



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 587/2017-13

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 28. septembra 2017 predbežne prerokoval sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného advokátom JUDr. Jozefom Čorbom, PhD., advokátska kancelária, Žižkova 39, Košice, vo veci namietaného porušenia základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Krajského súdu v Prešove č. k. 2 S 23/2015-39 z 26. februára 2016 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť [REDAKOVANÉ] o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 13. mája 2016 doručená sťažnosť [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ] (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Krajského súdu v Prešove (ďalej len „krajský súd“) č. k. 2 S 23/2015-39 z 26. februára 2016.

2. Z obsahu sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ v rokoch 2013 a 2014 vykonával funkciu starostu obce [REDACTED] (ďalej len „obec“), pričom za rok 2013 nevyčerpal 10,5 dňa dovolenky a za rok 2014 nevyčerpal 23 dní dovolenky. Preto v marci 2015 požiadal obec o zaplatenie náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku v sume 1 788,60 €. Obec následne postupovala podľa § 2 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 253/1994 Z. z. o právnom postavení a platových pomeroch starostov obcí a primátorov miest v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o platových pomeroch starostov“), jej obecné zastupiteľstvo však neschválilo návrh uznesenia o poskytnutí náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku.

3. Sťažovateľ sa následne obrátil na krajský súd žalobou podľa piatej hlavy piatej časti vtedy účinného zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov (žaloba proti inému nezákonnému zásahu orgánu verejnej správy), ktorou sa domáhal, aby krajský súd zakázal porušovanie jeho práva na poskytnutie náhrady platu za nevyčerpanú dovolenku za kalendárne roky 2013 a 2014 a aby uložil obci povinnosť schváliť požadovanú náhradu.

4. Krajský súd rozsudkom č. k. 2 S 23/2015-39 z 26. februára 2016 návrh sťažovateľa zamietol, keďže dospel k záveru, že pri rozhodovaní obecného zastupiteľstva o uplatnenom nároku sťažovateľa *„nešlo o konanie obce pri výkone verejnej správy. Rozhodovanie o nároku bývalého starostu obce na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku za minulé obdobia, nepatrí do oblasti výkonu verejnej správy obcou. Ide o konanie smerujúce do vnútra štruktúry obce, voči bývalému orgánu obce, ktoré nemožno podriaďiť pod výkon samosprávy, ani prenesenej štátnej správy.“*. Okrem toho krajský súd sťažovateľovi vytkol, že *„sa domáhal ochrany proti aktu obce, ktorý je rozhodnutím, a nezákonnosť zásahu, ktorý je rozhodnutím, súd v správnom súdnictve neskúma... súd by ani nemohol izolovane posudzovať vecnú správnosť výsledku hlasovania a dokonca vlastným rozhodnutím zabezpečovať opačný navrhovateľom sledovaný výsledok, ktorý je v právomoci výlučne obecného zastupiteľstva... o zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva je možné konať len v konaní podľa § 250zf O. s. p.,... Predmetom skúmania*

takto môžu byť aj uznesenia, ktoré neboli prijaté pri výkone verejnej správy. Takýto návrh však môže podať len prokurátor.“.

5. V sťažnosti doručenej ústavnému súdu sťažovateľ namieta, že kompetenčný základ súdu v konaní o žalobe proti inému nezákonnému zásahu (§ 250v Občianskeho súdneho poriadku) „*neustanovuje požiadavku, že musí ísť o zásah pri výkone právomoci v oblasti verejnej správy. Obec je pritom nepochybne orgánom verejnej správy. Krajský súd v rozsudku uviedol, že predmetné rozhodovanie obecného zastupiteľstva... nepatrilo do výkonu verejnej správy obcou,... Porušovateľ týmto svojvoľne doplnil obsah aplikovanej právnej normy o požiadavku, ktorá z nej nevyplýva.“.* Podľa sťažovateľa „*obec koná buď v postavení samosprávneho orgánu verejnej správy alebo v postavení štátneho orgánu – obe činnosti sú výkonom verejnej správy... Obec preto v žiadnom prípade nemôže konať ako orgán verejnej správy. Úvaha porušovateľa bola v tomto smere nesprávna, pretože obec vždy koná ako orgán verejnej správy, pričom ak nejde o výkon prenesenej pôsobnosti štátnej správy, tak ide o výkon samosprávnej pôsobnosti.“.*

