

41. Podľa názoru ústavného súdu sú závery najvyššieho súdu dostatočné a presvedčivé. V žiadnom prípade sa nejavia ako arbitrárne či zjavne neodôvodnené.

Samotná skutočnosť, že sťažovateľka má na vec odlišný názor, bez ďalšieho porušenie jej označených práv nezakladá.

42. K jednotlivým námietkam obsiahnutým v ústavnej sťažnosti ústavný súd uvádza, že sťažovateľka predovšetkým namieta nesprávne právne posúdenie veci zo strany všeobecných súdov. Keďže zámenná zmluva bola uzavretá 14. novembra 2011 [teda v čase účinnosti novelizovaného znenia ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí], primátor žalovaného nesmel zámennú zmluvu podpísať (uzavrieť ju) bez toho, aby mestské zastupiteľstvo (ktoré už uznesením zo 16. decembra 2010 uzavretie zámennej zmluvy schválilo) o schválení zámennej zmluvy opätovne rozhodlo, a to vzhľadom na zásadnú zmenu znenia ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí účinnú od 1. januára 2011. Keďže sa tak nestalo, podľa názoru sťažovateľky treba zámennú zmluvu považovať za absolútne neplatnú pre jej rozpor so zákonom v zmysle ustanovenia § 39 Občianskeho zákonníka.

43. Úvahy najvyššieho súdu v týchto súvislostiach sú zhrnuté v odsekoch 28 až 31 a podľa názoru ústavného súdu sa javia vo všetkých ohľadoch ako dostačujúce a presvedčivé, pričom výslovne reflektujú aj rozhodujúce ústavnoprávne aspekty týkajúce sa právnej problematiky intertemporality v spojení s princípmi právneho štátu vyplývajúcimi z čl. 1 ods. 1 ústavy.

44. Ústavný súd považuje za potrebné osobitne zdôrazniť skutočnosť, že aktivity mestského zastupiteľstva žalovaného vyúsťujúce do prijatia uznesenia zo 16. decembra 2010 treba skúmať oddelene od samotného uzavretia zámennej zmluvy 14. novembra 2011, pričom každý jeden z týchto právnych krokov sa riadi právnym stavom, ktorý bol platný a účinný v čase realizácie toho-ktorého kroku. Pritom je dôležitá aj skutočnosť, že časová účinnosť (dosah) uznesenia mestského zastupiteľstva zo 16. decembra 2010 nebola ani zákonom, ale ani samotným uznesením mestského zastupiteľstva nijako obmedzená. Sťažovateľka sa v tejto súvislosti mylne domnieva, že oba tieto kroky musia byť posudzované podľa právneho stavu účinného v čase uzavretia zámennej zmluvy, a to aj napriek tomu, že súhlas mestského zastupiteľstva bol daný za účinnosti skoršej právnej úpravy.

45. Ďalšia námietka sťažovateľky sa javí svojím spôsobom ako alternatívna. Sťažovateľka totiž aj pre prípad, že by súhlas mestského zastupiteľstva zo 16. decembra 2010 obstál z dôvodu, že formálne spĺňal podmienky vyplývajúce z právneho stavu účinného do 31. decembra 2010, považuje tento súhlas za nezákonný, pretože nemožno z neho vyvodit', v čom konkrétne dôvod hodný osobitného zreteľa spočíva, ale najmä to, či je tento dôvod naozaj objektívne daný. Podľa názoru sťažovateľky nestačí totiž iba deklarovať existenciu dôvodu hodného osobitného zreteľa, ale tento musí aj reálne existovať, pričom paušálne konštatovanie najvyššieho súdu, podľa ktorého v prípade prevodu majetku zámennou zmluvou je dôvod hodný osobitného zreteľa podľa ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí v zásade vždy daný, nepostačuje, pretože každý konkrétny prípad je potrebné individuálne posudzovať a hodnotiť.

46. Úvahy najvyššieho súdu v týchto súvislostiach sú zhrnuté v odseku 34 a aj v tomto prípade treba z pohľadu ústavného súdu konštatovať, že sú dostatočné a presvedčivé, pričom nejavia známky arbitrárnosti, ale ani zjavnej neodôvodnenosti.

47. Sťažovateľka tvrdí, že najvyšší súd bez akéhokoľvek ďalšieho vysvetlenia iba paušálne konštatoval, že prevod majetku obce uskutočnený zámennou zmluvou možno v zásade vždy považovať za dôvod hodný osobitného zreteľa v zmysle ustanovenia § 9a ods. 8 písm. e) zákona o majetku obcí, a to bez toho, aby sa skúmalo, či konkrétne okolnosti daného prípadu umožňujú dospieť k takémuto záveru.

48. Ústavný súd považuje za potrebné konštatovať, že uvedené tvrdenia sťažovateľky nezodpovedajú skutočnosti. Najvyšší súd inštruktívnym spôsobom rozlíšil, kedy má miesto postup podľa ustanovenia § 9a ods. 1 až 7, resp. postup podľa ustanovenia § 9a ods. 8 zákona o majetku obcí. Kým v prvom prípade sa má na zreteli dosiahnutie čo najvyššieho ekonomického výnosu, zatiaľ v druhom prípade mohol žalovaný vychádzať z naliehavej potreby zabezpečiť bývanie sociálne slabšej skupine občanov (seniorom), ktorá mohla podľa jeho posúdenia prevyšovať ekonomický záujem žalovaného.

49. Sťažovateľka napokon poukazuje na to, že najvyšší súd sa vysloveným právnym názorom odchyľil od právneho názoru, ku ktorému dospel v obdobnej veci (R 54/2018), pričom tento odklon nijako nevysvetlil (pozri odseky 23 a 24).

50. Podľa názoru ústavného súdu rozhodnutie najvyššieho súdu, na ktoré sťažovateľka poukazuje, rieši odlišnú právnu situáciu, ktorá súvisela s tým, že už po uzavretí kúpnej zmluvy (avšak ešte pred povolením jej vkladu do katastra nehnuteľností) došlo zmenou zákona ku zavedeniu inštitútu zákonného predkupného práva štátu obmedzujúceho zmluvnú voľnosť povinného subjektu, pričom najvyšší súd vytkol katastrálnemu úradu, že na túto zmenu zákonného stavu neprihliadol. Naproti tomu v danom prípade samotní účastníci zámennej zmluvy súhlasili s jej uzavretím bez toho, aby mestské zastupiteľstvo o súhlase s uzavretím zámennej zmluvy znovu rozhodovalo podľa zmenených zákonných podmienok, ako aj s tým, aby uzavretá zámenná zmluva bola predložená na vkladové konanie. Sťažovateľka sa proti rozhodnutiu o povolení vkladu vlastníckeho práva nijako nebránila, hoci namietané skutočnosti jej aj vtedy boli známe.

51. Berúc do úvahy uvedené skutočnosti, ústavný súd rozhodol 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 15. apríla 2020

Luboš Szigeti  
predseda senátu