

**VECNÁ NEPRÍSLUŠNOSŤ CIVILNÉHO SÚDU**

**Je neprípustné a ústavne neudržateľné, aby sa nevyužitie prostriedkov súdnej ochrany v správnom súdnictve nahrádzalo určovacími žalobami v civilnom sporovom konaní.**

*(Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. I. ÚS 1/2022 z 12. januára 2022)*

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **J. D.**, zastúpeného JUDr. Ivetou Rajtákovou, advokátkou, Štúrova 20, Košice, proti uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 3 Cdo 210/2018 z 10. decembra 2020 takto

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

Ústavnú sťažnosť **odmieta**.

**O d ô v o d n e n i e :****I.****Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci**

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 16. marca 2021 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a svojho práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) č. k. 3 Cdo 210/2018 z 10. decembra 2020 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“). Navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu súdu na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že Okresný súd Bratislava I (ďalej len „okresný súd“) rozsudkom č. k. 8 C 27/2010-163 z 19. novembra 2015 zamietol pre nedostatok vecnej opodstatnenosti návrh (žalobu) sťažovateľa (navrhovateľa, resp. žalobcu), ktorým sa domáhal určenia, že jeho služobný pomer sťažovateľa ako príslušníka Policajného zboru trvá. Okresný súd v odôvodnení uvedeného uznesenia uviedol, že 31. decembra 2003 sťažovateľ doručil oddeleniu hraničnej kontroly Policajného zboru Petrovce písomnú žiadosť o uvoľnenie zo služobného pomeru podľa § 191 ods. 1 zákona 73/1998 Z. z. o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru, Slovenskej informačnej služby, Zboru väzenskej a justičnej stráže Slovenskej republiky a Železničnej polície v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru“) k 29. februáru 2004. Personálnym rozkazom riaditeľa odboru hraničnej polície Sobrance, Úradu hraničnej a cudzineckej polície, Prezídia Policajného zboru Bratislava z 13. januára 2004 bol sťažovateľ uvoľnený zo služobného pomeru k 29. februáru 2004. Proti uvedenému personálnemu rozkazu podal odvolanie adresované orgánu, ktorý rozhodnutie vydal. Rozhodnutím Prezídia Policajného zboru, Úradu

hraničnej a cudzineckej polície Bratislava č. p. PPZ-171-6/HCP-VO/2004 z 5. marca 2004 bolo odvolanie navrhovateľa zamietnuté a napadnutý personálny rozkaz bol potvrdený. Preskúmania zákonnosti uvedeného rozhodnutia sa sťažovateľ domáhal žalobou z 8. júla 2005 doručenou Krajskému súdu v Košiciach, ktorý uznesením č. k. 6 S 39/2005-45 zo 14. septembra 2006 (právoplatným 4. novembra 2006) konanie zastavil z dôvodu, že sťažovateľ nedodrжал dvojmesačnú lehotu na podanie žaloby podľa v tom čase účinného § 250b ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku. Okresný súd poukázal na to, že navrhovateľ nemôže mať naliehavý právny záujem na požadovanom určení, ak sa ochrany svojich práv môže domáhať žalobu na plnenie, alebo ak na odstránenie jeho neistoty slúžia osobitné právne postupy upravené v príslušných všeobecne záväzných právnych predpisoch. Je neprípustné, aby sa nevyužité právnych prostriedkov súdnej ochrany v rámci správneho súdnictva vôbec alebo ich nevyužitie riadnym spôsobom (napr. oneskorene) nahrádzalo určujúcimi žalobami v občianskoprávnom súdnom konaní. Vychádzajúc z uvedeného, okresný súd dospel k záveru, že v prípade sťažovateľa nebol daný naliehavý právny záujem na požadovanom určení.

3. Na základe odvolania sťažovateľa krajský súd rozsudkom č. k. 4 Co 239/2017-194 z 13. júna 2018 rozsudok okresného súdu potvrdil ako vecne správny podľa § 387 ods. 1 a 2 Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“).

4. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu sťažovateľ podal dovolanie; prípustnosť dovolania podľa § 421 ods. 1 písm. a) CSP vyvodzoval z nesprávneho právneho posúdenia dôkazného bremena v prípade fikcie doručenia pri náhradnom doručovaní písomností určených do vlastných rúk a prípustnosť dovolania podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP vyvodzoval z nesprávneho právneho posúdenia otázky vzniku fikcie doručenia zásielky určenej do vlastných rúk v prípade vrátenia zásielky ako nedoručenej, ako aj z posúdenia naliehavosti právneho záujmu pri určení, že služobný pomer sťažovateľa trvá, ak dôvodom na takéto určenie je neplatnosť právneho úkonu vykonaného nadriadeným voči policajtovi.

