



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 436/2020-20

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 8. októbra 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho, zo sudkyne Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcu Petra Molnára predbežne prerokoval ústavnú sťažnosť obchodnej spoločnosti RURAL s. r. o., Ontopa 815, Zlatná na Ostrove, IČO 36 663 743, právne zastúpenej advokátskou kanceláriou SOUKENÍK – ŠTRPKA, s. r. o., Šoltésovej 14, Bratislava, v mene ktorej koná advokát JUDr. David Soukeník, LL.M., vo veci namietaného porušenia základných práv podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžfk 9/2019 z 5. mája 2020 a takto

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

Ústavnú sťažnosť obchodnej spoločnosti RURAL 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.**

#### **Skutkový stav a sťažnostná argumentácia**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 17. augusta 2020 doručená ústavná sťažnosť obchodnej spoločnosti RURAL s. r. o., Ontopa 815, Zlatná na Ostrove, IČO 36 663 743 (ďalej len „sťažovateľka“), ktorou namietala porušenie základných práv podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 5 Sžfk 9/2019 z 5. mája 2020 (ďalej len „napadnutý rozsudok“).

2. Z ústavnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľka podala žiadosť o nenávratný finančný príspevok na základe zverejnenej výzvy na predkladanie žiadostí o nenávratný finančný príspevok z Programu rozvoja vidieka Slovenskej republiky 2007-2013 č. 2008/PRV/01 z 1. februára 2008. Žiadosť sťažovateľky bola Pôdohospodárskou platobnou agentúrou (ďalej aj „platobná agentúra“) zaregistrovaná, avšak rozhodnutím č. 110NR0800135 zo 17. augusta 2009 nebola schválená. Sťažovateľka požiadala o preskúmanie uvedeného rozhodnutia nadriadený orgán, a to Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). Ministerstvo rozhodnutie platobnej agentúry o neschválení žiadosti sťažovateľky zrušilo a vrátilo platobnej agentúre na prehodnotenie. Na tomto základe platobná agentúra vydala rozhodnutie o schválení nenávratného finančného príspevku č. NR00135 zo 14. decembra 2009 v sume 674 213,46 €.

Medzi sťažovateľkou a platobnou agentúrou bola uzavretá 17. decembra 2009 zmluva o poskytnutí nenávratného finančného príspevku č. NR00135. Sťažovateľka 14. decembra 2012 doručila platobnej agentúre žiadosť o platbu za zrealizovaný podporený projekt. Pôdohospodárska platobná agentúra po vykonaní kontroly oprávnenosti výdavkov poukázala 26. novembra 2013 na bankový účet sťažovateľky sumu 674 213,46 €.

3. Sťažovateľka ďalej uviedla, že platobná agentúra jej rozhodnutím č. 600/362-R/15 z 2. mája 2016 (ďalej len „prvostupňové rozhodnutie“) uložila povinnosť vrátiť nenávratný finančný príspevok v dôsledku porušenia pravidiel a podmienok, za ktorých bol nenávratný finančný príspevok poskytnutý, čím došlo k porušeniu finančnej disciplíny podľa § 31 ods. 1 písm. n) zákona č. 523/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách verejnej správy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Proti prvostupňovému rozhodnutiu podala sťažovateľka odvolanie, ktoré platobná agentúra vyhodnotila ako oneskorene podané, ale podľa § 60 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov predložila odvolanie spolu so spisovým materiálom ministerstvu na preskúmanie prvostupňového rozhodnutia mimo odvolacieho konania. Ministerstvo po vykonaní dokazovania podaním „*Preskúmanie oneskoreného odvolania – odpoveď*“ č. 22452/2016 z 2. septembra 2016 (ďalej len „opatrenie ministerstva“) oznámilo sťažovateľke, že dospelo k záveru, že platobná agentúra v procese vydávania prvostupňového rozhodnutia postupovala v súlade s príslušnými právnymi predpismi.

4. Sťažovateľka podala proti opatreniu ministerstva správnu žalobu, o ktorej rozhodol Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom sp. zn. 6 S 261/2016 z 15. novembra 2018 (ďalej len „rozsudok krajského súdu“) tak, že žalobu sťažovateľky zamietol. Sťažovateľka v súvislosti s rozsudkom krajského súdu uviedla, že krajský súd „*sa vôbec nezaoberal hmotnoprávnou stránkou prejednávanej právnej veci, nezákonnosťou Prvostupňového rozhodnutia, nezákonným záverom Ministerstva...*“.

