

Súd: Najvyšší súd SR  
Spisová značka: 3Cdo/127/2018  
Identifikačné číslo spisu: 8111201843  
Dátum vydania rozhodnutia: 23.06.2020  
Meno a priezvisko: Mgr. Dušan Čimo  
Funkcia: sudca  
ECLI: ECLI:SK:NSSR:2020:8111201843.2

## UZNESENIE

Najvyšší súd Slovenskej republiky v spore žalobcov 1/ N., trvale bytom v W., 2/ Ing. L., trvale bytom v L. a 3/ Ing. S., trvale bytom v I., všetkých zastúpených JUDr. Lukášom Kišel'akom, advokátom v Prešove, Jarková 63  
proti žalovanej Slovenskej republike, za ktorú koná Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, so sídlom v Bratislave, Dobrovičova 12, o 77.502,84 € s príslušenstvom, vedenom na Okresnom súde Prešov pod sp. zn. 12C/20/2011, o dovolaní žalobcov proti rozsudku Krajského súdu v Prešove z 29. marca 2017, sp. zn. 12Co/48/2016, takto

### rozhodol:

Rozsudok Krajského súdu v Prešove z 29. marca 2017, sp. zn. 12Co/48/2016  
z r u š u j e a v e c m u v r a c i a n a d ě a ľ š i e k o n a n i e .

### Odôvodnenie

1. Žalobou z 25. januára 2011, podanou na Okresnom súde Prešov (ďalej tiež len „súd prvej inštancie“ alebo „prvoinštančný súd“, pričom pre túto aj všetky ďalšie časti textu tohto uznesenia v zátvorkách platí, že ide o poznámky Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, ďalej tiež len „najvyšší súd“ alebo „dovolací súd“) rovnaký deň, sa žalobcovia na žalovanej domáhali zaplataenia každému z nich sumy 25.834,28 € s 9%-ným ročným úrokom z omeškania od 25. januára 2011 do zaplataenia (okrem náhrady trov konania) ako náhrady škody spôsobenej pri výkone verejnej moci nesprávnym úradným postupom Obvodného pozemkového úradu v Prešove (ďalej tiež len „pozemkový úrad“ alebo skratkou „ObPÚ“). Nesprávnym úradným postupom podľa žaloby bolo porušenie zákonnej povinnosti pozemkového úradu riadne a včas konať a rozhodovať o reštitučnom nároku žalobcov v zmysle § 49 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správneho poriadku) tým, že ObPÚ v správnom konaní nasledujúcom po zrušení súdom dvoch rozhodnutí jeho predchodcu (rozhodnutí Okresného úradu v Prešove, odborom pozemkového, poľnohospodárstva a lesného hospodárstva z 27. januára 2000 a zo 6. októbra 2001, zrušených 10. apríla 2001, resp. 27. apríla 2005) nielenže nekonal a nerozhodol (hoci tak mal urobiť bezodkladne, v zložitejších

prípadoch do tridsiatich dní a v zvlášť zložitých prípadoch do šesťdesiatich dní), ale ani nepožiadala odvolací orgán o predĺženie lehoty a účastníkov konania neupovedomila o dôvodoch svojej nečinnosti, ale rozhodnutie vydala až 28. februára 2008 (bezmála tri roky po zrušení jemu predchádzajúceho rozhodnutia). Zákomom č. 571/2007 Z. z. bol ale zákon č. 229/1991 Zb. o úprave vlastníckych vzťahov k pôde a inému poľnohospodárskemu majetku (ďalej tiež len „zákon o pôde“) s účinnosťou od 1. januára 2008 novelizovaný tak, že možnosť prevedenia na oprávnenú osobu náhradného pozemku (ako náhrady za pozemok, ktorý nemožno vydať) podmienil minimálnou výškou nároku 400 m<sup>2</sup> a 5.000 Sk (dnes 165,97 €) a nakoľko celková výmera pozemku, ktorého sa týkal dôvodne uplatnený reštitučný nárok (záhrady v katastrálnom území U.) predstavovala 1.701 m<sup>2</sup> a z tej na podiel každého zo žalobcov v rozsahu 3/16-in pripadalo iba 318,9 m<sup>2</sup>, dôsledkom bola možnosť každému zo žalobcov náhradu za odňatý pozemok poskytnúť len v peniazoch, a to vyplatením podľa nich neakceptovateľnej sumy 1.058,55 €. Ak by ObPÚ konal a rozhodol včas (majúc takú možnosť už od júla 2005), žalobcom by ostal zachovaný nárok na vydanie pozemku v primeranej kvalite a výmere v obci Prešov v trhovej hodnote 26.892,83 € (318,9 x 84,33 € za m<sup>2</sup>), ak sa však toto stalo nemožným, žalobcom vznikla škoda vo výške rozdielu medzi trhovou cenou zhora a sumou vyplatených peňažných náhrad a nad rámec uvedeného vyššie je daná tiež príčinná súvislosť medzi nesprávnym úradným postupom a vznikom škody v zmysle § 3 ods. 1 písm. d/ zákona č. 514/2003 Z. z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších zmien a doplnení (ďalej tiež len „zodpovednostný zákon“ alebo skratkou „ZoZŠ“).

