



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

N Á L E Z

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

II. ÚS 145/2019-124

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 30. januára 2020 v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho (sudca spravodajca), zo sudkyne Jany Laššákovej a sudcu Petra Molnára prerokoval ústavnú sťažnosť Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, Dobrovičova 12, Bratislava, právne zastúpenej advokátskou kanceláriou AKMG, s. r. o., Dolná 6A, Banská Bystrica, v mene ktorej koná advokátka JUDr. Martina Filipová, ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2 Co 287/2013 zo 14. augusta 2013 a takto

r o z h o d o l :

1. Základné právo Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky rozsudkom Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2 Co 287/2013 zo 14. augusta 2013 porušené bolo.

2. Rozsudok Krajského súdu v Bratislave sp. zn. 2 Co 287/2013 zo 14. augusta 2013 zrušuje a vec vracia Krajskému súdu v Bratislave na ďalšie konanie.

3. Vo zvyšnej časti ústavnej sťažnosti nevyhovuje.

Odôvodnenie:

I.

Ústavná sťažnosť a skutkový stav veci

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 15. januára 2019 doručená ústavná sťažnosť Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, Dobrovičova 12, Bratislava (ďalej len „sťažovateľka“), ktorou namieta porušenie základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) medzitýmny rozsudkom Okresného súdu Bratislava I (ďalej len „okresný súd“) sp. zn. 16 C 287/2009 zo 7. marca 2013 (ďalej len „napadnutý medzitýmny rozsudok okresného súdu“), rozsudkom Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) sp. zn. 2 Co 287/2013 zo 14. augusta 2013 (ďalej len „napadnutý rozsudok krajského súdu“) a uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 2 M Cdo 1/2018 z 19. októbra 2018 (ďalej len „napadnuté uznesenie“).

2. Z obsahu sťažnosti a jej príloh vyplýva, že napadnutým medzitýmny rozsudkom okresného súdu bolo v konaní o náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom orgánu verejnej moci vyslovené, že je daná zodpovednosť sťažovateľky za škodu, ktorá vznikla žalobcovi s tým, že o výške nároku na náhradu škody bude rozhodnuté v konečnom rozhodnutí. Okresný súd považoval za preukázané, že *„v rámci postupu o schvaľovaní prevádzkarne Mäsokombinát [redacted] neboli dodržané zákonom požadované postupy a bolo vydané právoplatné rozhodnutie číslo 581/2008 zo dňa 31.03.2008, ktorým sa prevádzkareň... schválila a to i napriek tomu, že podmienky pre jej schválenie splnené neboli a teda zo strany pracovníkov RVPS Nitra došlo k nesprávnemu úradnému postupu pri vydávaní rozhodnutia o udelení certifikátu a pridelení Euročísla“*.

3. Proti rozsudku prvostupňového súdu sťažovateľka podala odvolanie, o ktorom rozhodol krajský súd tak, že napadnutým rozsudkom č. k. 2 Co 287/2013-874 zo 14. augusta 2013 medzitýmny rozsudok súdu prvého stupňa potvrdil. K odvolacím

námietkam o nesprávnych skutkových záveroch medzitýmneho rozsudku krajský súd uviedol, že „súd prvého stupňa v rozsahu potrebnom pre rozhodnutie rozsiahlym dokazovaním riadne zistil skutkový stav veci, aplikoval naň správny právny predpis a svoje rozhodnutie aj podrobne a presvedčivo odôvodnil...“.

4. K výhrade sťažovateľky, podľa ktorej okresný súd neuviedol, aké povinnosti boli orgánom štátnej správy porušené, krajský súd poukázal „na interný záznam vykonaný na základe špecifického auditu, ktorý nesprávny postup odporcu pri schvaľovaní prevádzkarne navrhovateľovi presne definoval a zároveň uviedol, že formálny schvaľovací postup bol dodržaný (skutočnosť, z ktorej vychádzal pri svojom rozhodovaní aj prvostupňový súd a túto vo svojom rozhodnutí uviedol), pričom sa v žiadnom prípade nebolo možné stotožniť s názorom odporcu, tvrdiaceho, že daný interný záznam je právne irelevantný a k celej veci právne bezvýznamný z dôvodu, že je nepodpísaný, nakoľko ako vyplýva priamo z tohto interného záznamu, ide o zistenia Potravinového a veterinárneho úradu... a v internom zázname uvedené nedostatky boli konštatované aj v Úradnom zázname o kontrole č. 10/2008, vykonanej dňa 27.10.2008 RVPS, podľa zákona č. 39/2007 Z. z...“.

Súčasne krajský súd odkázal aj na poukaz prvostupňového súdu na „Návrh správy z osobitného auditu vykonávaného na Slovensku od 22. do 31. októbra 2008... z ktorého vyplýva, že jedna prevádzkareň, predtým s udelenou výnimkou, bola schválená v apríli 2008 novým postupom, avšak bez splnenia podmienok s tým, že ju schválil okresný úradník pred odchodom do dôchodku a jeden mesiac pred jej predajom (navrhovateľovi) a preto tím misie odporúčal opätovné posúdenie podmienok schválenia a príslušný orgán prijal okamžité opatrenia s cieľom zabezpečiť splnenie podmienok pre schválenie tým, že vykonaným auditom bolo zistené, že v jednej prevádzkarni boli zaznamenané podstatné problémy týkajúce sa usporiadania, konštrukcie, údržby a čistenia a niektoré prevádzkové postupy neboli prijateľné...“.

5. Z citovaných skutočností krajský súd vyvodil, že „postup RVPS bol nesprávny a spočíva v tom, že svojím rozhodnutím povolil v marci 2008 a opakovane v máji... prevádzkovať Mäsokombinát [REDAKOVANÉ] a po vykonaní auditu, ktorému predchádzalo 12 kontrol vykonaných RVPS Nitra, 23.10.2008, t. j. päť mesiacov po vydaní schvaľujúceho rozhodnutia, deklaroval závažné nedostatky, ktoré prevádzku nielen vážne ohrozili, ale

postupne viedli až k zamietnutiu žiadosti prevádzkovateľa potravinárskeho podniku [REDAKOVANÉ], s ktorým navrhovateľ v auguste 2011 uzavrel nájomnú zmluvu na prevádzkareň [REDAKOVANÉ] [REDAKOVANÉ], Rozhodnutím regionálnej veterinárnej a potravinovej správy Nitra zo dňa 21.09.2011, č. konania: 1446/2011“.

6. K sťažovateľkinej námietke o nezdôvodnení príčinnej súvislosti medzi nesprávnym úradným postupom a vzniknutou škodou krajský súd zdôraznil, že na základe odvolania preskúmava medzitýmny rozsudok o základe nároku, „t. j., že odporca za škodu spôsobenú navrhovateľovi zodpovedá“, a spresnil, že „otázku príčinnej súvislosti medzi jednotlivými čiastkovými nárokmi na náhradu škody uplatnenými navrhovateľom bude právne posudzovať a o nich rozhodovať, súd prvého stupňa až v konečnom rozsudku“.

7. Proti rozsudku odvolacieho súdu sťažovateľka podala na najvyššom súde dovolanie, ktorého prípustnosť zakladala na odňatí možnosti konať pred súdom podľa § 237 ods. 1 písm. f) zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení účinnom v rozhodnom čase (ďalej aj „OSP“), a to v dôsledku nenariadenia pojednávania krajským súdom a nedostatočného odôvodnenia odvolacieho rozsudku. Ako dovolacie dôvody uviedla § 241 ods. 2 písm. a), b) a c) OSP.