*Proti rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší súd napadnutým rozsudkom zamietol.*

5. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti uviedla: „*V predmetnom prípade je jednoznačne zrejmé, že Ministerstvo... preskúmavalo Prvostupňové rozhodnutie v zmysle § 65 ods. 1 Správneho poriadku, a teda napriek tomu, že... nevznikol právny nárok na preskúmanie Prvostupňového rozhodnutia mimo odvolacieho konania, v momente začatia jeho preskúmania Ministerstvom...už existuje právny nárok...na jeho riadne preskúmanie,*

*teda na preskúmanie toho, či Prvostupňové rozhodnutie nebolo vydané v rozpore so zákonom...“*

*Porušenie práva na prístup k súdu vidí sťažovateľka v tom, že došlo k situácii, že „žiadny všeobecný súd nepreskúmal, či existoval hmotnoprávny a procesnoprávny základ na vydanie Prvostupňového rozhodnutia“.*

6. Sťažovateľka navrhla, aby ústavný súd o jej ústavnej sťažnosti rozhodol nálezom: *„Základné práva podľa čl. 20 ods. 1, čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky a právo podľa čl. 1 Protokolu č. 1... rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžfk/9/2019 zo dňa 05.05.2020 porušené boli.*

*Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Sžfk/9/2019 zo dňa 05.05.2020 zrušuje a vec vracia Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky na ďalšie konanie.*

*Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný zaplatiť Sťažovateľovi náhradu trov konania v plnom rozsahu.“*

## **II.**

### **Relevantná právna úprava**

7. 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.

8. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej len „zákon o ústavnom súde“).

9. Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

10. 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.

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takeého rozhodnutia.

11. Podľa čl. 1 dodatkového protokolu každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva.

12. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd každý návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak. Pri predbežnom prerokovaní návrhu ústavný súd zisťuje, či dôvody uvedené v § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde nebránia jeho prijatiu na ďalšie konanie.

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 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.

### III.

#### **Ústavnoprávne východiská v judikatúre ústavného súdu a samotné posúdenie vecí ústavným súdom**

14. Sťažovateľka namieta porušenie základného práva na súdnu ochranu (čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy) napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu predovšetkým v tom smere, že všeobecné súdy sa nezaoberali námietkami proti prvostupňovému rozhodnutiu, ktoré sťažovateľka uplatnila v oneskorene podanom odvolaní.

#### **III.1 K namietanému porušeniu základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy**

15. Ústavnú sťažnosť treba v tejto časti považovať za zjavne neopodstatnenú.

O zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti možno hovoriť vtedy, ak namietaným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať tú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (porov. napr. I. ÚS 105/06, II. ÚS 66/2011, III. ÚS 155/09).

16. Ústavný súd poukazuje na svoju doterajšiu judikatúru, v ktorej opakovane uvádza, že k úlohám právneho štátu patrí aj vytvorenie právnych a faktických garancií na uplatňovanie a ochranu základných práv a slobôd ich nositeľov, t. j. fyzických osôb a právnických osôb. Ak je na uplatnenie alebo ochranu základného práva alebo slobody potrebné uskutočniť konanie pred orgánom verejnej moci, úloha štátu spočíva v zabezpečení právnej úpravy takýchto konaní, ktoré sú dostupné bez akejkolvek

diskriminácie každému z nositeľov základných práv a slobôd. Konceptia týchto konaní musí zabezpečovať reálny výkon a ochranu základného práva alebo slobody, a preto ich imanentnou súčasťou sú procesné záruky základných práv a slobôd. Existenciou takýchto konaní sa však nevyčerpávajú ústavné požiadavky späté s uplatňovaním základných práv a slobôd. Ústavnosť týchto konaní predpokladá aj to, že orgán verejnej moci, pred ktorým sa takéto konania uskutočňujú, koná zásadne nestranne, nezávisle a s využitím všetkých zákonom ustanovených prostriedkov na dosiahnutie účelu takých procesných postupov. Ústavný súd z tohto hľadiska osobitne pripomína objektivitu takého postupu orgánu verejnej moci (II. ÚS 9/00, II. ÚS 143/02). Len objektívnym postupom sa v rozhodovacom procese vylučuje svojvôľa v konaní a rozhodovaní príslušného orgánu verejnej moci. Objektívny postup orgánu verejnej moci sa musí prejavíť nielen vo využití všetkých dostupných zdrojov zisťovania skutkového základu na rozhodnutie, ale aj v tom, že takéto rozhodnutie obsahuje aj odôvodnenie, ktoré preukázateľne vychádza z týchto objektívnych postupov a ich využitia v súlade s procesnými predpismi (IV. ÚS 292/2018).