2. Súd prvej inštancie rozsudkom z 15. decembra 2015, č. k. 12C/20/2011-433 (v úvodnej časti ktorého bola inak žalovaná Slovenská republika označená za žalovaného, a to v rozpore so žalobou spôsobom „Slovenská republika, Ministerstvo pôdohospodárstva a rozvoja vidieka Slovenskej republiky, ...“ - akoby tu malo ísť o dve osoby) žalobe v celom rozsahu vyhovel a žalovanej uložil tiež povinnosť žalobcom „nahradit“ (správne „zaplatit“) „trovy“ (správne „náhradu trov“) konania 9.173,98 € na bližšie neoznačený účet (správne „k rukám“) ich zástupcu, s určením na splnenie všetkých uložených povinností lehoty 3 dní. Takýto svoj rozsudok odôvodnil právne ust. § 3, § 4 ods. 1 písm. d/, § 9 ods. 1 a 2, § 15 ods. 1, § 17 ods. 1 a § 19 ods. 1 zodpovednostného zákona v znení účinnom do 1. januára 2013 (správne do „31. decembra 2012 vrátane“); § 11 ods. 1 a 2 zákona o pôde v znení účinnom do 31. decembra 2007 a odseku 2 aj v znení účinnom od 31. decembra 2007 (v tomto prípade správne „od 1. januára 2018“); § 49 správneho poriadku; § 121 ods. 3, § 517 ods. 1 a 2 a § 563 Občianskeho zákonníka (zákona č. 40/1964 Zb. v znení neskorších zmien a doplnení, ďalej tiež len „O. z.“) a § 3 nariadenia vlády č. 87/1995 Z. z. (vydaného na vykonanie O. z.). Podľa jeho názoru bola namiesto polemika s názorom z uznesenia, ktorým došlo k zrušeniu jeho medzitýmneho rozsudku z 20. septembra 2012, určujúceho danosť zodpovednosti žalovanej za „náhradu škody“ (tu správne len „škodu“) uplatňovanú titulom nesprávneho úradného postupu, teda s názorom o neexistencii právoplatného rozhodnutia žiadneho orgánu o nesprávnom úradnom postupe správneho orgánu ako podmienke práva na náhradu škody. V tejto súvislosti prvoinštančný súd poukázal na okolnosť doplnenia § 9 ZoZŠ jeho dnešnými odsekmi 2 a 3 až s účinnosťou od 1. januára 2013, teda až po vzniku zodpovednostného vzťahu v prejednávanej veci. To i so zreteľom k záverom jedného z rozhodnutí Najvyššieho súdu Českej republiky (ďalej tiež len „NS ČR“), riešiaceho obdobný problém kolízie medzi skoršou a novšou úpravou a absolútny zákaz pravej i nepravej retroaktivity, podľa súdu prvej inštancie použitie novelizovanej úpravy vylučuje, a preto na právoplatnom rozhodnutí, konštatujúcom porušenie právnej povinnosti ako podmienke úspešného uplatnenia náhrady škody pre nesprávny úradný postup netrval. Nad rámec rekapitulácie postupov ObPÚ, jeho predchodcu a súdov konajúcich pri prieskume správnosti rozhodnutí, týkajúcich sa reštitučného nároku žalobcov a vydaných v správnom konaní, potom konštatoval preukázané splnenie všetkých predpokladov vzniku zodpovednosti žalovanej za škodu.