8. Najvyšší súd dovolanie sťažovateľky uznesením sp. zn. 2 Cdo 153/2014 z 31. júla 2014 odmietol. Po odkaze na relevantné ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku konštatoval, že v predmetnej veci „odvolací súd mohol vec prejednať a rozhodnúť bez nariadenia odvolacieho pojednávania“ a že „rozsudok odvolacieho súdu v spojení s rozsudkom súdu prvého stupňa splňa požiadavky na riadne a presvedčivé odôvodnenie v zmysle § 157 ods. 2 O. s. p., keďže ním bola daná odpoveď na všetky podstatné otázky a námietky týkajúce sa jednak procesného postupu prvostupňového súdu a jednak skutkového a právneho posúdenia veci“. Keďže takto najvyšší súd dospel k záveru o neprípustnosti sťažovateľkinho dovolania, skutočnosťami, ktoré sú spôsobilé založiť dôvodnosť prípustného dovolania (iné vady majúce za následok nesprávne rozhodnutie vo veci, ako aj nesprávne právne posúdenie veci), sa už vecne nezaoberal.

9. Proti tomuto uzneseniu sťažovateľka podala ústavnú sťažnosť, o ktorej ústavný súd rozhodol uznesením sp. zn. III. ÚS 418/2015 z 8. septembra 2015 tak, že ju pre nedostatok svojej právomoci odmietol s odôvodnením, že v medziobdobí po podaní sťažnosti najvyšší súd v konaní o mimoriadnom dovolaní generálneho prokurátora Slovenskej republiky [(ďalej len „generálny prokurátor“), pozri bod 10] napadnutý rozsudok krajského súdu aj medzitýmny rozsudok okresného súdu zrušil a vec vrátil okresnému súdu na ďalšie konanie, čiže v čase rozhodovania ústavného súdu bol pre sťažovateľku už vytvorený priestor na domáhanie sa nápravy v pokračujúcom konaní pred okresným súdom a zároveň ústavný súd, rešpektujúc zásadu subsidiarity svojej právomoci vo vzťahu k právomoci všeobecných súdov, ubezpečil sťažovateľku o tom, že sa môže prípadne opätovne domáhať nápravy v riadnom inštančnom postupe.

10. Na základe mimoriadneho dovolania generálneho prokurátora podaného v prospech sťažovateľky a argumentujúceho nesprávnym právnym posúdením veci najvyšší súd uznesením z 30. júna 2015 v konaní sp. zn. 2 M Cdo 11/2014 rozsudok krajského súdu v spojení s medzitýmny rozsudkom okresného súdu zrušil a vec vrátil okresnému súdu na ďalšie konanie.

11. Žalobca následne podal proti uzneseniu najvyššieho súdu ako súdu konajúcemu o mimoriadnom dovolaní sťažnosť, o ktorej ústavný súd nálezom sp. zn. III. ÚS 408/2016 z 18. októbra 2016 rozhodol tak, že základné právo žalobcu na súdnu ochranu zaručené čl. 46 ods. 1, čl. 47 ods. 3 a čl. 48 ods. 2 ústavy, čl. 36 ods. 1, čl. 37 ods. 3 a čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd, základné právo na rovnosť pred súdom a právo byť spravodlivo a verejne vypočutý nezávislým a nestranným súdom zaručené čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, základné právo na spravodlivé súdne konanie zaručené čl. 6 ods. 1 dohovoru, základné právo na rovnosť pred zákonom zaručené čl. 20 Charty základných práv Európskej únie a základné právo na účinný prostriedok nápravy a spravodlivý proces zaručené čl. 47 ods. 1 a 2 Charty základných práv Európskej únie týmto uznesením najvyššieho súdu porušené boli. Vo zvyšnej časti sťažnosti žalobcu ústavný súd nevyhovel. Uznesenie najvyššieho súdu ústavný súd zrušil a vec vrátil na ďalšie konanie najvyššiemu súdu. Závazný právny názor ústavný súd sformuloval tak, že *„v ďalšom konaní bude úlohou najvyššieho súdu... doručiť účastníkom konania všetky*

relevantné vyjadrenia a dôkazy, poskytnúť im možnosť vyjadriť sa a následne vo veci opätovne rozhodnúť“.

12. Po opätovnom prejednaní mimoriadneho dovolania najvyšší súd uznesením z 31. januára 2017 v konaní sp. zn. 2 M Cdo 1/2017 znovu zrušil potvrdzujúci odvolací rozsudok krajského súdu v spojení s prvostupňovým medzitýmny rozsudkom okresného súdu. Podľa názoru najvyššieho súdu *„vzhľadom na to, že podľa súdov nižších inštancií nesprávny úradný postup žalovanej spočíval aj vo vydaní rozhodnutia, resp. aj v skúmaní podmienok pre vydanie rozhodnutia, mali jednoznačne ustáliť, v čom presne spočíval titul náhrady škody, či len v nesprávnom úradnom postupe alebo aj v nezákonnom rozhodnutí. Presné definovanie titulu náhrady škody pri žalobách o náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Z. z. je nevyhnutné z dôvodu, že podmienky pre úspešné uplatnenie nároku z uvedených jednotlivých titulov... sú zásadne rozdielne. V prípade, že súd prvej inštancie v ďalšom konaní ustáli, že titul náhrady škody v súdnej veci spočíva len v nesprávnom úradnom postupe, bude jeho úlohou tento nesprávny úradný postup konkretizovať.“.*

13. Najvyšší súd objasnil podstatu medzitýmneho rozsudku a uviedol, že *„v konaní o nároku na náhradu škody podľa zákona č. 514/2003 Zb. základ veci zahŕňa posúdenie všetkých podmienok zodpovednosti uvedených v tomto zákone okrem výšky škody; medzitýmny rozsudok možno teda vydať, ak je vyriešené, že došlo k nesprávnemu úradnému postupu, že vznikla škoda (majetková ujma) a že medzi nesprávnym úradným postupom a vznikom konkrétnej majetkovej ujmy je vzťah príčiny a následku... Odvolací súd (rovnako súd prvej inštancie) v danej veci považoval z hľadiska zodpovednosti štátu za splnenú predovšetkým podmienku nesprávneho úradného postupu a potvrdil medzitýmny rozsudok súdu prvej inštancie bez toho, aby bolo vyriešené, či sú splnené ďalšie predpoklady tejto zodpovednosti, t. j. či práve v príčinnej súvislosti s nesprávnym úradným postupom orgánu štátu vznikla žalobcovi tvrdená majetková ujma... V tejto súvislosti treba jednoznačne odmietnuť záver odvolacieho súdu keď uviedol, že otázku príčinnej súvislosti medzi jednotlivými čiastkovými nárokmi na náhradu škody uplatnenými žalobcom bude právne posudzovať a o nich rozhodovať súd prvej inštancie až v konečnom rozsudku, nakoľko spočíva na nesprávnom právnom posúdení veci.“.*