17. Účelom čl. 46 ods. 1 ústavy je zaručiť každému prístup k súdnej ochrane, k súdu alebo inému orgánu právnej ochrany. Základné právo zaručené čl. 46 ods. 1 ústavy umožňuje každému, aby sa stal po splnení predpokladov ustanovených zákonom účastníkom súdneho konania. Ak osoba splní predpoklady ustanovené zákonom, príslušný súd jej efektívne umožní (mal by umožniť) stať sa účastníkom konania so všetkými procesnými oprávneniami, ale aj povinnosťami, ktoré z tohto postavenia vyplývajú.

18. V súvislosti so skutočnosťou, že ústavná sťažnosť sťažovateľky smeruje proti napadnutému rozsudku najvyššieho súdu vydanému v správnom súdnictve, je podľa názoru ústavného súdu navyše potrebné pri jej posudzovaní zohľadňovať špecifiká správneho súdnictva. V rámci správneho súdnictva súdy preskúmavajú „zákonnosť“ rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov. Z uvedeného vyplýva, že úlohou súdu v správnom súdnictve nie je nahradzovať činnosť správnych orgánov, ale len preskúmať „zákonnosť“ ich postupov a rozhodnutí, teda to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy. Je teda potrebné vziať do úvahy, že správny súd nie je súdom

skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (m. m. porovnaj napr. IV. ÚS 428/09, IV. ÚS 177/2014).

19. Uvedené východiská bol povinný dodržiavať v konaní a pri rozhodovaní o namietanej veci aj najvyšší súd, a preto bolo úlohou ústavného súdu v rámci predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti aspoň rámcovo posúdiť, či ich skutočne rešpektoval, a to minimálne v takej miere, ktorá je z ústavného hľadiska akceptovateľná a udržateľná, a na tomto základe formulovať záver, či sťažnosť nie je zjavne neopodstatnená.

20. Sťažovateľka namieta predovšetkým, že krajský súd a následne ani najvyšší súd sa nezaoberali námietkami, ktorými odôvodňovala nesprávnosť prvostupňového rozhodnutia, teda rozhodnutia, ktorým bola zaviazaná vrátiť z dôvodu porušenia rozpočtových pravidiel nenávratný finančný príspevok. Sťažovateľka teda kritizovala rozsah preskúmania argumentov uplatnených v odvolaní proti prvostupňovému rozhodnutiu. Ústavný súd zdôrazňuje, že sťažovateľka odvolanie proti prvostupňovému rozhodnutiu podala oneskorene, čo v konečnom dôsledku ani nepopiera.

21. Sťažovateľka zároveň kritizuje formu a s tým súvisiaci rozsah odôvodnenia opatrenia ministerstva. Najvyšší súd v tejto súvislosti v relevantnej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku uviedol: „... akt, ktorým nadriadený správny orgán oznamuje, že nevzhladol dôvody pre obnovu konania alebo preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania teda nemá povahu rozhodnutia (opatrenia), ktorým by sa zakladali, menili, zrušovali alebo deklarovali práva právom chránené záujmy alebo povinnosti osôb, nezasahuje do sféry ich subjektívnych práv, tie zostávajú nedotknuté, a je teda vylúčený z preskúmania v správnom súdnictve, pričom je irelevantné či je tento úkon súčasťou odôvodnenia opatrenia podľa § 60 správneho poriadku alebo ide o samostatný prípis v prípadoch, kedy táto otázka nie je skúmaná v súvislosti s oneskoreným odvolaním (primerane rozsudok Najvyššieho správneho súdu Českej republiky č. j. 5 As 105/2008-135 223.12.2009). Krajskému súdu teda v prejednáwanej veci neprináležalo preskúmať tú časť napadnutého oznámenia žalovaného o nenaplnení podmienok pre preskúmanie prvostupňového rozhodnutia Poľnohospodárskej platobnej

*agentúry mimo odvolacieho konania alebo pre nariadenie obnovy konania, a nemožno mu teda vytýkať, že sa námietkami žalobcu z tohto hľadiska nezaoberal.“*