3. Bolo totiž nesporné a vyplývalo aj z pripojených spisov správneho orgánu,

že tomuto po 26. júli 2005 (po vrátení mu spisu súdom) do 28. februára 2008 nič nebránilo rozhodnúť vo veci, žalobcovia vydaniu rozhodnutia nijakým spôsobom nebránili a v rámci správneho súdnictva došlo k riadnemu upozorneniu na nedostatky majúce sa odstrániť, z ktorých dôvodov nečinnosťou správneho orgánu došlo k porušeniu právom chránených záujmov fyzických osôb (žalobcov). Za sporný podľa súdu prvej inštancie nešlo považovať ani vznik škody žalobcov (ujmy v ich majetkovej sfére), predstavovanej rozdielom medzi hodnotami majúcimi byť nadobudnutými a sumou vyplatenej náhrady. Tu bola dokonca znalecky určená vyššia než žalobou uvádzaná tzv. jednotková cena (92,81 € za m<sup>2</sup>), v sporovom konaní ale žalobcom nešlo priznať viac, ako žiadali. Na existenciu adekvátnej príčinnej súvislosti bolo potom treba usúdiť preto, že nemohlo byť pochyby, že ak by správny orgán rozhodol včas, t. j. v zákonom ustanovenej lehote, žalobcom by bol vydaný náhradný pozemok (ktorými Slovenský pozemkový fond v rozhodnom čase disponoval) a k vzniku škody by nedošlo; v časovom úseku od 26. júla 2005 do 28. februára 2008 ale správny orgán nevykonal žiaden úkon. Ani námietku žalovanej prekážkou rei iudicatae (právoplatne rozsúdenej veci) nešlo potom považovať za dôvodnú (tu pre evidentnú rozdielnosť konania z prejednávanej veci so skoršími konaniami o reštitučnom nároku žalobcov), dôvodil súd prvej inštancie, považujúci za opodstatnenú i požiadavku na úroky z omeškania (v tomto prípade pre nepopierateľné omeškание žalovanej v čase, od ktorého sa úroky z omeškania požadovali). Vyporiadal sa tiež (v závere odôvodnenia svojho rozsudku) s argumentáciou žalovanej inými rozhodnutiami v podobných veciach (rozborom, prečo podľa neho šlo o podobnosť len zdanlivú) a napokon všetku svoju zhora priblíženú argumentáciu doplnil aj poukazom na rozhodnutia Okresného súdu vo Svitavách v jeho veci, sp. zn. 9C/583/98, Krajského súdu v Hradci Králové, sp. zn. 18Co/23/2000 a NS ČR, sp. zn. 2Cdon/607/97, aj 25Cdo/1723/2001, viažúce sa k identickému problému (interpretácie § 49 správneho poriadku a dôsledkov nedodržania tam ustanovených lehôt).

4. Krajský súd v Prešove (ďalej tiež len „odvolací súd“) na odvolanie žalovanej rozsudkom z 29. marca 2017, sp. zn. 12Co/48/2016 (do ktorého úvodnej časti bolo prevzaté označenie žalovanej použité súdom prvej inštancie) rozsudok súdu prvej inštancie zmenil tak, že „nárok“ (? , správne zjavne „žalobu“) žalobcov zamietol a sporovým stranám (obom ?) nepriznal nárok na náhradu trov konania. Pri zdôraznení viazanosti odvolacími dôvodmi (§ 380 ods. 1 Civilného sporového poriadku - zákona č. 160/2015 Z. z., dnes už i v znení zákonov č. 87/2017 Z. z. a č. 350/2018 Z. z., ďalej tiež len „C. s. p.“) zotrval na názore zo svojho skoršieho rozhodnutia (zrušujúceho uznesenia z 12. novembra 2013, sp. zn. 12Co/1/2013), podľa ktorého existenciu predpokladu nároku na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci, predstavovaného nesprávnym úradným postupom správneho orgánu, spočívajúcim v porušení povinnosti urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v stanovenej lehote, nemožno posudzovať ako predbežnú otázku (v konaní o náhradu škody), ale potrebné je preukázanie tohto predpokladu právoplatným rozhodnutím konštatujúcim nesprávny úradný postup v podobe nečinnosti správneho orgánu. Postačujúcou v tomto smere ale nie je iba zmienka o nerozhodnutí v lehote podľa § 49 správneho poriadku v odôvodnení rozsudku vydaného v rámci správneho súdnictva, ktorým nebola ustálená nezákonnosť rozhodnutia správneho orgánu, dôvodil ďalej odvolací súd, poskytujúci v odôvodnení svojho rozsudku tiež svoj názor na problém nepravnej retroaktivity (tu i s poukazom na uznesenie najvyššieho súdu vo veci, sp. zn. 4Cdo/98/2010) ďalší názor, podľa ktorého zákon č. 412/2002 Z. z. novelizujúci ZoZŠ s účinnosťou od 1. januára 2013 len precizoval posudzovanie nesprávneho úradného postupu a napokon uzavierajúci, že analogicky s názorom najvyššieho súdu z rozhodnutia jeho sp. zn. 4Cdo/116/2012 (podľa ktorého všeobecné súdy nie sú oprávnené mimo rámca správneho súdnictva skúmať vecnú správnosť správnych aktov vydaných príslušným orgánom), všeobecné súdy nie sú oprávnené pri rozhodovaní vecí samej vytvárať rozhodnutia o nesprávnom úradnom postupe a povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon v zákonom stanovenej lehote a na základe takto prejudiciálneho vyriešenia otázky zodpovednosti správneho orgánu za nesprávny úradný postup vyvodzovať nároky z náhrady škody.

