



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 255/2012-17

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 11. júla 2012 predbežne prerokoval sťažnosť Mesta T., T., zastúpeného advokátom JUDr. D. K., B., vo veci namietaného porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky rozsudkom Okresného súdu Bratislava I č. k. 7 C 203/2010-92 z 22. septembra 2011 a rozsudkom Krajského súdu v Bratislave č. k. 5 Co 72/2012-119 z 27. marca 2012 a takto

rozhodol:

Sťažnosť Mesta T. **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 7. júna 2012 doručená sťažnosť Mesta T. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) rozsudkom Okresného súdu Bratislava I (ďalej len „okresný súd“) č. k. 7 C 203/2010-92

z 22. septembra 2011 a rozsudkom Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) č. k. 5 Co 72/2012-119 z 27. marca 2012.

Z obsahu sťažnosti vyplynulo, že sťažovateľ sa žalobou podanou na okresnom súde 13. októbra 2010 domáhal ako navrhovateľ, aby súd zaviazal odporcu v prvom rade Slovenskú republiku – Ministerstvo financií Slovenskej republiky a odporcu v druhom rade Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky nahradiť sťažovateľovi škodu spolu s príslušenstvom. Škoda sťažovateľovi vznikla na tom skutkovom základe, že Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky ako odvolací orgán v daňovom konaní v rozpore so zákonom zmenilo platobné výmery, ktorými sťažovateľ vyrubil daň za jadrové zariadenie za roky 2007 a 2008 dvom prevádzkovateľom jadrových zariadení – spoločnosti J., a. s., a spoločnosti S., a. s.

Pre každé z uvedených jadrových zariadení Úrad jadrového dozoru stanovil samostatnú oblasť ohrozenia, a to pre jadrové zariadenie V-1 rozhodnutím č. 39/2007 a pre jadrové zariadenie V-2 rozhodnutím č. 355/2007. Každý z uvedených prevádzkovateľov je držiteľom samostatného povolenia na prevádzku príslušného jadrového zariadenia, a je teda daňovníkom v zmysle § 68 zákona č. 582/2004 Z. z. o miestnych daniach a miestnom poplatku za komunálne odpady a drobné stavebné odpady v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 582/2004 Z. z.“). Sťažovateľ v rokoch 2008 a 2009 vydal platobné výmery, ktorými v súlade so zákonom o miestnych daniach vyrubil prevádzkovateľom daň za jadrové zariadenia za roky 2007 a 2008 v plnej výške – platobné výmery Mesta T. č. 1/1 zo 16. januára 2008 (prevádzkovateľovi J. za rok 2007 za prevádzkovanie V-1), č. 1/1 z 27. januára 2009 (prevádzkovateľovi J. za rok 2008 za prevádzkovanie V-1), č. 2/1 zo 16. januára 2008 (prevádzkovateľovi S. za rok 2007 za prevádzkovanie V-2), č. 2/1 z 27. januára 2009 (prevádzkovateľovi S. za rok 2008 za prevádzkovanie V-2). Daňovníci (prevádzkovatelia) sa proti týmto platobným výmerom odvolali a Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky ako inštančne nadriadený orgán v daňovom konaní napokon zmenilo platobné výmery obce tak, že znížilo pôvodne vyrubenú daň a zaviazalo daňovníkov platiť daň pomerne (rozhodnutia Daňového riaditeľstva Slovenskej republiky z 12. mája 2008, 13. mája 2008, 22. júla 2009 a 28. júla 2009). Pri zmene, resp. znížení platobných výmerov, Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky postupovalo v zmysle stanoviska Ministerstva financií Slovenskej republiky zo 17. marca 2008, ktorým mu bolo odporučené pri

posudzovaní vyrubenia dane prevádzkovateľom jadrového zariadenia... „zohľadniť“ § 73 tretiu vetu zákona č. 582/2004 Z. z. v znení účinnom do 30. novembra 2009.

Daňové riaditeľstvo Slovenskej republiky znížilo platobné výmery vydané sťažovateľom a zaviazalo daňovníkov platiť daň pomerne s odvolaním sa na uvedené ustanovenie zákona o miestnych daniach.