14. Proti tomuto uzneseniu podal žalobca sťažnosť, o ktorej rozhodol ústavný súd nálezom sp. zn. III. ÚS 4/2018 z 13. júna 2018 tak, že vyslovil porušenie základných práv žalobcu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd, podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a čl. 37 ods. 3 Listiny základných práv a slobôd, podľa čl. 14 ods. 1 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a podľa čl. 47 ods. 2 Charty základných práv Európskej únie uznesením najvyššieho súdu sp. zn. 2 M Cdo 1/2017 z 31. januára 2017, toto uznesenie zrušil a vrátil vec najvyššiemu súdu na ďalšie konanie s poukazom na právne závery vyslovené v zjednocujúcom uznesení pléna ústavného súdu sp. zn. PLZ. ÚS 3/2015 z 18. marca 2015 a v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva [(ďalej len „ESLP“) vo veci DRAFT-OVA, a. s., proti Slovenskej republike, PSMA, s. r. o., proti Slovenskej republike a COMPCAR, s. r. o., proti Slovenskej republike], ktorých podstata tkvie v tom, že princíp právnej istoty účastníkov konania si vyžaduje, aby veci rozhodnuté konečným spôsobom neboli spochybňované, a preto len možnosť existencie dvoch odlišných právnych názorov na posúdenie veci nepredstavuje dôvod na opätovné posúdenie veci. Právomoc vyšších súdov zrušiť alebo zmeniť záväzné a vynútiteľné súdne rozhodnutie má byť uplatňovaná len na účely opravy fundamentálnych väd. Ústavný súd vyslovil tiež názor, že nie každé nesprávne právne posúdenie veci spôsobilé odôvodniť odvolanie predstavuje relevantný dôvod mimoriadneho dovolania, pretože diferenčný znak, ktorým je právoplatnosť rozhodnutia, je priamo prepojený s rôznou kvalitou právnej istoty účastníka. V tejto súvislosti vyslovil povinnosť najvyššieho súdu po vrátení veci vysporiadať sa s prípustnosťou mimoriadneho dovolania generálneho prokurátora v intenciách vyvažovania záujmu na zachovaní právnej istoty žalobcu nastolenej v základnom konaní a v konaní o dovolaní sťažovateľky (ktoré bolo odmietnuté, pozn.) so zreteľom na relevantnú judikatúru ESLP.

15. Napadnutým uznesením najvyšší súd odmietol mimoriadne dovolanie generálneho prokurátora podľa § 447 písm. c) Civilného sporového poriadku ako procesne neprípustné s poukazom na kasačnú záväznosť názoru vysloveného nálezom ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 4/2018 z 13. júna 2018, ktorého podstatnú časť odôvodnenia pojal do obsahu svojho napadnutého uznesenia.

16. Napadnutému rozsudku krajského súdu (aj napadnutému medzitýmnemu rozsudku) sťažovateľka touto ústavnou sťažnosťou vytýka nedostatočné odôvodnenie a nesprávne právne posúdenie veci, keď „*zjavne neaplikovali platnú a účinnú právnu normu... v danom konaní súdy konštatovali zodpovednosť žalovaného za nesprávny úradný postup, hoci neboli preukázané všetky zákonné predpoklady zodpovednosti štátu za škodu...*“.

17. Sťažovateľka poukazuje na to, že žalobca v konaní uplatňoval nárok na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom, ale opiera ho o skutkové okolnosti zakladajúce zodpovednosť za nezákonné rozhodnutie, a to nesplnenie zákonných predpokladov pre vydanie rozhodnutia (o schválení prevádzkarne, pozn.). Toto rozhodnutie správneho orgánu nebolo napadnuté opravnými prostriedkami a nebola autoritatívne konštatovaná jeho nesprávnosť či nezákonnosť ako predpoklad vzniku zodpovednosti za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím s poukazom na prezumpciu správnosti rozhodnutí orgánov verejnej moci. Argumentuje takto:

„... prvostupňový súd... aplikuje ustanovenie § 9 citovaného zákona na činnosť evidentne smerujúcu k vydaniu rozhodnutia, ktorým je právoplatné Rozhodnutie RVPS Nitra číslo 581/2008 zo dňa 31.03.2008, pričom žalobca v priebehu celého konania sponchybňoval práve činnosť RVPS Nitra predchádzajúcu vydaniu právoplatného rozhodnutia.

Odvolací súd obdobne v odôvodnení potvrdzujúceho Rozsudku rozoberá pojem nesprávny úradný postup, pričom sa odvoláva na ustálenú súdnu prax bez toho, aby uviedol konkrétny odkaz na citovanú judikatúru.“

18. Sťažovateľka v tejto súvislosti poukazuje na ustálený právny názor, podľa ktorého:

„... Za nesprávny úradný postup v zmysle § 18 uvedeného zákona teda nie je možné považovať pochybenie a nedostatky spočívajúce v tom, že štátny orgán pred svojím rozhodnutím nesprávne vyhodnotil podmienky jeho vydania a že v dôsledku toho je ním vydané rozhodnutie nesprávne a nemalo byť vydané (Rozsudok Najvyššieho súdu SR, sp. zn.: 6 Cdo 115/2010, zo dňa 31.05.2011)

... za nesprávny úradný postup v zmysle § 9 zákona č. 514/2003 Z. z. nie je možné považovať pochybenie a nedostatky spočívajúce v tom, že štátny orgán - v prejednávanom

prípade je týmto orgánom RVPS Nitra - pred svojím rozhodnutím, to je pred vydaním právoplatného Rozhodnutia RVPS Nitra číslo 581/2008 zo dňa 31.03.2008, nesprávne vyhodnotil podmienky jeho vydania a že v dôsledku toho je ním vydané rozhodnutie podľa žalobcu nesprávne...

... súd svojvoľne vyvodil a konštatoval nezákonnosť správneho aktu a to mimo konania upraveného v piatej časti Občianskeho súdneho poriadku, čo považujeme za neprípustné a v rozpore s ustanoveniami o správnom súdnictve.

Keďže nebolo preukázané, že by právoplatné rozhodnutie žalovanej bolo zrušené alebo zmenené pre nezákonnosť príslušným orgánom, tým nie je splnená prvá a rozhodujúca podmienka vzniku zodpovednosti žalovanej za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím, čo samo osebe je dôvodom na zamietnutie žaloby...

... nie je možné uvedené nedostatky odstrániť prekvalifikovaním problému na nesprávny úradný postup, ktorý mal predchádzať vydaniu právoplatného rozhodnutia RVPS Nitra, tak ako sa o to žalobca v konaní snaží, pričom Medzitýmny rozsudok OS BA I a Rozsudok Krajského súdu Bratislava v spojení s Uznesením Najvyššieho súdu SR dávajú takémuto postupu chybné za pravdu.“

19. Sťažovateľka ďalej namieta, že uplatnený nárok nebol riadne predbežne prerokovaný s príslušným orgánom verejnej moci (pre absenciu výšky úhrady a dopĺňanie nárokov v priebehu súdneho konania bez ich prerokovania) a žalobca v konaní nepreukázal existenciu škody ani príčinnú súvislosť jej vzniku. Kumulatívna existencia všetkých troch predpokladov vzniku zodpovednosti musí byť v súdnom konaní bezpečne preukázaná, nestačí len pravdepodobnostný záver o splnení niektorého z uvedených predpokladov.