5. Proti takémuto rozsudku odvolacieho súdu podali všetci žalobcovia (ďalej tiež „dovolateľa“) dovolanie s návrhom na zmenu rozsudku odvolacieho súdu tak, že dôjde k potvrdeniu rozsudku súdu prvej

inštancie (s alternatívou zrušenia rozsudku odvolacieho súdu a vrátenia mu veci na ďalšie konanie). Prípustnosť dovolania vyvodzovali z ustanovenia § 421 ods. 1 písm. b/ C. s. p. Pre rozhodnutie napadnutým rozsudkom bola kľúčovou právnou otázkou (citované aj dovolaním z odôvodnenia rozsudku odvolacieho súdu), „či všeobecné súdy sú alebo nie sú oprávnené pri rozhodovaní veci samej vytvárať rozhodnutia o nesprávnom úradnom postupe a povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon v zákonom stanovenej lehote a na základe takéhoto prejudiciálneho vyriešenia otázky zodpovednosti správneho orgánu za nesprávny úradný postup vyvodzovať nároky z náhrady škody“, ktorá dosiaľ v rozhodovacej praxi odvolacieho súdu nebola (explicitne) riešenou. Práve odpoveď odvolacieho súdu na túto otázku, teda konštatovanie ním nemožnosti riešenia otázky nesprávneho úradného postupu orgánu verejnej moci, ako otázky predbežnej a trvanie

na existencii samostatného právoplatného rozhodnutia, konštatujúceho nesprávny úradný postup, bola pritom jediným dôvodom, na ktorom bol založený pre dovolateľov nepriaznivý výsledok konania v rozhodujúcej (druhej) inštancii. Táto odpoveď je podľa nich nesprávnou, keď nielenže nemá oporu v ustanovení § 9 ZoZŠ, ktoré (v tomto prípade bez ohľadu

na riadenie sa znením účinným do 31. decembra 2012, vrátane alebo po takomto čase) nezakladá viazanosť súdu pri rozhodovaní o nesprávnom úradnom postupe správneho orgánu existenciou samostatného rozhodnutia o priet'ahoch v správnom konaní (na rozdiel

od uzákonaenia takejto požiadavky novelizovaným znením zodpovednostného zákona

v prípadoch, v ktorých je štát bráný na zodpovednosť za nesprávny úradný postup súdov, resp. vyšetrovateľov a poverených príslušníkov alebo pracovníkov polície a finančnej správy), ale postup odvolacieho súdu v tejto veci je aj uplatnením tzv. nepravnej retro-aktivity

s odkazom na rozhodnutie najvyššieho súdu, ktorým došlo k odmietnutiu dovolania a ktoré sa venuje podmienkam prípustnosti nepravnej retroaktivity pri procesnoprávných normách, o akú ale v prípade ZoZŠ nejde. Neobstojí podľa nich ani snaha odvolacieho súdu argumentovať

za pomoci rozhodnutia najvyššieho súdu vo veci, sp. zn. 4Cdo/116/2012, v ktorej došlo taktiež k odmietnutiu dovolania z procesných dôvodov a kde predmetom skoršieho konania bol nárok odvodzovaný od nezákonného rozhodnutia správneho orgánu, pre ktorý však platila a aj naďalej platí iná úprava, než u úradného postupu.

