



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 686/2022-35

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Straku (sudca spravodajca) a sudcov Roberta Šorla a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky**, Pribinova 2, Bratislava, proti postupu a uzneseniu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky č. k. 1Cdo/119/2020 z 13. júla 2022 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Skutkové východiská

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 4. novembra 2022 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“). Tiež navrhuje zrušiť namietané uznesenie a vec vrátiť najvyššiemu súdu na ďalšie konanie.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka vystupuje v procesnom postavení žalovanej v konaní, v ktorom sa žalobca domáha zaplata 9 750,50 eur z titulu náhrady škody vzniknutej v príčinnej súvislosti s nezákonným rozhodnutím podľa zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 514/2003 Z. z.“) z titulu doplatku služobného príjmu podľa zákona č. 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“).

3. Žalobca bol v stálej štátnej službe vo funkcii starší referent špecialista 4. inšpekčného oddelenia, odboru inšpekčnej služby, sekcie kontroly a inšpekčnej služby ministerstva vnútra s miestom výkonu štátnej služby Košice, pričom mu prislúchala 7. platová trieda. V poradí prvým personálnym rozkazom ministra vnútra Slovenskej republiky č. 307 z 25. júla 2011 bol žalobca

podľa § 35 ods. 2 zákona o štátnej službe preložený do funkcie starší referent – poverený policajt OO PZ Západ, odboru poriadkovej polície OR PZ v KE s odôvodnením, že jeho preloženie sa vykonalo v dôležitom záujme služby. Podľa § 85 ods. 5 zákona o štátnej službe bol žalobca po tejto zmene zaradený do 4. platovej triedy.

4. Ministerstvo vnútra rozhodnutím zo 17. októbra 2011 rozklad žalobcu proti personálnemu rozkazu ministra vnútra zamietlo ako nedôvodný. Krajský súd v Bratislave na základe podanej správnej žaloby žalobcu rozsudkom č. k. 3S/256/2011 z 29. januára 2013 rozhodnutie ministerstva vnútra a personálny rozkaz ministra vnútra podľa § 250j ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie s odôvodnením, že zákon o štátnej službe nezbavoval ministra vnútra povinnosti skúmať dôvod preloženia žalobcu v rámci jeho základných povinností nadriadeného a rovnako sa zaoberať dôvodmi preloženia žalobcu na inú funkciu v dôležitom záujme.

5. V poradí druhým personálnym rozkazom ministra vnútra č. 71 z 3. apríla 2013 bol žalobca dňom 11. apríla 2013 prepustený zo služobného pomeru príslušníka Policajného zboru (ďalej len „PZ“) podľa § 192 ods. 1 písm. e) zákona o štátnej službe.

6. Pred podaním žaloby žalobca uplatnil na ministerstve vnútra predbežné prerokovanie nároku na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím a nesprávnym úradným postupom, ktoré založil na strate na zárobku od 1. augusta 2011 do 15. apríla 2013 vo výške 9 750,50 eur v dôsledku nezákonného personálneho rozkazu ministra vnútra z 25. júla 2011 a rozhodnutia ministerstva vnútra zo 17. októbra 2011. Ministerstvo vnútra žalobcovi listom z 9. januára 2014 žiadosti sťažovateľa nevyhovelo a žalobca sa žalobou domáhal rozdielu služobného príjmu. Okresný súd Bratislava I rozsudkom č. k. 25C/136/2014 zo 16. januára 2017 žalobcovi priznal uplatnený nárok 9 750,50 eur ako rozdiel v služobných príjmoch za obdobie od 1. augusta 2011 do 15. apríla 2013 (pred a po nezákonnom preložení).

7. Krajský súd na odvolanie sťažovateľky rozsudkom č. k. 3Co/188/2017 z 26. marca 2019 zmenil rozsudok okresného súdu a žalobu zamietol s odôvodnením, že v konaní nebol preukázaný základný predpoklad vzniku zodpovednosti sťažovateľky za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím štátu. Podľa krajského súdu rozhodovanie vo veciach služobného pomeru policajta nie je výkonom verejnej moci na účely zákona č. 514/2003 Z. z. Uplatneniu zákona č. 514/2003 Z. z. bráni aj kódexový charakter zákona č. 73/1998 Z. z., ktorý obsahuje komplexnú právnu úpravu vzťahov týkajúcich sa služobného pomeru policajtov, a preto akékoľvek nároky vyplývajúce zo služobného pomeru policajtov sú podriadené zákonu o štátnej službe.