„V medzitýmnom rozsudku absentuje argumentácia všeobecného súdu vo vzťahu k naplneniu všetkých zákonných predpokladov pre konštatovanie zodpovednosti za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom, ako aj k jednotlivým žalobcom uplatneným nárokom...

V prebiehajúcim konaní prvostupňový súd svoju pozornosť identifikácii druhu škody nevenoval vôbec a taktiež sa podrobnejšie nezaoberal ani náležitým zistením škodového deja. Napriek uvedenému deklaroval, že zodpovednosť žalovaného za škodu je daná.“

20. Sťažovateľka v závere svojej sťažnosti navrhla, aby ústavný súd o jej sťažnosti náležom takto rozhodol:

„1. Základné právo sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd Uznesením Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2MCdo 1/2018, zo dňa 19.10.2018, Rozsudkom Krajského súdu v Bratislave, sp. zn. 2Co/287/2013, zo dňa 14.08.2013 a Medzitýmny rozsudkom Okresného súdu Bratislava I, sp. zn. 16C/287/2009, zo dňa 07.03.2013 porušené bolo.

2. Zrušuje Uznesenie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, sp. zn. 2MCdo 1/2018, zo dňa 19.10.2018, Rozsudok Krajského súdu v Bratislave zo dňa 14.08.2013, sp. zn.: 2Co/287/2013 a Medzitýmny rozsudok Okresného súdu v Bratislave I zo dňa 07.03.2013, sp. zn.: 16C/287/2009 a vec vracia Okresnému súdu v Bratislave I na ďalšie konanie.“

21. Právna vec sťažovateľky bola pôvodne pridelená sudkyni spravodajkyni Marianne Mochnáčovej, ktorej funkčné obdobie sudcu ústavného súdu skončilo 16. februára 2019. Z tohto dôvodu bola vec prerozdelená náhodným výberom použitím technických prostriedkov a pridelená sudcovi spravodajcovi Ľubošovi Szigetimu a predbežne prejednaná II. senátom ústavného súdu v zložení uvedenom v záhlaví tohto nálezu.

22. Ústavný súd uznesením sp. zn. II. ÚS 145/2019 z 18. júna 2019 prijal ústavnú sťažnosť v časti, ktorou sťažovateľka namieta porušenie označených práv napadnutým rozsudkom krajského súdu na ďalšie konanie, a vo zvyšnej časti sťažnosť odmietol – vo vzťahu k napadnutému uzneseniu najvyššieho súdu z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti a vo vzťahu k napadnutému medzitýmnemu rozsudku okresného súdu pre nedostatok svojej právomoci na jej prerokovanie.

23. Na výzvu ústavného súdu sa k sťažnosti vyjadril predseda krajského súdu listom sp. zn. 1 SprV 257/2019 z 3. júla 2019, v ktorom vyslovil súhlas s upustením od ústneho pojednávania a k veci v podstatnom uviedol, že odvolací súd sa riadne vysporiadal so všetkými námietkami sťažovateľky, vo svojom odvolaní sťažovateľka neuviedla žiadne nové skutočnosti, uvedené rozhodnutie bolo prijaté pomerom hlasov členov senátu 3:0 a zotrval na jeho vecnej správnosti a nedôvodnosti podanej ústavnej sťažnosti.

24. Právny zástupca sťažovateľky vyjadrením z 22. júla 2019 vyjadril súhlas s upustením od ústneho pojednávania vo veci a na vyjadrenie krajského súdu reagoval v podstatnom tak, že opakovane poukázal na jeho fundamentálne vady spočívajúce v nesprávnom posúdení veci ako nezákonný postup napriek tomu, že žalobcom vymedzený skutkový stav možno posúdiť len ako nezákonné rozhodnutie a mimo konania podľa piatej časti v rozhodnom období účinného Občianskeho súdneho poriadku svojvoľne posúdil nezákonnosť správneho aktu. Tiež zopakoval námietku neskúmania príčinnej súvislosti a vzniku škody ako nevyhnutného predpokladu pre ustálenie zodpovednosti sťažovateľky za škodu.

25. Žalobca v napadnutom konaní vedenom okresným súdom (a zúčastnená osoba v konaní ústavného súdu, pozn.) sa vyjadril k meritu veci podaním z 20. augusta 2019, v ktorom vyhodnotil podanú ústavnú sťažnosť ako nedôvodnú s poukazom na obsah doterajších rozhodnutí najvyššieho súdu a ústavného súdu v tejto veci. K námietke nesprávneho subsumovania skutkového stavu pod nesprávny úradný postup uviedol, že sťažovateľka ju neuplatnila ani v odvolaní, ani v dovolaní, a preto nie je uplatnená včas, a poukázal na pnutie prípadného zrušenia napadnutého rozsudku so svojou právnou istotou a skoršími rozhodnutiami ústavného súdu v tejto veci.

26. Zo zapožičaného súdneho spisu okresného súdu a krajského súdu ústavný súd zistil, že v odvolaní sťažovateľka vytýkala medzitémnemu rozsudku okresného súdu okrem iného aj to, že vo výroku nebolo uvedené, či okresný súd zistil nesprávny úradný postup a nezákonnosť rozhodnutia sťažovateľky o schválení prevádzky, nebolo špecifikované, k porušeniu akej konkrétnej povinnosti prišlo, ďalej z odôvodnenia medzitémneho rozsudku nevyplýva, ako bol preukázaný prípadný nesprávny úradný postup a nezákonné rozhodnutie, a poukázal na to, že dosiaľ žiaden príslušný orgán o nesprávnom úradnom postupe a nezákonnom rozhodnutí sťažovateľky v súvislosti so schvaľovaním prevádzky právoplatne nerozhodol. Sťažovateľka ďalej namietala, že nebola preukázaná priama príčinná súvislosť ani samotný vznik škody žalobcovi. K jednotlivým uplatneným nárokom uviedla, že ide o náklady rekonštrukcie, ktoré žalobca len zamýšľa v budúcnosti vykonať, a nie o skutočnú ujmu, ktorá už vznikla. Škoda, ktorú si žalobca uplatňuje v dôsledku

pozastavenia porážky zvierat a strata s tým súvisiaca vznikla žalobcovi na základe jeho vlastného dobrovoľného oznámenia o pozastavení tejto činnosti. Ušlý zisk z kúpnych zmlúv z 19. decembra 2008 nemusel nastať, lebo jeho predmetom nebolo dodávanie mäsa, ale mäsových výrobkov, a tieto zmluvy uzavrel žalobca už po audite, z ktorého sa dozvedel o krížovej kontaminácii. Konkurz bol na žalobcu vyhlásený 2. septembra 2011 pred vydaním rozhodnutia o zrušení schválenia jeho prevádzky z 24. októbra 2011, a preto toto rozhodnutie nemohlo byť príčinou konkurzu. Sťažovateľka opakovane poukázala na nedostatok aktívnej legitimácie žalobcu, keďže nebol účastníkom konania, ktoré bolo ukončené vydaním rozhodnutia o schválení prevádzkarne pre iný subjekt a ktoré napáda z titulu jeho nezákonnosti.

II.

Relevantná právna úprava, judikatúra a teoretické východiská

27. 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.

28. Podľa čl. 140 ústavy podrobnosti o organizácii ústavného súdu, o spôsobe konania pred ním a o postavení jeho sudcov ustanoví zákon. Týmto zákonom je s účinnosťou od 1. marca 2019 zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). V zmysle § 246 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde sa tento zákon použije aj na konania začaté do 28. februára 2019, pričom právne účinky úkonov, ktoré v konaní nastali do 28. februára 2019, zostávajú zachované.