6. Žalovaná navrhla dovolanie zamietnuť ako nedôvodné, majúc za to, že napadnutý rozsudok odvolacieho súdu je vecne správnym a dôvody uvádzané dovolaním zmenu ani zrušenie takého rozhodnutia neodôvodňujú.

7. V prejednávanej veci konanie (ako celok, teda v prvej inštancii) začalo za účinnosti Občianskeho súdneho poriadku (zákona č. 99/1963 Zb. v znení neskorších zmien a doplnení, zrušeného s účinnosťou od 1. júla 2016, ďalej tiež len „O. s. p.“), v režime ktorého ešte prebehlo celé konanie na súde prvej inštancie. Odvolací súd však rozhodoval

už po nadobudnutí účinnosti právnych predpisov tvoriacich súčasť rekodifikácie procesného práva (okrem C. s. p. tiež Civilný mimosporový poriadok - zákon č. 161/2015 Z. z., Správny súdny poriadok - zákon č. 162/2015 Z. z. a zákon č. 125/2016 Z. z. o niektorých opatreniach súvisiacich s prijatím Civilného sporového poriadku, Civilného mimosporového poriadku a Správneho súdneho poriadku a o zmene a doplnení niektorých zákonov) a takto logicky i dovolacie konanie mohlo začať až v podmienkach novej úpravy. Najvyšší súd ako súd dovolací (§ 35 C. s. p.) po zistení, že dovolanie podala včas (§ 427 ods. 1 C. s. p.) strana, v ktorej neprospech bolo napadnuté rozhodnutie vydané (§ 424 C. s. p.), a to za splnenia podmienky jej zastúpenia i spisania dovolania na to určenou osobou (§ 429 ods. 1 C. s. p.), skúmal predovšetkým bez nariadenia pojednávania (§ 443, časť vety pred bodkočiarkou C. s. p.) prípustnosť dovolania a dospel k záveru, že dovolanie treba považovať nielen za prípustné, ale tiež za dôvodné.

8. I v režime C. s. p. treba dovolanie považovať za mimoriadny opravný prostriedok, ktorý má v systéme opravných prostriedkov civilného sporového konania osobitné postavenie. Dovolanie ani podľa novej právnej úpravy (rovnako ako podľa úpravy skoršej) nie je „ďalším odvolaním“ a dovolací súd nesmie byť vnímaný (procesnými stranami ani samotným dovolacím súdom) ako tretia inštancia, v rámci konania ktorej by bolo možné preskúmať akékoľvek rozhodnutie odvolacieho súdu (v tejto

súvislosti porovnaj napríklad rozhodnutia najvyššieho súdu vo veciach, sp. zn. 1Cdo/113/2012, 2Cdo/132/2013, 3Cdo/18/2013, 4Cdo/280/2013, 5Cdo/275/2013, 6Cdo/107/2012 a 7Cdo/92/2012).

9. Práve naznačenej mimoriadnej povahe dovolania zodpovedá aj právna úprava jeho prípustnosti. V zmysle § 419 C. s. p. je proti rozhodnutiu odvolacieho súdu dovolanie prípustné, (len) ak to zákon pripúšťa. To znamená, že ak zákon výslovne neuvádza, že dovolanie je proti niektorému rozhodnutiu odvolacieho súdu prípustné, nemožno také rozhodnutie (úspešne) napadnúť dovolaním. Rozhodnutia odvolacieho súdu, proti ktorým je dovolanie prípustné, sú vymenované v ustanoveniach § 420 a 421 C. s. p.