5. Najvyšší súd napadnutým uznesením dovolanie odmietol podľa § 447 písm. f) CSP, pričom konštatoval, že rozhodnutie odvolacieho súdu nezáviselo od vyriešenia otázok vymedzených sťažovateľom v dovolaní; ich riešenie totiž prichádzalo do úvahy iba v rámci prieskumu zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu správnym súdom na základe včas podanej žaloby v rámci správneho súdnictva, a nie na základe podanej určovacej žaloby v rámci civilného súdneho konania.

## II.

### Argumentácia sťažovateľa

6. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] uvádza, že § 241 ods. 1 zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru vyslovene ustanovuje, že rozhodnutie musí byť oznámené účastníkovi konania vyhlásením alebo doručením, preto nemožno mať pochybnosti o tom, že doručenie takéhoto rozhodnutia je podmienkou jeho právoplatnosti. V tejto súvislosti poukazuje na to, že veľký senát najvyššieho súdu v uznesení č. k. 1 VCdo 6/2019 zo 7. októbra 2020 zaujal stanovisko, že „Súd je oprávnený posúdiť, kedy nadobudlo súdne rozhodnutie v inej veci právoplatnosť; pri posúdení tejto otázky nie je viazaný vyznačenou doložkou právoplatnosti. Pri posudzovaní správnosti údajov vyznačených v doložke nie je obmedzený žiadnou lehotou.“. Ani okresný súd, ani krajský súd k otázke vzniku fikcie doručenia rozhodnutia správneho orgánu nezaujali žiaden postoj. Na základe uvedeného sťažovateľ

vyjadruje presvedcenie, že nemožno nájsť žiadne logické dôvody na odmietnutie jeho dovolania najvyšším súdom.

### III.

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

7. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením najvyššieho súdu č. k. 3 Cdo 210/2018 z 10. decembra 2020 o odmietnutí dovolania sťažovateľa (bod 5), ktoré sťažovateľ považuje za nelogické (bod 6).

8. Ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05). Skutkový stav a práve závery všeobecného sudu sú predmetom kontroly zo strany ústavného sudu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neudržateľné (IV. ÚS 43/04). O svojvôli (arbitrárnosti) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

9. V prvom rade je potrebné zdôrazniť, že konanie o uvoľnenie zo služobného pomeru príslušníka Policajného zboru patrí do správneho súdnictva, a nie do súdnictva civilného. V civilnom súdnom konaní nemožno riešiť vzťah medzi sťažovateľom ako príslušníkom Policajného zboru a Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky ako orgánom verejnej správy vo veciach služobného pomeru vrátane jeho skončenia. Takýto vzťah je vzťahom verejnoprávnym vyplývajúcim zo zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru a nemožno ho považovať za vzťah civilnoprávny, o ktorom by mohol rozhodovať všeobecný súd v civilnom konaní, a nemožno ho úspešne suplovať ani civilnou žalobou o určenie, že služobný pomer trvá.

10. V prejednávanej veci okresný súd sa síce spočiatku usiloval o jej postúpenie inému orgánu, avšak nesprávne riešil otázku právomoci, a nie otázku vecnej príslušnosti (rozsudok č. k. 8C 27/2010-63 z 9. septembra 2011 a uznesenie č. k. 8C 27/2010-127 z 23. januára 2014). Obe tieto prvoinštančné rozhodnutia Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) uzneseniami č. k. 4Co 16/2012-115 z 26. júna 2013, ako aj č. k. 4Co 235/2014-139 z 27. mája 2015 zrušil a vec vrátil okresnému súdu na ďalšie konanie, pričom až v druhom zrušujúcom uznesení sa dotkol aj problematiky danej veci (druhý odsek odspodu na s. 2). V rozsudku č. k. 4Co 239/2017-194 z 13. júna 2018 (v spojení s rozsudkom č. k. 8C 27/2010-163 z 19. novembra 2015) krajský súd i okresný súd pri zamietnutí žaloby sťažovateľa, dôvodiac nedostatkom naliehavého právneho záujmu na požadovanom určení, že služobný pomer sťažovateľa ako príslušníka Policajného zboru trvá, vyhodnotili nahrádzanie nevyužitia prostriedkov súdnej ochrany v správnom súdnictve určovacou žalobou v civilnom konaní ako neprípustné, hoci tak mohli a mali urobiť hneď na začiatku sporu. Napriek tomu, že je niekedy obťažné rozlíšiť, či vec patrí do všeobecného súdnictva alebo do správneho súdnictva, je bezpodmienečne nevyhnutné, aby súdy venovali tejto otázke potrebnú pozornosť, najmä ak je správne súdnictvo v prvej inštancii (až na zákonné výnimky) vykonávané na krajských súdoch v rámci všeobecného súdnictva a po zmene § 8 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) od 1. augusta 2021 nie je celkom zrejmé, či všetky spory o tom, či vec patrí do správneho súdnictva, bude aj naďalej rozhodovať kompetenčný senát (§ 11 CSP, § 43 CSP, § 18 ods. 4