6. K druhej časti argumentácie krajského súdu sťažovateľ uviedol, že v jeho prípade *«uznesenie, na základe ktorého mala byť... preplatená nevyčerpaná dovolenka, „nebolo prijaté“.* Vyplýva to jednoznačne zo zápisnice zo zasadnutia obecného zastupiteľstva. *Vzhľadom na vyššie uvedené má sťažovateľ za to, že konanie obce, v dôsledku ktorého mu bez relevantného dôvodu bolo odňaté právo na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku, nebolo rozhodnutím. Sám porušovateľ v rozsudku na strane 5 rozporne uvádza jednak to, že „na základe hlasovania poslancov obecného zastupiteľstva uznesenie o preplatení nevyčerpanej dovolenky exstarostovi nebolo prijaté“ a v ďalších odsekoch argumentuje, že sťažovateľ mal využiť iné ustanovenie OSP, pretože „o zákonnosti uznesení obecného zastupiteľstva je možné konať len v konaní podľa § 250zf OSP“!* Aj túto skutočnosť preto porušovateľ... *nesprávne právne posúdil.».* S poukazom na judikatúru ústavného súdu (III. ÚS 105/2013) vyjadruje sťažovateľ právny názor, podľa ktorého *«negatívne vymedzenie („nezákonným zásahom orgánu verejnej správy, ktorý nie je rozhodnutím“) má na mysli vylúčenie tých procesov vo verejnej správe, ktorých výsledok je preskúmateľný v konaní o tzv. správnych žalobách podľa druhej hlavy piatej časti OSP.*

Zásahom v zmysle § 250v OSP sú teda nie len faktické úkony, ale „aj také výsledky rozhodovacích procesov vo verejnej správe, ktoré nemajú povahu individuálneho aktu aplikácie práva, lebo nie sú výsledkom správneho konania.“ Ústavný súd v tomto uznesení dokonca uviedol, že za istých okolností môže byť predmetom preskúmania v zmysle § 250v OSP aj uznesenie obecného zastupiteľstva... ».

7. Podľa názoru sťažovateľa krajský súd „rozhodol bez toho, aby náležite zistil zmysel a účel právnej normy, ktorá sa na danú vec vzťahuje, v dôsledku čoho dospel k nesprávnym právnym záverom. Zamietnutím žaloby v dôsledku nesprávnej interpretácie relevantnej právnej normy bola sťažovateľovi zamedzená možnosť domôcť sa ochrany svojich práv na nezávislom a nestrannom súde. Porušovateľ si doslova vymyslel dôvody na to, aby sa nemusel meritórne zaoberať žalobou sťažovateľky, čím došlo k odmietnutiu spravodlivosti... zo strany porušovateľa.“

8. V závere sťažnosti sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd nálezom vo veci samej takto rozhodol:

„Základné právo sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a základné právo sťažovateľa na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Rozsudkom Krajského súdu v Prešove č. k. 2S/23/2015-39 zo dňa 26.02.2016 porušené bolo.

Rozsudok Krajského súdu v Prešove č. k. 2S/23/2015-39 zo dňa 26.02.2016 sa zrušuje a vec sa mu vracia na ďalšie konanie.

Krajský súd v Prešove je povinný nahradiť sťažovateľovi náhradu trov konania spočívajúcich v trovách právneho zastúpenia vo výške 303,16 € do 15 dní od právoplatnosti nálezu.“

II.

9. Ústavný súd podľa čl. 127 ods. 1 ústavy 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.

10. 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 senátu bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

11. 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 zákonom predpísané náležitosti, 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.

12. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť možno považovať tú sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (IV. ÚS 92/04, III. ÚS 168/05, II. ÚS 172/2011).

13. Podľa čl. 46 ods. 1 ústavy každý sa môže domáhať zákonom ustanoveným postupom svojho práva na nezávislom a nestrannom súde...

14. Podľa čl. 6 ods. 1 prvej vety dohovoru každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch...

15. Ústavný súd vo vzťahu k čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru už judikoval, že formuláciou uvedenou v čl. 46 ods. 1 ústavy ústavodarca v základnom

právnom predpise Slovenskej republiky vyjadril zhodu zámerov vo sfére práva na súdnu ochranu s právnym režimom súdnej ochrany podľa dohovoru (II. ÚS 71/97). Z uvedeného dôvodu preto v obsahu týchto práv nemožno vidieť zásadnú odlišnosť (IV. ÚS 195/07).

16. Z čl. 46 ods. 1 ústavy vyplýva, že o porušení základného práva na súdnu ochranu možno uvažovať len v prípade, ak v štádiu právneho nároku existuje subjektívne hmotné právo sťažovateľa („každý sa môže domáhať... svojho práva...“), ktorého ochrany sa pred súdom domáha. Všeobecný súd nemôže porušiť základné právo na súdnu ochranu, ak bolo pred ním uplatnené subjektívne právo, ktoré síce má potrebný základ v právnom poriadku Slovenskej republiky, sťažovateľovi však neprislúcha právny nárok na toto subjektívne právo. Inak povedané, zakotvenie práva v právnych predpisoch sa musí na strane konkrétneho subjektu prejavovať v jeho nárokovateľnosti a s ňou spojenou uplatniteľnosťou pred orgánom právnej ochrany.