Keďže výnos dane z jadrového zariadenia je príjmom rozpočtu sťažovateľa, sťažovateľovi vznikla v dôsledku zmeny platobných výmerov škoda z titulu ušlého zisku určeného rozdielom medzi pôvodne vyrubenou výškou dane a výškou dane podľa zmenených platobných výmerov. Sťažovateľ v návrhu svoj nárok na náhradu škody oprel o ustanovenie § 420 Občianskeho zákonníka (všeobecná zodpovednosť za škodu pri porušení právnej povinnosti) a žiadal okresný súd, aby zaviazal žalovaných zaplatiť žalobcovi sumu 94 984,84 € so zákonným úrokom z omeškania.

Okresný súd vec prerokoval a vo veci rozhodol rozsudkom č. k. 7 C 203/2010-92 z 22. septembra 2011, ktorým žalobu v celom rozsahu zamietol. Svoje rozhodnutie odôvodnil v podstate tým, že vec posúdil podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 514/2003 Z. z.“), pričom predpokladom vzniku nároku na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím je jeho zrušenie ako nezákonného a rozhodnutia Daňového riaditeľstva Slovenskej republiky nikdy zrušené neboli. Navyše, sťažovateľ nebol účastníkom konania, v ktorom boli rozhodnutia vydané, a nárok na náhradu škody v takýchto prípadoch môže patriť iba účastníkovi, čoho dôsledkom je, že sťažovateľ na podanie žaloby nebol ani aktívne vecne legitimovaný. Pokiaľ ide o odporcu v 2. rade, ten nie je zasa pasívne legitimovaný, pretože pasívne legitimovaným subjektom pri zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím je štát (a nie konkrétny správny orgán). Na vec nebolo možné podľa názoru okresného súdu aplikovať všeobecné ustanovenia Občianskeho zákonníka o náhrade škody, pretože právna úprava v zákone č. 514/2003 Z. z. je úpravou špeciálnou (lex specialis).

Sťažovateľ podal proti uvedenému rozsudku v zákonnej lehote odvolanie.

Krajský súd rozhodol o odvolaní rozsudkom č. k. 5 Co 72/2012-119 z 27. marca 2012 a napadnutý rozsudok súdu prvého stupňa ako vecne správny potvrdil v celom rozsahu. Rozhodnutie krajského súdu bolo sťažovateľovi doručené 5. apríla 2012.

V sťažnosti doručenej ústavnému súdu odôvodňoval sťažovateľ porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 3 ústavy rozsudkom okresného súdu č. k. 7 C 203/2010-92 z 22. septembra 2011 a rozsudkom krajského súdu č. k. 5 Co 72/2012-119 z 27. marca 2012 takto:

„Súdy... svojim rozhodovaním porušili ústavné právo sťažovateľa na náhradu škody zakotvené v článku 46 ods. 3 Ústavy SR tým, že ho posúdili ako subjekt nespôsobilý na priznanie náhrady škody.

... Podmienky práva na náhradu škody podľa predmetných ustanovení ústavy bližšie precizuje zákon č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu pri výkone verejnej moci... v znení neskorších predpisov. Pokiaľ ide o ústavné právo na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom, zákon priznáva náhradu škody všetkým fyzickým osobám a právnickým osobám, ktorým v dôsledku nesprávneho postupu orgánu verejnej moci škoda vznikla. Zákon teda bližšie precizuje podmienky náhrady škody pre všetky subjekty ústavnoprávnej ochrany podľa článku 46 ústavy. Avšak, pokiaľ ide o právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím, zákon priznáva náhradu škody iba účastníkom správneho konania. V súlade s vyššie uvedeným princípom, podľa ktorého zákon nemôže zužovať množinu subjektov ústavnoprávnej ochrany druhovým určením subjektu ochrany, je potrebné túto skutočnosť vykladať tak, že zákon bližšie precizuje podmienky priznania náhrady škody z titulu nezákonného rozhodnutia iba pokiaľ ide tú časť množiny subjektov ústavnoprávnej ochrany podľa článku 46 Ústavy, ktorá splňa podmienku účasti v správnom konaní. Ústavné právo na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím má však aj ten, komu týmto rozhodnutím bola spôsobená škoda a pri tom nie je účastníkom konania. ...