8. Žalobca proti rozsudku krajského súdu podal dovolanie podľa § 420 písm. f) Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“), v ktorom namietal prekvapivosť rozhodnutia odvolacieho súdu a podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP pre nesprávne právne posúdenie otázky právneho vzťahu medzi policajtom a služobným úradom.

9. Najvyšší súd namietaným uznesením zrušil rozsudok krajského súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie s odôvodnením, že krajský súd vec nesprávne právne posúdil, keď dospel k záveru, že v danej veci sťažovateľka nevystupovala v pozícii služobného úradu. Najvyšší súd sa stotožnil s argumentáciou žalobcu, podľa ktorého je na jeho prípad daná pôsobnosť zákona č. 514/2003 Z. z.

II. Argumentácia sťažovateľky

10. Sťažovateľka argumentuje, že súd nemal podľa § 3 ods. 4 CSP vo veci žalobcu konať z dôvodu nedostatku pasívnej vecnej legitímácie a neexistencie nezákonného rozhodnutia na účely zákona č. 514/2003 Z. z. Sťažovateľka tvrdí, že vydávanie personálnych rozkazov nadriadeným nepredstavuje výkon verejnej moci. Postupom najvyššieho súdu došlo k vadám konania, ktorých následkom bolo nesprávne právne posúdenie veci, bola výrazne narušená právna istota, princíp spravodlivosti, ako aj konzistentnosť rozhodovacej činnosti súdnych autorít. Ďalej namieta, že táto otázka bola súdmi posudzovaná so záverom, že v prípade vydávania personálnych rozkazov nadriadených policajtov nejde o výkon verejnej moci, a preto na tieto prípady nie je možné aplikovať zákon č. 514/2003 Z. z. Svoju argumentáciu podporila rozhodnutiami Krajského súdu v Bratislave č. k. 6Co/80/2017 zo 14. júna 2017, č. k. 9Co/516/2014 z 15. decembra 2016, č. k. 10CoPr/3/2017 z 29. novembra 2018, č. k. 9Co/190/2019 zo 17. septembra 2020, č. k. 6Co/285/2018 z 25. novembra 2020, rozsudkom najvyššieho súdu č. k. 3Cdo/78/2018 a č. k. 3Cdo/79/2018 z 28. marca 2019 a uzneseniami ústavného súdu č. k. I. ÚS 248/2016 z 20. apríla 2016 a č. k. II. ÚS 334/2022 z 29. júna 2022.

11. Sťažovateľka je toho názoru, že služobný pomer príslušníka PZ nemá znaky súkromnoprávneho pomeru, ale vždy mal a má znaky verejnoprávneho pomeru vzhľadom na jeho charakter a právnu povahu štátu ako zamestnávateľa. Medzi policajtom a PZ ide o právny pomer štátno-služobný, ktorý vzniká individuálnym mocenským aktom služobného funkcionára a po celú dobu svojho trvania sa výrazne odlišuje od pracovno-právneho pomeru. Personálny rozkaz nadriadeného je individuálno-právnym aktom a je rozhodnutím o verejnom subjektívnom práve. V záujme úplnosti sťažovateľka uviedla, že žalobca nie je na účely zákona č. 514/2003 Z. z. poškodenou osobou, keďže v jeho prípade ide o mzdové nároky podľa zákona o štátnej službe, o ktorých môže rozhodnúť jedine služobný úrad žalobcu.

III. Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

III.1. K namietanému porušeniu čl. 46 ods. 1 ústavy namietaným uznesením najvyššieho súdu:

12. Námietky sťažovateľky spočívajú v tvrdení, že najvyšší súd sa odklonil od rozhodovacej praxe týkajúcej sa aplikácie zákona č. 514/2003 Z. z. v prípade vydávania personálnych rozkazov nadriadených policajtov.