SSP). V každom prípade je však nežiaduce až neprípustné, aby súdy riešili sťažovateľovu vopred na neúspech odsúdenú žalobu osem rokov.

11. Na bližšie objasnenie, resp. pre lepšie pochopenie možno uviesť, že problematikou kompetenčného sporu medzi správnym a civilným súdnictvom sa podrobne zaoberal kompetenčný senát najvyššieho súdu v uznesení č. k. 1 KO 11/2018 z 3. októbra 2018. Vo veci preskúmvanej najvyšším súdom išlo o kompetenčný konflikt medzi jednotlivými sústavami súdov, o konflikt medzi súdom všeobecným (civilným), t. j. Okresným súdom Brezno a súdom osobitným, t. j. Krajským súdom v Banskej Bystrici, ktorý bolo potrebné riešiť ako spor o vecnú príslušnosť. Pre vyriešenie otázky, či vec patrí do právomoci civilného súdu alebo správneho súdu, bolo nevyhnutné predovšetkým zistiť, z ktorého právneho vzťahu žalobca vyvodzuje žalobou uplatnený nárok (predmet súdneho konania), tento vzťah dôsledne analyzovať a následne po právnej stránke správne vyhodnotiť a posúdiť. Najvyšší súd dospel k záveru, že v danom prípade bez ohľadu na nesprávny žalobný petit je zrejmé, že predmetom konania je nárok vyplývajúci zo zákona o štátnej službe príslušníkov Policajného zboru „na základe Rozkazu č. 26 z 11. 02. 2015 Okresného riaditeľstva Policajného zboru v Brezne“. V tejto súvislosti kompetenčný senát najvyššieho súdu poukázal na nález ústavného súdu č. k. IV. ÚS 187/2011-40 z 28. júla 2011, z ktorého (okrem iného) vyplýva: „... Výklad relevantných právnych noriem nemôže byť taký formalistický, aby sa ním v konečnom dôsledku nielen zmaril účel požadovanej súdnej ochrany, ale aj zabránilo v prístupe k súdnej ochrane z dôvodov, ktoré nemožno v právnom štáte v žiadnom prípade pričítať účastníkovi konania, ktorý sa tejto ochrany domáha.“ Jeho zohľadnenie bolo v danej veci potrebné, aby žalobca, nezastúpený kvalifikovaným právnym zástupcom, neutrpel ujmu na svojich právach zaručených podľa čl. 46 ods. 2 ústavy. Rovnaký prístup v obdobnej právnej veci, kde predmetom konania bolo, aby súd určil, že „skončenie služobného pomeru prepustením dňa 30. októbra 2000 na základe rozkazu ministra obrany Slovenskej republiky č. 377 z 24. októbra 2000 a jeho opravou z 21. marca 2002 je neplatné a že služobný pomer žalobcu aj po 26. marci 2002 trvá do vydania nového personálneho rozkazu služobného pomeru prepustením, ak sa žalobca a žalovaný nedohodnú inak“, zaujal najvyšší súd v rozhodnutí č. k. 5 Nds 1/2014 z 30. januára 2014, pričom dospel k záveru, že bez ohľadu na to, že žalobný petit nezodpovedá žalobnému petitu, aký sa vyžaduje pre správnu žalobu, daná vec nepatrí do všeobecného občianskoprávneho súdnictva, ale patrí do správneho súdnictva. Na základe uvedeného najvyšší súd dospel k záveru, že «Služobný pomer príslušníka policajného zboru nemá znaky súkromno-právneho pomeru, ale má znaky verejno-právneho pomeru vzhľadom na jeho charakter a právnú povahu zvláštnosti štátu ako „zamestnávateľa“ príslušníka policajného zboru a súčasne nositeľa verejnej moci. Medzi príslušníkom policajného zboru a policajným zborom, resp. štátom ide o právny pomer štátno-služobný, ktorý vzniká individuálnym mocenským aktom služobného funkcionára a po celú dobu trvania sa odlišuje od pracovnoprávneho pomeru. V štátno-služobnom pomere účastníci nemajú rovnaké postavenie, čo sa prejavuje v spôsobe vzniku, zmeny a skončenia tohto pomeru, úprave nárokov vyplývajúcich z tohto pomeru a úprave konania pred služobnými orgánmi. Príslušník policajného zboru prostredníctvom svojho „zamestnávateľa“, t. j. štátu sa priamo zúčastňuje na výkone verejnej moci, a preto má štát výsostné oprávnenie jednostrannými aktami zakladať, meniť a rušiť právne vzťahy v tomto služobnom pomere. Personálny rozkaz nadriadeného je individuálny správny akt, je rozhodnutím o verejnom subjektívnom práve, ktorému sa poskytuje ochrana v správnom súdnictve postupom podľa SSP; na preskúmanie u ktorého nemôže všeobecný súd v sporovom konaní vysloviť jeho neplatnosť. Je neprípustné, aby sa