17. Popísaná koncepcia konvenuje aj judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), ktorá (s ešte intenzívnejším fokusom na okolnosti predloženej sťažnosti) zdôrazňuje, že ak je predmetom vnútroštátneho konania diskrečné rozhodnutie o tom, či sťažovateľ má byť oprávnený na určité dávky alebo na určitú činnosť mocenských orgánov, potom podľa ESLP neobmedzená diskrecia alebo široký priestor uváženia na strane vnútroštátnych orgánov naznačuje, že žiadne právo na takéto dávky alebo konanie vnútroštátny právny poriadok nepriznáva. Dôsledkom je, že čl. 6 ods. 1 dohovoru nie je aplikovateľný na také konania (napr. rozsudok ESLP z 28. 9. 1995 vo veci *Masson a van Zon v. Holandsko*, sťažnosti č. 15346/89 a č. 15379/89, § 51, alebo rozsudok ESLP zo 7. 4. 2009 vo veci *Mendel v. Švédsko*, sťažnosť č. 28426/06, § 44). Naopak, aplikovateľnosť čl. 6 ods. 1 dohovoru plynie zo zistenia, že rozhodnutie vnútroštátneho orgánu je viazané na splnenie určitých hmatateľných kritérií, ktoré môžu byť posúdené rozhodujúcim orgánom a následne aj preskúmané vnútroštátnym súdom (rozsudok ESLP z 27. 6. 2000 vo veci *Ankarcrona v. Švédsko*, sťažnosť č. 25178/98, oddiel 2).

18. Z prílohy predloženej sťažnosti tvorenej fotokópiou sťažovateľovej žaloby adresovanej krajskému súdu podľa piatej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho poriadku

vyplýva, že žalobné dôvody sa sústredili na tvrdenie, podľa ktorého sťažovateľovi „*obecné zastupiteľstvo... nezákonne zasiahlo do jeho práv a právom chránených záujmov, pretože mu odoprelo právo na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku*“. Sťažovateľ tiež dôvodil, že „*poslanci obecného zastupiteľstva... mu chceli uprieť jeho zákonné právo...*“. V petite žaloby navrhol uložiť obci zákaz „*porušovať právo žalobcu na vyplatenie náhrady platu*“, ako aj uložiť obci povinnosť „*schváliť nárok žalobcu na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku...*“.

19. Podľa § 2 ods. 2 zákona o platových pomeroch starostov starostovi počas výkonu funkcie patrí dovolenka v rozsahu podľa osobitného predpisu alebo v rozsahu podľa kolektívnej zmluvy, ktorá je záväzná pre obec ako zamestnávateľa; na jej účely sa primerane použije osobitný predpis. Náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku možno starostovi poskytnúť, len ak nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku a ak o tom rozhodlo obecné zastupiteľstvo.

20. Zákon o platových pomeroch starostov v § 2 ods. 2 druhej vete pripúšťa možnosť nahradit' plat za nevyčerpanú dovolenku starostovi obce, ktorý si nemohol vyčerpať dovolenku ani do konca budúceho kalendárneho roku, ale len za podmienky, že o tom rozhodne obecné zastupiteľstvo. Objektívne právo teda uznáva právo starostu obce na náhradu platu na nevyčerpanú dovolenku, jeho nárokovateľnosť a uplatniteľnosť však podmieňuje rozhodnutím obecného zastupiteľstva. Do podoby súdne uplatniteľného nároku sa tak právo na náhradu platu starostu obce dostáva až po zodpovedajúcom rozhodnutí obecného zastupiteľstva. Ak uznesenie podľa § 2 ods. 2 druhej vety zákona o platových pomeroch starostov obecné zastupiteľstvo neschváli, nie je právo na náhradu platu dotknutým subjektom súdne uplatniteľné. Akceptácia formulovaného záveru podľa názoru ústavného súdu vyplýva zo špecifického postavenia starostu obce, ktorý síce nie je zamestnancom obce (§ 2 ods. 1 zákona o platových pomeroch starostov), no dovolenka mu patrí v rozsahu stanovenom pracovno-právnymi predpismi (§ 2 ods. 2 prvá veta zákona o platových pomeroch starostov). Súčasne je starosta obce štatutárnym orgánom obce (§ 13 ods. 5 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov), a preto dôvodová správa k § 2 ods. 2 zákona o platových pomeroch