29. Zákon 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 (za účinnosti ktorého bola sťažnosť podaná, pozn.) neobsahoval ekvivalent poslednej vety § 124 zákona o ústavnom súde. Za jeho účinnosti ústavný súd

vychádzal pri zachovávaní lehoty na podanie ústavnej sťažnosti po vyčerpaní mimoriadnych opravných prostriedkov zo svojej konštantnej judikatúry, ktorá prevzala závery rozsudku ESĽP z 12. 11. 2002 vo veci Zvolský a Zvolská proti Českej republike, podľa ktorých v prípade procesného rozhodnutia najvyššieho súdu o dovolaní bude sťažovateľovi lehota na podanie sťažnosti ústavnému súdu považovaná za zachovanú aj vo vzťahu k predchádzajúcemu právoplatnému rozhodnutiu krajského súdu (II. ÚS 2/2015, III. ÚS 114/2010, I. ÚS 165/2010). Táto judikatúra ústavného súdu bola do novej procesnej úpravy prevzatá poslednou vetou § 124 zákona o ústavnom súde. K žiadnemu posunu posudzovania prinavrátania lehoty na podanie ústavnej sťažnosti po vyčerpaní mimoriadnych opravných prostriedkov teda nedošlo ani po účinnosti nového zákona.

30. Ústavný súd tiež zotrváva na svojej konštantnej judikatúre, podľa ktorej sa za účinný prostriedok nápravy, ktorý je nevyhnutné vyčerpať pred podaním ústavnej sťažnosti, nepovažuje mimoriadne dovolanie generálneho prokurátora, pretože nejde o taký mimoriadny opravný prostriedok, ktorý by mala sporová strana vo svojej priamej dispozícii pre účely ochrany svojich práv, a preto ani prípadné samotné podanie podnetu na podanie mimoriadneho dovolania nemá vplyv na plynutie lehoty pre podanie ústavnej sťažnosti.

31. V prejednáwanej veci však nastala celkom špecifická procesná situácia, keďže včas podanú ústavnú sťažnosť smerujúcu proti odmietnutiu dovolania sťažovateľky (a proti rozsudku krajského súdu) ústavný súd nemohol v konaní vedenom pod sp. zn. III. ÚS 418/2015 vecne prejednať (meritórne posúdiť námietky sťažovateľky, pozn.), pretože v čase jeho rozhodovania už najvyšší súd v konaní o mimoriadnom dovolaní zrušil sťažnosťou napadnuté rozhodnutie krajského súdu aj medzitýmny rozsudok okresného súdu a vec vrátil na ďalšie konanie okresnému súdu, čím vznikla prekážka nedostatku právomoci ústavného súdu a otvoril sa priestor na vykonanie nápravy aj bez jeho zásahu v pokračujúcom konaní pred okresným súdom. Toto pokračujúce konanie pred okresným súdom vylučovalo právomoc ústavného súdu, a nie samotné konanie o mimoriadnom dovolaní, o ktorom už bolo v čase rozhodovania ústavného súdu (prvýkrát, pozn.) rozhodnuté.

K uplatneniu procesných oprávnení sťažovateľky a zabezpečeniu nápravy však v konaní pred okresným súdom účinne nedošlo z toho dôvodu, že následne bolo zrušujúce

uznesenie najvyššieho súdu opakovane zrušené ústavným súdom, rozhodujúc o ústavných sťažnostiach žalobcu (sp. zn. III. ÚS 408/2016 a sp. zn. III. ÚS 4/2018), a mimoriadne dovolanie bolo najvyšším súdom definitívne odmietnuté ako procesne neprípustné v súlade s vysloveným právnym názorom ústavného súdu opierajúcim sa o judikatúru ESLP.

Tak vznikla procesná situácia, že ani ústavný súd, ani najvyšší súd dosiaľ sťažovateľke právnu ochranu neposkytol z procesných dôvodov a vecou sa meritórne nezaoberal, pričom sťažovateľka riadne využila všetky opravné prostriedky, ktoré jej právne predpisy priznávajú, a bola ústavným súdom odkázaná na pokračujúce konanie pred okresným súdom, ktoré sa neuskutočnilo. Za danej situácie ústavný súd považuje za nevyhnutné prikročiť k takej interpretácii a aplikácii inštitútu prinavrátania lehoty, že sťažnosť podaná v lehote dvoch mesiacov od doručenia rozhodnutia o odmietnutí mimoriadneho dovolania považuje v okolnostiach danej veci za podanú včas, pretože inak by došlo k neprípustnému uprednostneniu takého z možných výkladov procesných noriem, ktorý nie je vo vzťahu k základnému právu sťažovateľky na súdnu ochranu v časti záruky prístupu k súdu ten najpriaznivejší z nich.

32. 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.

33. Podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru každý má právo na to, aby jeho vec bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o akomkoľvek trestnom čine, z ktorého je obvinený. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne nevyhnutný, pokiaľ by vzhľadom na osobitné okolnosti mohla byť verejnosť konania na ujmu záujmom spravodlivosti.

34. Súčasťou obsahu práva na súdnu ochranu je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne odpovie na všetky právne

a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, t. j. s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 60/04). *Podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu (napr. IV. ÚS 77/02) do obsahu základného práva na súdnu ochranu, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie patrí aj právo každého na to, aby sa v jeho veci rozhodovalo podľa relevantnej právnej normy, ktorá má základ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky alebo v takých medzinárodných zmluvách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom, ktorý predpisuje zákon.*

35. Ústavný súd vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov nie je alternatívnou ani mimoriadnou opravnou inštanciou (m. m. II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96). Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie práva vykonanej všeobecnými súdmi s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (m. m. I. ÚS 13/00, I. ÚS 139/02, III. ÚS 180/02).

36. Kritériom pre rozhodovanie ústavného súdu musí byť najmä intenzita, akou malo byť zasiahnuté do ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou zaručených základných práv alebo slobôd, a v spojitosti s tým zistenie, že v okolnostiach prípadu ide o zásah, ktorý zjavne viedol k obmedzeniu, resp. odopreniu základných práv alebo slobôd (m. m. II. ÚS 193/06, II. ÚS 210/06, IV. ÚS 238/07, IV. ÚS 358/08).

37. V prejednávanom prípade sa o nápravu sťažovateľka uchádzala súbežne ústavnou sťažnosťou a podnetom na mimoriadne dovolanie, preto ústavný súd stručne pripomína rozdiel v rozsahu poskytovanej ochrany.

38. Mimoriadne dovolanie generálneho prokurátora v civilných veciach je potrebné vnímať cez prizmu jeho špecifického postavenia orgánu verejnej moci ako ochrancu verejného záujmu na riadnom výkone súdnictva. Vzhľadom na to, že je podávané v prospech jednej zo sporových strán v konaní nezúčastneným orgánom štátnej moci, je v konaní o mimoriadnom dovolaní nevyhnutná zvýšená ochrana právnej istoty protistrany s cieľom zabezpečenia rovnosti strán v konaní. Toto špecifické postavenie sa odráža aj v tom, že prelomenie právnej istoty sporových strán nastolenej právoplatným rozhodnutím

všeobecných súdov v ich právnej veci využitím mimoriadneho dovolania si vyžaduje existenciu fundamentálnej vady konania či justičného omylu pri rozhodovaní, ktoré je nevyhnutné napraviť využitím tohto mimoriadneho opravného prostriedku. Nepostačuje iný právny názor generálneho prokurátora na vec či záujem na právnej čistote konania a rozhodovania.