10. Dovolatelia v prejednávanej veci vyvodzovali prípustnosť dovolania z toho, že toto smeruje proti rozsudku odvolacieho súdu, ktorým bol zmenený rozsudok súdu prvej inštancie v ich neprospech a rozhodnutie odvolacieho súdu záviselo od vyriešenia právnej otázky, ktorá v rozhodovacej praxi odvolacieho súdu ešte nebola vyriešená (§ 421 ods. 1 písm. b/ C. s. p.). Splnili si tiež povinnosť uplatnený dovolací dôvod (nesprávne právne posúdenie veci) vymedziť zákonom ustanoveným spôsobom, teda uvedením právneho posúdenia považovaného nimi za nesprávne, ako i toho, v čom podľa nich spočíva nesprávnosť tohto právneho posúdenia veci (§ 432 ods. 2 C. s. p.) a upriamili tiež pozornosť na tú právnu otázku, na vyriešení ktorej celkom nepochybné odvolací súd založil svoje rozhodnutie

(v tomto prípade nielen prevzatím takej otázky z tej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku, v ktorej ju sformuloval a i zvýraznením textu na ním ponúknutý spôsob riešenia otázky upozornil odvolací súd, ale tiež vlastným rozvedením, čerpajúcim aj z ďalších úvah odvolacieho súdu, že táto otázka je v skutočnosti otázkou možnosti vyslovenia sa súdom, konajúcim o žalobe o náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci, o nesprávnosti postupu správneho orgánu, reprezentovaného priedňami v správnom konaní aj bez toho,

aby túto nesprávnosť konštatovalo samostatné rozhodnutie, vydané v konaní slúžiacom primárne tomuto účelu - v konaní o žalobe proti nečinnosti orgánu verejnej správy).

11. U takejto právnej otázky treba súhlasiť so žalobcami, že v čase rozhodnom z pohľadu prípustnosti dovolania (v čase podania dovolania, teda 7. júla 2017) šlo o otázku v rozhodovacej praxi odvolacieho súdu neriešenú a takýto stav nedoznal praktickej zmeny ani v čase rozhodovania o dovolaní, keď žiadne z rozhodnutí najvyššieho súdu, použitých odvolacím súdom na podporu jeho argumentácie, nebolo v prejednávanej veci použiteľným a po podaní dovolania v tejto veci síce najvyšší súd vydal dve rozhodnutia, majúce čiastočný súvis s dovolaním nastoleným problémom, žiadne z nich však nemalo charakter rozhodnutia priamo a explicitne odpovedajúceho práve na tentoraz položenú otázku a u oboch navyše platilo tiež to, čo dovocatelia zmienili aj pri rozhodnutiach použitých odvolacím súdom v odôvodnení napadnutého rozsudku (to, že tu rovnako ide o rozhodnutia o odmietnutí dovolaní, a teda také, ktorými dovolací súd k diskutovanej otázke nezaujal stanovisko ako k meritu v tej-ktorej veci posudzovaného problému).

12. V konaní najvyššieho súdu, sp. zn. 4Cdo/98/2010, skončenom uznesením z 29. júna 2010, odmietajúcim dovolanie žalobkyne, bola síce - tak aj v prejednávanej veci - predmetom sporu požiadavka fyzickej osoby nasmerovaná voči štátu, reprezentovanému príslušným rezortným ministerstvom, na náhradu škody spôsobenej pri výkone verejnej moci, a to ako „z titulu“ nezákonného rozhodnutia, tak i nesprávneho úradného postupu (spočívajúceho v nečinnosti orgánu verejnej správy), dovolací súd sa však v takomto svojom rozhodnutí (vydanom viac než 6 rokov pred nadobudnutím účinnosti C. s. p., venujúcom sa skúmaniu prípustnosti dovolania pre zmätočnosť a pri hmotnoprávnom základe tam uplatňovaných nárokov, majúcich pôvod ešte v zákone č. 58/1969 Zb. o zodpovednosti za škodu spôsobenú rozhodnutím orgánu štátu alebo jeho nesprávnym úradným postupom) zaoberal problémami intertemporality a prípustnosti nepravej retroaktivity výlučne v súvislosti s tam akcentovaným tvrdením o použití jedného z ustanovení novelizovaného O. s. p. aj na konanie začaté pred jeho účinnosťou, teda retroaktivitou skôr vo všeobecnosti a otázkou

jej prípustnosti u noriem procesného práva. V prejednávanej veci však snaha použiť tieto závery na podporu odvolacím súdom zvoleného riešenia nenaráža ani tak na to, žeby u ustanovenia § 9 zodpovednostného zákona po novelizácii zákonom č. 412/2002 Z. z. nemalo ísť o normu procesného práva (ako tvrdili dovolaním žalobcovia), keďže práve s týmto názorom by šlo evidentne prinajmenšom úspešne polemizovať, ale skôr na nedostatok dopadu novelizovanej úpravy (jej nepoužiteľnosť) v tomto konkrétnom prípade (o čom ale ešte reč bude).