starostov výstižne objasňuje, že „vzhľadom na to, že funkcia starostu sa nevykonáva v pracovnom pomere a starostovi v zmysle Zákonníka práce nemá kto určiť dobu čerpania dovolenky, ustanovuje sa, že o preplatení nevyčerpanej dovolenky rozhodne zastupiteľstvo obce“. Starosta obce ako štatutárny orgán obce nie je v postavení „štandardného“ zamestnanca, ktorému je zamestnávateľ povinný určiť čerpanie dovolenky s tým, že v prípade nesplnenia tejto povinnosti patrí zamestnancovi nárok na náhradu mzdy za nevyčerpanú dovolenku. Preto, ak starosta obce nevyčerpá dovolenku ani do konca nasledujúceho kalendárneho roka, vystavuje sa riziku, že mu za nevyčerpanú dovolenku nebude poskytnutá náhrada platu. Popísané riziko sa v právnej rovine prejavuje práve absenciou nárokovateľnosti práva regulovaného § 2 ods. 2 druhou vetou zákona o platových pomeroch starostov, ktorá je spätá so širokou diskrepciou obecného zastupiteľstva pri posudzovaní žiadosti o poskytnutie náhrady platu.

21. Zákonom o platových pomeroch starostov objektívne regulované právo na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku nemá bez rozhodnutia obecného zastupiteľstva podobu právneho nároku konkrétneho dotknutého (ex)starostu. Preto sa takáto osoba ani nemôže domáhať súdnej ochrany uvedeného práva, a to bez zreteľa na to, či ide o návrh na začatie civilného súdneho konania (o zaplatenie sumy náhrady platu), alebo o návrh na súdny prieskum postupu alebo rozhodnutia obecného zastupiteľstva založený na argumentácii o povinnosti rozhodnúť v prospech žiadateľa (tak postupoval aj sťažovateľ, ktorým žalobou adresovanou krajskému súdu explicitne navrhol uloženie povinnosti obci „schváliť nárok žalobcu na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku...“). Sťažovateľ teda správne vo svojej žalobe vyhodnotil, že obecné zastupiteľstvo „mu odoprelo právo na náhradu platu za nevyčerpanú dovolenku“, pomýlil sa však, ak vychádzal z nárokovateľnosti tohto práva, teda z predpokladu, podľa ktorého je obecné zastupiteľstvo (za splnenia ostatných zákonných podmienok) povinné rozhodnúť o poskytnutí požadovanej náhrady platu.

22. Zrejme uvedomujúc si nenárokovateľnosť práva na náhradu platu prostredníctvom civilnej žaloby sa sťažovateľ pokúsil zvrátiť výsledok rozhodovania obecného zastupiteľstva návrhom podľa piatej hlavy piatej časti Občianskeho súdneho

poriadku. No aj správne súdnictvo je z hľadiska svojho účelu primárne prostriedkom ochrany nárokovateľných subjektívnych práv fyzických osôb a právnických osôb (m. m. III. ÚS 502/2015).

23. Z uvedených dôvodov poskytnutie sťažovateľom iniciovanej súdnej ochrany zo strany krajského súdu nebolo spôsobilé zasiahnuť do jeho základného práva na súdnu ochranu. V posudzovaných okolnostiach prípadu totiž niet nárokovateľného subjektívneho hmotného práva sťažovateľa, ktorému by čl. 46 ods. 1 ústavy súdnu ochranu garantoval. Poskytnutie účinnej ústavno-súdnej ochrany sťažovateľovi si tak podľa názoru ústavného súdu nevyžaduje skúmanie dôvodov, ktoré viedli krajský súd k zamietavému výroku jeho rozsudku. Ich ústavno-súdny prieskum s následným meritórnym právnym záverom o otázke prípadného odopretia spravodlivosti by prichádzal do úvahy len v prípade, ak by sa bol sťažovateľ na krajský súd obrátil s požiadavkou poskytnutia právnej ochrany subjektívnemu právu, ktoré je vzhľadom na jeho nárokovateľnosť súdne uplatniteľné. Keďže však táto základná podmienka v prejednávanej veci zjavne splnená nebola, ani prípadný záver ústavného súdu o ústavnej vadnosti právnych záverov krajského súdu by nebol spôsobilý viesť ku konštatovaniu porušenia základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu.

24. Keďže ústavný súd nezistil možnosť porušenia sťažovateľom označených práv napadnutým rozsudkom krajského súdu, odmietol jeho sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

25. Vzhľadom na odmietnutie sťažnosti bolo už bez právneho významu zaoberať sa návrhom sťažovateľa na zrušenie napadnutého rozsudku krajského súdu či návrhom na priznanie náhrady trov konania.

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

V Košiciach 28. septembra 2017