... súdy nepriznali sťažovateľovi náhradu škody podľa § 420 Občianskeho zákonníka s odôvodnením, že na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci je potrebné použiť ustanovenia špeciálneho zákona - zákona 514/2003 Z. z.. Súdy rovnako odmietli priznať náhradu škody z titulu nesprávneho úradného postupu z dôvodu, že sťažovateľ napádal postup, ktorý sa priamo odrazil v správnom rozhodnutí a v takom prípade je potrebné použiť ustanovenia o náhrade škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím. Tento myšlienkový postup priviedol súdy nakoniec k posudzovaniu otázky, či je možné priznať náhradu škody z titulu nezákonného rozhodnutia, avšak v tomto bode súdy konštatovali, že

sťažovateľ nie je aktívne vecne legitimovaným subjektom, teda nie je subjektom oprávneným na náhradu škody, pretože nespĺňa podmienku účasti v správnom konaní. Z predchádzajúcej argumentácie vyplýva, že takýto výklad zákonov nie je v súlade s ústavou, pretože tá priznáva nárok na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím každému, nie len účastníkom správneho konania. Rovnako nie je možné prijať argument, že v danom prípade nie je možné použiť ustanovenia Občianskeho zákonníka o náhrade škody, pretože sa uplatňuje špeciálny predpis. Takýto výklad... objektívne znemožňuje sťažovateľovi domôcť sa náhrady škody, a preto je potrebné posúdiť ho ako ústavne nesúladný. Sťažovateľ nemôže byť ukrátený na svojich ústavných právach iba z dôvodu, že podľa právneho názoru súdov, zákony uplatňovanie ústavných práv neumožňujú. Otázka, či tomu tak skutočne je, je druhoradá. Aj keby súdy v zmysle zákona nemali možnosť rozhodovať inak, ako ústavne nesúladným spôsobom (čo v danom prípade podľa sťažovateľa nie je pravdou), t. j. ak by postupovali v súlade so zákonom, ale v rozpore s ústavou, stále by bolo potrebné posúdiť takéto ich rozhodovanie ako zásah do sťažovateľových ústavných práv...

Z vyššie uvedeného vyplýva, že použitým právnym posúdením súdov a z neho vyplývajúcimi zamietavými rozsudkami súdov v konaní došlo k porušeniu ústavného práva sťažovateľa na náhradu škody priznaného mu ústavou. Súdy ako orgány ochrany ústavnosti mali vykladať príslušné právne predpisy tak, aby nedošlo k obmedzeniu ústavného práva sťažovateľa na náhradu škody, t. j. mali v konaní postupovať podľa všeobecnej zodpovednosti za škodu upravenú v § 420 a nasl. OZ. ...

... sťažovateľ nemal možnosť dovolávať sa zrušenia rozhodnutí Daňového riaditeľstva SR o zmene platobných výmerov cestou žaloby podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Sťažovateľ totiž nebol aktívne procesne legitimovaný na podanie žaloby proti rozhodnutiu správneho orgánu z dôvodu, že nebol účastníkom správneho konania... Zákonná podmienka účasti v konaní teda bránila sťažovateľovi nie len domôcť sa náhrady škody priamo podľa zákona č. 514/2003 Z. z., ale aj domôcť sa zrušenia rozhodnutí Daňového riaditeľstva SR pre ich nezákonnosť v rámci správneho súdnictva.“

Sťažovateľ preto žiadal, aby ústavný súd vydal tento nález:

„Okresný súd Bratislava I svojím rozsudkom sp. zn. 7C203/2010-92 a Krajský súd v Bratislave svojím rozsudkom sp. zn. 5Co72/2012-119 porušili základné právo sťažovateľa

na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím štátneho orgánu garantované článkom 46 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.“

Sťažovateľ ďalej navrhuje, aby ústavný súd zrušil uvedené rozsudky, ktorými sa zasiahlo do ústavných práv navrhovateľa, a vrátil vec na ďalšie konanie okresnému súdu v súlade s čl. 127 ods. 2 ústavy.

II.