39. Naproti tomu ústavná sťažnosť sporovej strany podľa čl. 127 ústavy ako účinný prostriedok nápravy v zmysle čl. 13 dohovoru je v jej priamej dispozícii a slúži ochrane jej základných práv, a preto aj rozsah potenciálnej ochrany poskytovanej ústavným súdom je širší v porovnaní s konaním o mimoriadnom dovolaní a zároveň potreba ochrany základného práva sporovej strany má väčší potenciál byť uprednostnená pred právnou istotou protistrany ako v konaní o mimoriadnom dovolaní.

40. Uvedenému korešponduje aj právny názor pléna ústavného súdu, podľa ktorého *„snaha presadiť vecnú správnosť a spravodlivosť konečného meritórneho rozhodnutia vneseného v občianskom súdnom konaní bez ohľadu na nezmeniteľnosť a záväznosť súdneho rozhodnutia je legitímna v okamihu, keď sa v konaní alebo v rozhodnutí vyskytnú také pochybenia, ktoré sú v príkrom rozpore s ústavnými princípmi platiacimi v civilnom procese, pričom tieto pochybenia nie sú riešiteľné inak, než použitím mimoriadneho opravného prostriedku (stanovisko pléna ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 3/2015)“*.

41. Teória správneho práva rovnako ako zákon 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.“) striktne rozlišuje medzi nesprávnym úradným postupom orgánu verejnej moci a jeho nezákonným rozhodnutím.

Objektívna zodpovednosť spojená s neprávym úradným postupom predpokladá porušenie pravidiel ustanovených právnymi predpismi pre postup orgánu verejnej moci pri jeho činnosti, čiže vady v spôsobe vedenia konania. Ide spravidla o postup (faktický zásah a nečinnosť), ktorý s rozhodovacou činnosťou nesúvisí bezprostredne a vo vydanom rozhodnutí sa nepremietne. Zodpovednosť za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom v rámci činnosti vedúcej k vydaniu rozhodnutia preto prichádza do úvahy len vtedy, ak ide o úkony úradného postupu, ktoré samy osebe k vydaniu rozhodnutia nevedú

alebo ak sa nesprávnosť postupu v rozhodnutí neprejaví, nepremietne sa doň. Napríklad úradná činnosť formou kontroly, inšpekcie, posudkovej činnosti a podobne vždy vedie k zisťovaniu splnenia zákonných podmienok hmotného práva pre vydanie administratívneho aktu, a preto je typickým príkladom úradného postupu smerujúceho k vydaniu rozhodnutia (legálny pojem „postup, ktorý vydaniu rozhodnutia predchádzal“). Zodpovednosť „len“ z titulu nesprávneho postupu by preto napr. pri kontrole prichádzal do úvahy, ak by správny orgán omylom vstúpil do prevádzkarne tretieho subjektu, ktorý nie je účastníkom konania a tam spôsobil škodu na zariadení. Išlo by síce o (nesprávny) úradný postup v rámci konania, ktoré bude zavŕšené rozhodnutím (vydaným vo vzťahu k inému subjektu), ale uvedená nesprávnosť sa v rozhodnutí nijako neprejaví. Náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom tak môže uplatňovať aj tretia osoba, neúčastník konania, ak bola poškodená.

42. Pokiaľ ide o zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím, tu zákon z dôvodu potreby prelomenia prezumpcie správnosti individuálnych správnych aktov predpokladá a vyžaduje vyslovenie nezákonnosti rozhodnutia na to povelaným orgánom v rámci inštančného postupu (napr. nadriadený správny orgán rozhodujúci o riadnych a mimoriadnych opravných prostriedkoch, správny súd, ústavný súd). Z dôvodu oddelenosti súdnej a výkonnej moci vyjadrenej v rozdielnych právomociach orgánov oboch sústav verejnej moci nie je okresný súd rozhodujúci o náhrade škody oprávnený ani ako prejudiciálnu otázku skúmať zákonnosť právoplatného administratívneho rozhodnutia, a o to menej preskúmať jeho vecnú správnosť – či boli splnené hmotné podmienky podľa osobitných predpisov pre vydanie administratívneho aktu. Kompetenciu preskúmať zákonnosť správneho aktu má spomedzi orgánov súdnej moci len a výlučne správny súd na základe správnej žaloby za presne špecifikovaných zákonných podmienok. Prípadné nesplnenie zákonných predpokladov hmotnej povahy pre vydanie individuálneho správneho aktu však ani správny súd neskúma vecne (či boli alebo neboli splnené, čo by nahrádzalo činnosť správnych orgánov), ale len vo väzbe na zákonnosť preskúmaného rozhodnutia a postupu, ktorý jeho vydaniu predchádzal, čo je prejavom oddelenosti sústav a rešpektovania právomoci orgánu výkonnej moci. Inými slovami, v prípadoch, ak je postup zavŕšený vydaním rozhodnutia, je konzumovaný rozhodnutím, preto je nevyhnutné

napadnúť rozhodnutie, v rámci ktorého účastník môže namietať aj prípadný nezákonný postup, ktorým odôvodní nezákonnosť rozhodnutia a ktorý nevyhnutne musí mať v ňom odraz (spôsobuje nezákonnosť rozhodnutia).

43. Otázku nezákonnosti rozhodnutia nemožno riešiť ako predbežnú otázku bez toho, aby toto rozhodnutie pre nezákonnosť bolo predtým zrušené príslušným orgánom (R 35/1977).

44. Povaha medzitémneho rozsudku o náhrade škody, ktorým sa rozhoduje o základe veci konštatovaním zodpovednosti konkrétneho subjektu za škodu, si bez najmenších pochyb vyžaduje preukázanie splnenia všetkých všeobecných predpokladov zodpovednosti kumulatívne – protiprávnosť konania, vznik skutočnej a preukázanej škody a vzťah priamej príčinnej súvislosti medzi nimi (obdobne pozri R V/1968). V prípade uplatnenia viacerých čiastkových nárokov na náhradu škody vzťah priamej príčiny a následku musí byť preukázaný vo vzťahu ku každému jednotlivo a konkrétne (pozri aj rozsudok Najvyššieho súdu Českej republiky sp. zn. 25 Cdo 2180/2005). Právoplatnosťou medzitémneho rozsudku totiž vzniká prekážka rozsúdenej veci a v konečnom rozhodnutí už nie je možné zohľadňovať absenciu niektorého z predpokladov zodpovednosti, čo i len vo vzťahu k jednotlivému nároku (m. m. uznesenie najvyššieho súdu sp. zn. 5 Cdo 160/2014). V ďalšom konaní po právoplatnosti medzitémneho rozsudku je predmetom konania už len výška náhrady (plnenia).

III.