13. Nepoužiteľnosť aj odvolacím súdom citovaného záveru z ďalšieho uznesenia, vydaného najvyšším súdom 26. marca 2013 v konaní, sp. zn. 4Cdo/116/2012, vedenom takisto ako v predošlom prípade fyzickou osobou proti štátu a kde bolo taktiež dovolanie odmietnuté, tu bola preto, že I. v prípade záveru, ktorý hodlal odvolací súd v prejednávanej veci za pomoci analógie vztiahnuť i na ním posudzovanú vec, vôbec nešlo o záver dovolacieho súdu, ale len jeho uznesením reprodukováný záver súdu prvej inštancie, prevzatý tiež odvolacím súdom a v rámci uznesenia najvyššieho súdu zanesený len do časti opisujúcej argumentáciu oboch takýchto súdov; že II. predmetom konania vedeného neskôr najvyšším súdom pod sp. zn. 4Cdo/116/2012 bol výlučne nárok na náhradu škody spôsobenej nezákonným rozhodnutím (nie nesprávnym úradným postupom ako v prejednávanej veci za stavu nemožnosti vedenia zmysluplnej diskusie o tom, že podmienky vzniku jedného i druhého nároku zodpovednostný zákon normuje odchyľne) a že III. pri neexistencii dôvodu nesúhlasí s názorom, že súd rozhodujúci o zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím orgánu verejnej správy nemôže sám preskúmať otázku nezákonnosti takéhoto rozhodnutia a všeobecné súdy nie sú oprávnené mimo rámca správneho súdnictva skúmať vecnú správnosť správnych aktov vydaných príslušným orgánom, treba striktné rozlišovať medzi vecnou správnosťou aktov orgánov verejnej moci a ich zákonnosťou na jednej a správnosťou postupu takýchto orgánov na druhej strane (s tým, že súdmi konštatovaný nedostatok oprávnenia na prieskum správnosti sa viaže len na rozhodnutia a nie aj na postup).

14. Rozhodnutiami najvyššieho súdu, vydanými až po podaní dovolania v prejednávanej veci a čiastočne sa vyslovujúcimi k tu nastolenému problému, resp. majúcimi k nemu najbližšie, sú potom uznesenia najvyššieho súdu z 26. septembra 2017, sp. zn. 2Cdo/131/2017 a z 30. októbra 2019, sp. zn. 3Cdo/207/2018 (prvé uverejnené aj v Zbierke stanovísk najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky, ďalej tiež len „Zbierka“ ako R 20/2018 a obe inak paradoxne vydané v konaniach, ktorých predmetom neboli - v prvom prípade počas celého konania a v druhom v rozhodnom čase - nárok na náhradu škody ako primárny nárok upravovaný zodpovednostným zákonom, ale iný nárok na náhradu nemajetkovej ujmy s jeho pôvodom taktiež v nesprávnom úradnom postupe).

15. Prvé sa k možnosti súdu konštatovať nesprávny úradný postup aj bez rozhodnutia toto priamo vyslovujúceho nevyjadriло, pretože i v tomto prípade došlo k odmietnutiu dovolania, a to pre tzv. majetkový cenzus (v tejto súvislosti porovnaj právnu vetu, s ktorou bolo toto rozhodnutie uverejnené v Zbierke), z jeho odôvodnenia ale vyplýva, že mu predchádzali rozsudky ustáľujúce zodpovednosť štátu za nesprávny úradný postup Ministerstva spravodlivosti SR pri vybavovaní sťažnosti žalobkyne, ktorou sa táto domáhala prešetrenia nečinnosti ministerstva pri vybavovaní jej sťažnosti na nečinnosť Slovenskej komory exekútorov a z tohto dôvodu vyslovujúce porušenie práva žalobkyne i záver súdu prvej inštancie (s ktorým sa stotožnil aj odvolací súd), že nedodržaním zákonnej lehoty (v zmysle § 13 zákona č. 152/1998 Z. z. o sťažnostiach) sa žalovaná dopustila nesprávneho úradného postupu podľa § 9 ZoZŠ.