13. Podstatou rozhodovania o sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy je posúdenie ústavnej akceptovateľnosti rozhodnutí všeobecných súdov, prípadne iného orgánu verejnej moci, a nie posudzovanie jeho právnej perfektnosti ani jeho prípadné „vylepšovanie“ (IV. ÚS 325/08, IV. ÚS 218/2010). Poslaním ústavného súdu nie je kontrola súdnej činnosti vo všetkých smeroch a aspektoch a skúmanie akejkoľvek novej nezákonnosti alebo procesného pochybenia, či dokonca zrejmej nesprávnosti, ktoré sa v individuálnom konaní pred všeobecnými súdmi prípadne vyskytnú, ale výlučne posudzovanie konformity aktu aplikácie práva (v posudzovanej veci súdneho rozhodnutia) s ústavou, prípadne medzinárodnou zmluvou.

14. Vzhľadom na uvedené ústavný súd napokon rozhodol neprisvedčiť námietke sťažovateľky o nevyhnutnosti pripustenia namietanej veci k hlbšiemu ústavnému prieskumu, pretože v nej prevažuje argument o výsledkovom charaktere práva na spravodlivý proces (III. ÚS 246/2018). Ústavný súd vníma, že predmetom prieskumu v prerokúvanej veci je namietané uznesenie najvyššieho súdu, ktorým zrušil rozsudok krajského súdu, zatiaľ čo v zmysle judikatúry ústavného súdu sa v konaniach o ústavnej sťažnosti zásadne preskúmavajú len také právoplatné rozhodnutia, ktorými sa konanie vo veci samej skončilo (IV. ÚS 361/2010).

15. Ústavný súd z uvedeného pravidla pripustil už opakovane v judikatúre výnimky, ak išlo o rozhodnutie, ktoré je spôsobilé výrazne a nezvratným spôsobom zasiahnuť do základných práv alebo slobôd sťažovateľky garantovaných ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou (IV. ÚS 195/2010), pričom tento negatívny dôsledok sa vzťahoval na výsledok konania, ktorý by nebolo možné korigovať v ďalšom procesnom postupe alebo v opravných konaniach (IV. ÚS 322/09).

16. Ustanovenie § 420 písm. f) CSP zakladá prípustnosť a zároveň dôvodnosť dovolania v tých prípadoch, v ktorých miera porušenia procesných práv strany nadobudla intenzitu porušenia jej práva na spravodlivý proces. Pod porušením práva na spravodlivý proces v zmysle tohto ustanovenia treba rozumieť nesprávny procesný postup súdu spočívajúci predovšetkým v zjavnom porušení kogentných procesných ustanovení, ktoré sa vymyká nielen zákonnému, ale aj ústavnému procesnoprávnemu rámcu, a ktoré tak zároveň znamená aj porušenie ústavne zaručených procesných práv spojených s uplatnením súdnej ochrany práva. Ide napríklad o právo na verejné prejednanie veci za prítomnosti strany sporu, právo vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom, právo na riadne odôvodnenie rozhodnutia, na predvídateľnosť rozhodnutia, na zachovanie rovnosti strán v konaní, na relevantné konanie súdu spojené so zákazom svojvoľného postupu a na rozhodnutie o riadne uplatnenom nároku spojené so zákazom *denegationis iustitiae* (odmietnutia spravodlivosti), [uznesenie najvyššieho súdu č. k. 6Cdo/155/2017 z 25. októbra 2017].

17. Žalobca proti rozsudku krajského súdu podal dovolanie z dôvodu podľa § 420 písm. f) CSP a namietal prekvapivosť rozhodnutia odvolacieho súdu. Najvyšší súd v bode 12 namietaného uznesenia dovoláciu námietku týkajúcu sa § 420 písm. f) CSP nevyhodnotil ako dôvodnú, pretože odvolací súd splnil všetky podmienky v zmysle ustanovenia § 382 CSP. Teda odvolací súd vyzval strany, aby sa vyjadrili k možnému použitiu ustanovení zákona č. 514/2003 Z. z. s tým, že nebolo nutné, aby strany vyzýval na vyjadrenie sa vo vzťahu k aplikácii zákona o štátnej službe, keďže daný zákon sa netýka otázky náhrady škody, ktorej vyriešenie bolo meritom sporu.