Právne posúdenie sťažnostných námietok

45. Sťažovateľka ústavnou sťažnosťou napáda rozhodnutie odvolacieho súdu, ktorým bol potvrdený medzitémny rozsudok o tom, že je daná zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom, ktorého sa dopustil správny orgán veterinárnej správy pri hodnotení splnenia zákonných podmienok tzv. potravinového práva pre vydanie rozhodnutia o schválení prevádzkarne mäsokombinátu pre právneho predchodcu žalobcu. Sťažovateľka napadnutému rozsudku krajského súdu vytýka jeho arbitrárnosť, pretože sa nevysporiadal s jej kľúčovými odvolacími námietkami o neexistencii škody a príčinnej

súvislosti s nesprávnym postupom. Sťažovateľka tiež namieta nesprávne právne posúdenie dôvodu vzniku škody a aktívnej vecnej legitímácie žalobcu.

46. Ústavný súd po preskúmaní napadnutého rozsudku krajského súdu v intenciách sťažnostných námietok sťažovateľky dospel k záveru, že kvalita súdnej ochrany poskytnutej krajským súdom sťažovateľke je v príkrom rozpore so zárukami, ktoré tvoria obsah jej základného práva na súdnu ochranu, a preto je ústavne neakceptovateľná.

47. Krajský súd (rovnako ako okresný súd) kvalifikoval ako dôvod vzniku škody nesprávny úradný postup, ktorý vzhliadol v nesprávnom posúdení splnenia podmienok pre vydanie rozhodnutia o schválení prevádzkarne, čo okresný súd riešil ako prejudiciálnu otázku. Namietaný postup však predchádzal vydaniu administratívneho rozhodnutia a nevyhnutne by sa musela jeho nesprávnosť pretaviť aj do nesprávnosti a nezákonnosti rozhodnutia samotného. Jeho preskúmanie by teda spomedzi orgánov súdnej moci prináležalo len správne súdu v rámci konania o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia a postupu, ktorý jeho vydaniu predchádzal na základe správnej žaloby. I ten by bol oprávnený posudzovať len rozpor s právnymi predpismi – nezákonnosť rozhodnutia. Priamo nesplnenie hmotných podmienok pre vydanie rozhodnutia môže konštatovať len orgán výkonnej moci v rámci riadneho inštančného postupu.

48. Zistený skutkový stav však všeobecné súdy nesprávne subsumovali pod právnu úpravu náhrady škody z titulu nesprávneho postupu. Neaplikovali teda relevantnú právnu normu, čo malo za následok jednak nesprávne právne posúdenie vecnej legitímácie žalobcu, ako aj prekročenie ich právomoci, keď posudzovali (ne)splnenie zákonných podmienok pre vydanie administratívneho rozhodnutia ako prejudiciálnu otázku. V dôsledku tohto nesprávneho právneho posúdenia sa krajský súd vôbec nezaoberal kľúčovými odvolacími námietkami sťažovateľky, že príslušný orgán nekonštatoval nezákonnosť rozhodnutia a žalobca nie je aktívne vecne legitimovaný. Krajský súd nevenoval pozornosť a vôbec sa nevysporiadal ani s odvolacou námietkou, že vznik reálnej škody nebol žalobcom v konaní preukázaný. Uvedené zásadné nedostatky v reakcii na kľúčové právne otázky súvisiace s poskytovanou súdnou ochranou zakladajú arbitrárnosť napadnutého rozsudku krajského súdu, a teda jeho ústavnú neudržateľnosť.

49. K námietke odvolateľky, že príčinná súvislosť nie je daná, krajský súd v rozpore s konštantnou judikatúrou všeobecných súdov zaujal stanovisko, že bude predmetom ďalšieho konania a konečného rozhodnutia, čo nie je možné vzhľadom na povahu medzitýmneho rozsudku, v ktorom musia byť vyhodnotené (odôvodnené a preukázané) všetky predpoklady zodpovednosti za škodu vrátane príčinnej súvislosti medzi protiprávnym konaním a jednotlivými čiastkovými škodami (bližšie pozri bod 36). Uvedený právny názor krajského súdu nemá oporu v právnej teórii ani praxi a z ústavného hľadiska je neakceptovateľný. Diametrálne odlišná rozhodovacia činnosť všeobecného súdu v tej istej právnej otázke za rovnakej alebo analogickej skutkovej situácie, pokiaľ ju nemožno objektívne a rozumne odôvodniť, je ústavne neudržateľná (m. m. IV. ÚS 209/2010, PL. ÚS 6/04).

50. K odvolacej námietke o nedostatku aktívnej legitímácie krajský súd na strane 12 napadnutého rozsudku uviedol:

„... navrhovateľ vstúpil do práv a povinností pôvodného vlastníka, ktorému aj bolo udelené rozhodnutie na prevádzkovanie Mäsokombinátu z dôvodu, že prevádzkareň splnila všetky požiadavky a preto je v prejednávanej veci nositeľom vecnej aktívnej legitímácie a skutočnosť, že účastníkom konania nebol právny nástupca pôvodného prevádzkovateľa Mäsokombinátu, ktorému aj bolo vydané rozhodnutie, z ktorého si navrhovateľ v tomto konaní uplatnil svoj návrh, je právne irelevantná.“

51. K tomu ústavný súd poznamenáva, že oprávnenie verejnoprávnej povahy autoritatívne (vrchnostensky) priznané individuálnym správny aktom konkrétnemu účastníkovi administratívneho konania nie je možné previesť súkromnoprávnym úkonom (napr. zmluvou o predaji podniku) uzavretým medzi subjektmi súkromného práva. Preto neprichádza do úvahy vstup do práva „schválenia prevádzky“, ako to mylne vyhodnotili všeobecné súdy. Uvedené reflektuje aj právna úprava § 39 ods. 7 zákona č. 39/2007 Z. z. o veterinárnej starostlivosti v znení neskorších predpisov, ktorá v prípade zmeny vlastníka prevádzkarne vyžaduje vydanie samostatného rozhodnutia o schválení novému vlastníkovi. Vo vzťahu k žalobcovi takto vydal správny orgán samostatný (druhý) individuálny správny akt o schválení prevádzky žalobcovi po kúpe podniku. V tomto administratívnom konaní

vystupoval žalobca ako účastník a od prípadnej nezákonnosti tohto rozhodnutia by za splnenia všetkých zákonných podmienok mohol priamo odvodzovať vznik škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím s väčším potenciálom dosiahnutia právnej ochrany (bližšie v bode 54 tohto nálezu – *obiter dictum*).

52. Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že námietka zúčastnenej osoby, že sťažostná argumentácia týkajúca sa aplikácie nesprávnej právnej normy nebola sťažovateľkou uplatnená v konaní pred okresným súdom ani krajským súdom, nezodpovedá obsahu zapožičaného spisu. Sťažovateľka opakovane v konaní pred všeobecnými súdmi poukazovala na obsah pojmu procesného postupu podľa § 9 ods. 1 zákona č. 514/2003 Z. z. a namietala, že príslušný orgán o nezákonnosti rozhodnutia dosiaľ právoplatne nerozhodol a žalobca jej ho nijako nepreukázal. Zároveň poukazovala na ustanovenie o tom, že škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím si môže uplatňovať len účastník konania. Odhliadnuc od uvedeného v tejto súvislosti je rozhodujúce, že platí zásada *iura novit curia* a úlohou všeobecného súdu je na stranami preukázaný skutkový stav aplikovať relevantnú právnu úpravu, čiže správne právne vec posúdiť i bez ohľadu na to, či ponúkne strana sporu svoje výstižné a ucelené právne posúdenie.