nevyužitie prostriedkov súdnej ochrany v správnom súdnictve nahrádzalo určujúcimi žalobami v občianskoprávnom konaní. V sporovom konaní súd o žalobnom návrhu na zrušenie rozhodnutia správneho orgánu rozhodnúť nemôže. Prejednanie a rozhodnutie veci patriacej do správneho súdnictva civilným súdom (a naopak) ako súdom vecne nepríslušným je závažným nedostatkom konania, s takouto vadou je spojené aj porušenie práva na prístup k súdu, resp. správne súdu a porušenie princípu zákonného sudcu.»

12. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd považuje záver najvyššieho súdu o odmietnutí dovolania sťažovateľa za ústavne konformný a udržateľný. Napadnuté uznesenie najvyššieho súdu nie je zjavne neodôvodnené, pričom zároveň neexistuje žiadna skutočnosť, ktorá by signalizovala svojvoľný postup, resp. svojvoľné závery tohto súdu, nemajúce oporu v Civilnom sporovom poriadku (§ 438 a nasl.). Súčasťou práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nie je povinnosť súdu akceptovať dôvody prípustnosti mimoriadneho opravného prostriedku uvádzané sťažovateľom, v dôsledku čoho ich „nerešpektovanie“ súdom ani nemožno bez ďalšieho považovať za porušenie označeného práva. V inom prípade by totiž najvyšší súd stratil možnosť posúdiť, či zákonné dôvody prípustnosti alebo neprípustnosti podaného dovolania vôbec boli naplnené (I. ÚS 145/2010).

13. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti nepoprel, že správnu žalobu, ktorou sa domáhal preskúmania zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy, podal oneskorene, čím sa sám vystavil následku s tým spojenému, ktorý spočíva v nemožnosti uskutočniť meritórný súdny prieskum zákonnosti takéhoto rozhodnutia. Správne súdu pritom nič nebránilo, aby sa v rámci tohto konania zaoberal aj námietkou sťažovateľa týkajúcou sa „nesprávneho právneho posúdenia otázky vzniku fikcie doručenia zásielky určenej do vlastných rúk v prípade vrátenia zásielky ako nedoručenej“.

14. Takéto správanie sťažovateľa odporuje zásade „vigilantibus iura scripta sunt“, ktorá vo svojej podstate znamená, že práva patria len bdelym (pozorným, ostražitým, opatrným, starostlivým), teda tým, ktorí sa aktívne zaujímajú o ochranu a výkon svojich práv a ktorí svoje procesné oprávnenia uplatňujú včas a s dostatočnou starostlivosťou a predvídavosťou. V slobodnej spoločnosti je totiž predovšetkým vecou nositeľov práv, aby svoje práva bránili a starali sa o ne, inak ich podcenením či zanedbaním môžu strácať svoje práva majetkové, osobné, satisfakčné a pod. To platí obdobne aj o využívaní zákonných procesných ustanovení vrátane využitia možnosti podania opravných prostriedkov (k tomu napr. rozsudok najvyššieho súdu č. k. 5 Sžf 65/2011 z 19. júla 2012).

15. Ak by sťažovateľ podal správnu žalobu včas a v konaní pred správnym súdom by nebol úspešný, po vyčerpaní prípustného opravného prostriedku sa mohol ústavného prieskumu následne vydaného rozhodnutia najvyššieho súdu domáhať prostredníctvom ústavnej sťažnosti, k čomu však zo strany sťažovateľa nedošlo.

16. Medzi uznesením najvyššieho súdu a obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru neexistuje v danej veci taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení. Na základe uvedeného ústavný súd sťažnosť sťažovateľa odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

17. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľa uvedenými v petite nezaoberal.