Ústavný súd rozhoduje podľa čl. 127 ods. 1 ústavy o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv a lebo 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. 38/1933 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 senátu bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak. 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 prerokovanie ktorých 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.

1. Predmetom sťažnosti je namietané porušenie označených práv sťažovateľa rozsudkom okresného súdu č. k. 7 C 203/2010-92 z 22. septembra 2011.

Vzhľadom na princíp subsidiarity („ak... nerozhoduje iný súd“), ktorý vyplýva z citovaného ustanovenia čl. 127 ods. 1 ústavy, môže ústavný súd poskytnúť ochranu konkrétnemu právu alebo slobode, porušenie ktorých sa namieta, iba vtedy, ak sa ich ochrany fyzická osoba alebo právnická osoba nemôže domôcť v žiadnom inom konaní pred súdnymi orgánmi Slovenskej republiky.

Inými slovami, pokiaľ je o ochrane sťažovateľom označeného základného práva alebo slobody oprávnený alebo rozhodovať všeobecný súd, ústavný súd jeho sťažnosť už pri predbežnom prerokovaní odmietne pre nedostatok svojej právomoci.

Sťažovateľ mal možnosť domáhať sa preskúmania označeného napadnutého rozsudku okresného súdu využitím opravného prostriedku, a to odvolania, ktoré sťažovateľ napokon aj využil. Sťažovateľ sa tak domohol činnejšej ochrany ním uvedeného základného práva, ktoré označil v sťažnosti už pred krajským súdom.

Na základe podaného odvolania tak došlo k naplneniu účelu sledovaného sťažovateľom v konaní o sťažnosti. Právomoc všeobecného súdu rozhodnúť o odvolaní teda v tomto prípade vylučuje (vzhľadom na princíp subsidiarity) právomoc ústavného súdu, a preto ústavný súd časť sťažnosti sťažovateľa, ktorou namietal porušenie svojich základných práv a slobôd napadnutým postupom a rozsudkom okresného súdu, pri predbežnom prerokovaní odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde z dôvodu nedostatku svojej právomoci.

2. Predmetom sťažnosti bolo namietané porušenie označených práv sťažovateľa aj rozsudkom krajského súdu č. k. 5 Co 72/2012-119 z 27. marca 2012.

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 názoru ústavného súdu sťažnosť sťažovateľa v tej časti, ktorou namieta porušenie základného práva podľa čl. 46 ods. 3 ústavy napadnutým rozsudkom krajského súdu, je zjavne neopodstatnená.

O zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom všeobecného súdu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi označeným postupom všeobecného súdu a základným právom alebo slobodou, porušenie ktorých sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať tú sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, realnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie.

Ústavný súd predovšetkým konštatuje, že podľa svojej ustálenej judikatúry nemá zásadne oprávnenie skúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležité zistený skutkový stav a aké právne závery zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil (II. ÚS 21/96). Vo všeobecnosti úlohou súdnej ochrany ústavnosti poskytovanej ústavným súdom napokon nie je chrániť občana pred skutkovými omylmi súdov, ale chrániť ho pred takými zásahmi do jeho práv, ktoré sú z ústavného hľadiska neospravedliteľné a neudržateľné (I. ÚS 17/01). Z rozdelenia súdnej moci v ústave medzi ústavný súd a všeobecné súdy totiž vyplýva, že ústavný súd nie je opravnou inštitúciou vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov (napr. I. ÚS 19/02).

Ústavný súd teda, ako to už vyslovil vo viacerých nálezočoch, nie je opravnou inštitúciou všeobecných súdov (I. ÚS 31/05), a preto nemôže preskúmať rozhodnutia všeobecných súdov, pokiaľ tieto súdy vo svojej činnosti postupujú v súlade s právami na súdnu a inú ochranu zakotvenými v siedmom oddiele druhej hlavy ústavy (čl. 45 až čl. 50 ústavy). Z takého pohľadu pristúpil ústavný súd aj k posúdeniu napadnutého rozsudku krajského súdu.