53. Napadnutý rozsudok krajského súdu ústavný súd z hľadiska intenzity zásahu do namietaného základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy považuje za natoľko excesívny, popierajúci samotný základ a účel práva na súdnu ochranu, že nie je zlučiteľný s garanciami v ňom obsiahnutými. Na tomto základe ústavný súd rozhodol, že napadnutým rozsudkom krajského súdu bolo porušené základné právo sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy (bod 1 výroku tohto nálezu).

54. Nad rámec uvedených úvah považuje ústavný súd za vhodné uviesť, že napriek tomu, že podnikateľ znáša hospodárske riziko a pri investičnej akcii tohto rozsahu možno očakávať náležitú starostlivosť napr. formou konzultácie s odborníkom v oblasti veterinárneho a potravinového práva pred kúpou podniku, ústavný súd nevyučuje dobrú vieru žalobcu v správnosť administratívneho správneho aktu, ktorým bola schválená prevádzkareň, či už vo vzťahu k jeho právnomu predchodcovi alebo k žalobcovi samotnému, a považuje za logické, že táto dobrá viera vyústila do nevyužitia správnej

žaloby pre krátkosť lehoty na jej podanie (odvolanie proti rozhodnutiu o schválení prevádzkarne nie je prípustné zo zákona, pozn.).

Avšak úradný záznam z 27. októbra 2008 č. 10/2008 z auditu potravinárskych podnikov vykonaného Generálnym riaditeľstvom pre zdravie spotrebiteľov Európskej komisie s odstupom približne piatich mesiacov od schválenia prevádzkarne žalobcovi mohol poslúžiť ako dôvod obnovy administratívneho konania, v ktorom vystupoval žalobca ako účastník. V obnovenom konaní by bolo bývalo možné dosiahnuť nové vecné posúdenie splnenia podmienok podľa osobitných zákonov.

Vo vzťahu k rozhodnutiu vydanému v administratívnom konaní pre právneho predchodcu má žalobca slabšie právne postavenie, ale aj na takýto prípad právny poriadok pamätá. Aj neúčastník je oprávnený podať podnet na mimoodvolacie (administratívne) konanie, v ktorom sa preskúmava rozhodnutie z hľadiska jeho súladu s právnym poriadkom (zákonnosť) nadriadeným správnym orgánom, ak vyhodnotí príslušný orgán podnet ako dôvodný.

Až od výsledku týchto konaní, ktoré je možné iniciovať do troch rokov od právoplatnosti administratívneho rozhodnutia, by bolo možné odvodzovať náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím o schválení prevádzkarne žalobcovi alebo jeho predchodcovi (ak by nezákonnosť rozhodnutia bola konštatovaná). Žalobca však tento inštančný postup nevyužil a predčasne zvolil nesprávny prostriedok ochrany svojich práv formou žaloby o náhradu škody z titulu nesprávneho úradného postupu.

IV.

K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru

55. Podľa čl. 48 ods. 2 ústavy každý má právo, aby sa jeho vec verejne prerokovala bez zbytočných prietáhov a v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Verejnosť možno vylúčiť len v prípadoch ustanovených zákonom.

56. K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 48 ods. 2 ústavy napadnutým rozsudkom krajského súdu sťažovateľka neponúkla relevantnú vecnú ani

právnú argumentáciu a ústavný súd nie je súdom vyhľadávacím, preto v tejto časti ústavnej sťažnosti nevyhovel výrokom 3 tohto nálezu.

57. V zmysle čl. 34 dohovoru právo podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru citované v bode 33 tohto nálezu požíva ochranu ľudských práv a základných slobôd podľa dohovoru jednotlivec, mimovládna organizácia a skupina jednotlivcov.

58. Judikatúra ESLP (Karagiannis proti Grécku, rozhodnutie č. 33408/05 z 27. 9. 2007, Breisacher proti Francúzsku rozhodnutie č. 76976/01 z 26. 8. 2003, Danderyds Kommun proti Švédsku, rozhodnutie č. 52559/99 zo 7. 6. 2001, Yershova proti Rusku, rozhodnutie č. 1387/04 z 8. 4. 2010, Kotov proti Rusku rozhodnutie č. 54522/00 zo 14. 1. 2010, Ismeta Bačić proti Chorvátsku rozhodnutie č. 43595/06 z 19. 6. 2008 a ďalšie) v tejto súvislosti striktne odlišuje tzv. „vládne organizácie“, za ktoré považuje právnické osoby, ktoré nie sú dostatočne nezávislé od štátu. Medzi ne radí napr. ústredné orgány štátnej správy, ale aj decentralizované orgány územnej samosprávy ako obce a vyššie územné celky a nimi zriadené obchodné spoločnosti či fyzické a právnické osoby, na ktoré bol prenesený výkon určitej časti verejnej moci (správca konkurznej podstaty, likvidátor, riaditeľ školy a pod.). Uvedeným „vládnym organizáciám“ ESLP nepriznáva aktívnu procesnú legitimáciu na podanie sťažnosti, ale naopak, vníma ich ako osoby a organizácie, za činnosť ktorých zodpovedá zmluvný štát, a preto nesie aj prípadnú zodpovednosť za porušenie základných práv nimi pri ich činnosti.

59. Na základe uvedeného nie je sťažovateľka osobou oprávnenou domáhať sa ochrany podľa dohovoru a ňou namietané porušenie čl. 6 ods. 1 dohovoru v tejto veci nie je aplikovateľné *ratione personae*, preto ústavný súd tejto časti sťažnosti nevyhovel výrokom v bode 3 tohto nálezu.

V.

Ďalší postup v napadnutom konaní

60. Podľa čl. 127 ods. 2 ústavy ak ústavný súd vyhovie sťažnosti, svojím rozhodnutím vysloví, že právoplatným rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom boli porušené práva alebo slobody podľa odseku 1, a zruší také rozhodnutie, opatrenie alebo iný

zásah. Ak porušenie práv alebo slobôd podľa odseku 1 vzniklo nečinnosťou, ústavný súd môže prikázať, aby ten, kto tieto práva alebo slobody porušil, vo veci konal.

61. Keďže napadnutým rozsudkom krajského súdu boli porušené sťažovateľkou označené základné práva, ústavný súd podľa čl. 127 ods. 2 ústavy a podľa § 133 ods. 2 a ods. 3 zákona o ústavnom súde ich zrušil a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie (bod 2 výroku tohto nálezu).

62. V ďalšom konaní bude úlohou krajského súdu po správnom ustálení právneho dôvodu vzniku uplatňovanej škody sa opätovne dôkladne zaoberať relevantnými odvolacími námietkami sťažovateľky týkajúcimi sa splnenia všetkých jednotlivých predpokladov vzniku zodpovednosti žalovanej za škodu vrátane vecnej legitímácie žalobcu v konaní.

VI.

Trovy konania

63. Podľa § 73 ods. 3 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže v odôvodnených prípadoch podľa výsledku konania uznesením uložiť niektorému účastníkovi konania, aby úplne alebo sčasti nahradil inému účastníkovi konania alebo štátu trovy konania.

64. Trovy konania si sťažovateľka neuplatnila, preto o nich ústavný súd nerozhodoval.

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

V Košiciach 30. januára 2020

Luboš Szigeti
predseda senátu