*22. V súvislosti s preskúmaním žalobných námietok týkajúcich sa nezákonnosti prvostupňového rozhodnutia najvyšší súd v relevantnej časti napadnutého rozsudku uviedol: «... predmetom súdneho prieskumu bolo oznámenie žalovaného o preskúmaní oneskoreného odvolania žalobcu podľa § 60 Správneho poriadku. Toto opatrenie žalovaného tak bolo krajským súdom v súlade ustálenou judikatúrou Najvyššieho súdu Slovenskej republiky preskúmané iba z hľadiska toho, či išlo skutočne o oneskorené odvolanie. K uvedenej otázke sa už vyjadril... v rozsudku sp. zn. 8Sžo/116/2015 z 25.01.2018, v ktorom uviedol, že „Rozhodnutie správneho orgánu podľa § 60 Správneho poriadku je podľa názoru odvolacieho súdu rozhodnutím v zmysle § 247 Občianskeho súdneho poriadku len z toho hľadiska, či išlo skutočne o oneskorené alebo neprípustné odvolanie, a či bol žalobca ukrátený na svojich právach nevykonaním odvolacieho prieskumu v správnom konaní.“*

*V súlade s vyššie uvedeným právnym záverom sa tak krajský súd nemohol zaoberať žalobcom uplatnenými námietkami nezákonnosti prvostupňového rozhodnutia Poľnohospodárskej platobnej agentúry, proti ktorému rozhodnutiu podal žalobca oneskorené odvolanie. Žaloba, ktorá by smerovala iba proti takémuto rozhodnutiu by bola v zmysle § 98 ods. 1 písm. g/ SSP neprípustná nakoľko žalobca nevyčerpal riadne opravné prostriedky v administratívnom konaní. Takéto právoplatné rozhodnutie orgánu verejnej správy prvého stupňa totiž (na rozdiel od odvolacieho rozhodnutia podľa § 59 správneho poriadku) netvorí jednotu s opatrením (oznámením) nadriadeného správneho orgánu o výsledku preskúmania oneskoreného odvolania podľa § 60 správneho poriadku.»*

*23. Sťažovateľka sa v ústavnej sťažnosti pokúsila cez napadnutý rozsudok najvyššieho súdu spochybníť samotné prvostupňové rozhodnutie. Ústavný súd však svoj prieskum zameral výhradne na odôvodnenie napadnutého rozsudku najvyššieho súdu. S poukazom na citované časti odôvodnenia napadnutého rozsudku ústavný súd konštatuje, že najvyšší súd sa v napadnutom rozsudku zaoberal a ústavne akceptovateľným spôsobom aj vysporiadal s relevantnými námietkami sťažovateľky. Napadnutý rozsudok najvyššieho*

súdu nemožno považovať za zjavne neodôvodnený a ani za arbitrárny, t. j. taký, ktorý by bol založený na právnych záveroch, ktoré nemajú oporu v zákone, resp. popierajú podstatu, zmysel a účel v napadnutom konaní aplikovaných ustanovení právnych predpisov.

24. Medzi napadnutým rozsudkom najvyššieho súdu a základným právom na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, ktorých porušenie sťažovateľka namieta, neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o ich porušení. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní odmietol ústavnú sťažnosť sťažovateľky, ktorou namieta porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

### **III.2 K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu**

25. Vo vzťahu k namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu ústavný súd konštatuje, že ich porušenie sťažovateľka namieta v priamej príčinnej súvislosti s namietaným porušením základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy (sťažovateľka v ústavnej sťažnosti uviedla: „*Nezákonné Prvostupňové rozhodnutie a naň nadväzujúce Opatrenie ministerstva spôsobujú pre sťažovateľa, jeho spoločníka a rodinu katastrofálne následky, keďže v dôsledku núteného výkonu rozhodnutia príde nehmuteľnosti...*“).

Ústavný súd zároveň konštatuje, že ide o práva hmotného charakteru, a tiež, že nezistil relevantnú súvislosť medzi označenými právami hmotnej povahy a posudzovaným rozsudkom najvyššieho súdu.

26. Keďže ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu, odmietol pri predbežnom prerokovaní ústavnú sťažnosť sťažovateľky aj v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

27. Ústavný súd vzhľadom na uvedené nezistil žiadnu možnosť porušenia sťažovateľkou označených práv, dospel k záveru, že je ústavná sťažnosť ako celok neopodstatnená, a preto ju z tohto dôvodu podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde odmietol.

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

V Košiciach 8. októbra 2020

Luboš Szigeti  
predseda senátu