18. Žalobca zároveň namietal nesprávne právne posúdenie veci odvolacím súdom podľa § 421 ods. 1 písm. b) CSP v otázke posúdenia právneho vzťahu medzi policajtom a služobným úradom. Odvolací súd bol toho názoru, že veci týkajúce sa služobného pomeru policajtov, v ktorých nadriadený rozhoduje o právach a povinnostiach policajta personálnym rozkazom, ide o vzťah služobnej, nie vrchnostenskej (štátnomocenskej) nadriadenosti a podriadenosti. Ďalej dodal, že uplatneniu zákona č. 514/2003 Z. z. bráni aj kódexový charakter zákona o štátnej službe, ktorý obsahuje komplexnú právnu úpravu vzťahov týkajúcich sa služobného pomeru policajtov, preto akékoľvek nároky vyplývajúce zo služobného pomeru policajtov sú podriadené zákonu o štátnej službe. Dovolací súd považoval dovoláciu námietku žalobcu za dôvodnú, pričom bol toho názoru, že rozhodnutia ministra vnútra a ministerstva vnútra, od ktorých odvodzuje žalobca svoj nárok

na náhradu škody, boli vydané orgánom verejnej moci pri výkone verejnej moci, preto je v predmetnom prípade daná zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci v zmysle zákona č. 514/2003 Z. z. Najvyšší súd v namietanom uznesení (bod 18) dospel k záveru, že odvolací súd vec žalobcu nesprávne právne posúdil. Najvyšší súd poukázal na odôvodnenie rozsudku okresného súdu, ktorý sa opieral o dostatočné skutkové zistenia a tieto správne vyhodnotil a vyvodil z nich adekvátne závery. Z dôvodu nesprávneho posúdenia veci rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

19. Základné právo na súdnu ochranu je „výsledkové“, čo znamená, že mu musí zodpovedať proces ako celok. Skutočnosť, či namietané konanie vykazuje znaky spravodlivého procesu, závisí od celého konania a konečného rozhodnutia všeobecných súdov (III. ÚS 33/04, IV. ÚS 163/05, II. ÚS 307/06, II. ÚS 155/08). Z tohto pohľadu sa posudzované konanie v celku javí ako spravodlivé, keďže sťažovateľka môže v pokračujúcom konaní pred súdom reálne uplatniť všetky svoje práva, nevylučujúc ani možnosti vyvolania konania pred veľkým senátom najvyššieho súdu (III. ÚS 514/2022).

20. Keďže ústavný súd nezistil, že by medzi namietaným uznesením najvyššieho súdu a namietaným porušením základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy existovala príčinná súvislosť, ktorá by odôvodňovala vyslovenie porušenia po prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie, ústavný súd bez ambície sa vyjadrovať k hmotnoprávnej zložke spornej záležitosti dospel k záveru, že je potrebné ústavnú sťažnosť odmietnuť podľa § 56 ods. 2 písm. g) 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“) z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.

III.2. K namietanému porušeniu čl. 6 ods. 1 dohovoru namietaným uznesením najvyššieho súdu:

21. V súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva štát nie je v nadväznosti na čl. 34 dohovoru nositeľom práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru (rozhodnutie ESĽP z 27. 9. 2007 vo veci Karagiannis proti Grécku, sťažnosť č. 33408/05, rozhodnutie ESĽP z 26. 8. 2003 vo veci Breisacher proti Francúzsku, sťažnosť č. 76976/01, rozhodnutie ESĽP zo 7. 6. 2001 vo veci Danderyds Kommun proti Švédsku, sťažnosť č. 52559/99, rozhodnutie ESĽP z 8. 4. 2010 vo veci Yershova proti Rusku, sťažnosť č. 1387/04, rozhodnutie ESĽP zo 14. 1. 2010 vo veci Kotov proti Rusku, sťažnosť č. 54522/00, rozhodnutie ESĽP z 19. 6. 2008 vo veci Ismeta Bačić proti Chorvátsku, rozhodnutie č. 43595/06). Z uvedeného dôvodu preto ústavný súd aj v tejto časti ústavnú sťažnosť sťažovateľky odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

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

V Košiciach 8. decembra 2022

Peter Straka
predseda senátu