Rozsudok krajského súdu č. k. 5 Co 72/2012-119 z 27. marca 2012 bol odôvodnený takto:

«Súd prvého stupňa sa v prejednávanej veci správne vysporiadal s otázkou spôsobu uplatnenia nároku, ktorého sa navrhovateľ domáhal. Názor a tvrdenie súdu prvého stupňa, že na nárok, ktorý si navrhovateľ voči odporcom uplatňoval treba aplikovať zákon č. 514/2003 Z. z. považuje odvolací súd za správny, nakoľko škoda, ktorá mala navrhovateľovi vzniknúť mala byť spôsobená činnosťou orgánu konajúceho v mene štátu. Tým, že rozhodnutia odporcu v druhom rade, na základe ktorých mala navrhovateľovi vzniknúť škoda neboli nikdy zrušené je treba ich považovať za zákonné. Zákonné rozhodnutie orgánu konajúceho v mene štátu tým pádom nemôže zakladať nárok na náhradu škody o ktorej navrhovateľ tvrdí, že vznikla.

Tvrdenie odporcu, že svoj nárok odvodzuje nie od nezákonného rozhodnutia, ale nesprávneho úradného postupu v tomto konaní nemôže obstať, nakoľko ako vyplýva aj z rozhodnutia Najvyššieho súdu Slovenskej republiky 4Cdo 24/2004 všeobecne a v súlade s ustálenou súdnou praxou možno nesprávny úradný postup vymedziť tak, že ide o porušenie právnou normou ustanoveného predpísaného postupu štátneho orgánu, resp. o porušenie účelu postupu štátneho orgánu, ktorý – či už súvisí s rozhodovacou činnosťou štátneho orgánu, alebo s ňou nesúvisí – nenašiel svoj bezprostredný výraz vo vydanom rozhodnutí. Pod termín „postup“ možno subsumovať ako konanie (činnosť) štátneho orgánu, tak aj jeho nekonanie (nečinnosť, alebo opomenutie). Keďže v tomto prípade bolo vydané odporcom rozhodnutie (ktoré je zákonné), nemožno prípadnú škodu odvodzovať od postupu príslušného orgánu (odporcu v druhom rade), ale od jeho rozhodnutia.

Vzhľadom na skutočnosť, že odvolací súd sa v celom rozsahu stotožňuje i s odôvodnením napadnutého rozsudku súdu prvého stupňa, obmedzil odvolací súd odôvodnenie potvrdzujúceho rozhodnutia na konštatovanie správnosti dôvodov uvedených súdom prvého stupňa v zmysle ust. § 219 ods. 2 O.s.p. v znení účinnom od 15. októbra 2008 (§ 372p ods. 1 O.s.p. zavedeného zákonom č. 384/2008 Z. z.).»

Z citovanej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku krajského súdu vyplýva, že krajský súd uviedol dôvody, pre ktoré potvrdil napadnutý rozsudok okresného súdu. Predmetný postup krajského súdu pri odôvodňovaní svojho právneho názoru vo veci

sťažovateľa nemožno považovať za zjavne neodôvodnený alebo arbitrárny. Krajský súd preto neporušil sťažovateľom označené základné právo. Skutočnosť, že sťažovateľ sa s právnym názorom krajského súdu nestotožňuje, nemôže sama osebe viesť k záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti tohto názoru a nezakladá ani oprávnenie ústavného súdu nahradiť právny názor krajského súdu svojím vlastným. Prípadný zásah ústavného súdu, a to nahrádzanie právneho názoru krajského súdu, možno realizovať len v prípade jeho nezlučiteľnosti s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou. Aj keby ústavný súd nesúhlasil s interpretáciou zákonov všeobecných súdov, v zmysle ustálenej judikatúry by mohol nahradiť napadnutý právny názor krajského súdu iba v prípade, ak by ten bol svojvoľný, zjavne neodôvodnený, resp. ústavne nekonformný.

Podľa názoru ústavného súdu z uvedeného vyplýva, že predmetný právny výklad krajským súdom nevykazuje nedostatky, ktoré by odôvodňovali záver o porušení označeného práva sťažovateľom, preto bolo potrebné sťažnosť v tejto časti odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

Vzhľadom na všetky uvedené skutočnosti ústavný súd rozhodol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde tak, ako to je uvedené vo výroku tohto uznesenia.

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

V Košiciach 11. júla 2012