16. Druhým z rozhodnutí zmienených pod 14. zhora došlo rovnako k odmietnutiu dovolania, a to vo veci, v ktorej základom nároku zo žaloby bola nečinnosť správcu dane, v tomto prípade ale výsledok dovolacieho konania predurčilo nezistenie zaťaženia konania pred nižšími súdmi žalovanou vytykanými tzv. zmätočnosťmi vadami podľa § 420 písm. d/ a f/ C. s. p. (že sa v tej istej veci už prv právoplatne rozhodlo, resp. že súd neskoršej dovolateľke nesprávnym procesným postupom znemožnil, aby uskutočňovala jej patriace procesné práva v takej miere, že došlo k porušeniu práva na spravodlivý súdny proces).

Práve uplatnenie dovolateľkou týchto dvoch dôvodov prípustnosti dovolania (nech aj bez úspechu) bolo dôvodom, pre ktorý bol dovolací súd povinný vysporiadať sa s predmetom konania pred nižšími súdmi aj s ďalšími otázkami s tým súvisiacimi podrobnejšie, pričom v odôvodnení svojho uznesenia uviedol (o. i.) nasledovné (s významom tiež pre konanie v tentoraz prejednávanej veci):

17. Odvolací súd nad rámec stotožnenia sa s odôvodnením napadnutého rozsudku

(do ktorého inak súd prvej inštancie prevzal časť argumentácie z tzv. zrušujúceho uznesenia odvolacieho súdu, vrátane záveru o tom, že postup zamestnancov správcu dane reprezentovaný nerozhodnutím o námietkach žalobcu - nielenže v určených lehotách,

ale vôbec - možno označiť za nesprávny úradný postup) mal za to, že ... za správnu bolo treba považovať ako voľbu rozhodného práva súdom prvej inštancie, tak i jeho interpretáciu. Väzanosť štátnej moci zákonom je jednou z esenciálnych zložiek právneho štátu, pričom

len dodržiavaním zákonom ustanovených povinností zo strany štátnych orgánov

a zodpovednosťou štátu či subjektov konajúcich v jeho mene za nepriaznivé následky činnosti, ukazujúcej sa ako závadnej, možno budovať dôveru jednotlivca v právo a inštitúcie štátu. Hoci z povahy vzťahu správcu dane a daňovníka vyplýva, že nemôže ísť o vzťah rovnocenný, výklad v prospech nedostatku povinnosti štátneho orgánu dodržať lehotu

na rozhodnutie by bol rezignáciou na základné princípy právneho štátu. Neobstála obrana žalovanej nepreukázaním príčinnej súvislosti medzi nečinnosťou daňového úradu a následkami na strane žalobcu, pretože pre zodpovednosť nie je nutnou predvídateľnosť vzniku škody (ujmy) pre škodcu, ale je dostatočné, aby pre optimálneho pozorovateľa nebol vznik škody vysoko nepravdepodobný a v súdenom prípade výsledky dokazovania podporovali záver o nečinnosti daňového úradu napriek opakovaným urgenciám žalobcu, vedúcej až k nemožnosti rozhodnutia, ako prvotnej a bezprostrednej príčine škodlivého následku.

18. O totožnosť strán (účastníkov) ani o stav právneho nástupníctva

či predchodcovstva strany jedného sporu netotožnej so stranou sporu druhého nemohlo ísť preto, že napriek totožnosti žalobcu v konaniach použitých dovolateľkou, za základ argumentácie o existencii príslušnej prekážky, ako žalované z povahy veci vystupovali príslušné orgány verejnej správy (daňové orgány), teda orgány štátu s vlastnou výslovne priznanou procesnou subjektivitou (v tejto súv. por. predovšetkým § 32 ods. 2 a § 35 ods. 1 Správneho súdneho poriadku), v prejednávanej veci je ale žalovanou Slovenská republika, teda štát ako právnická osoba sui generis (v tejto súv. por. najmä § 21 Občianskeho zákonníka č. 40/1964 Zb. v znení neskorších zmien a doplnení), celkom nepochybne odlišná od skôr žalovaných orgánov verejnej správy (v tomto prípade bez ohľadu na zákonnú konštrukciu zodpovednosti štátu za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci, ktorej je vlastný nedostatok priamej zodpovednosti orgánov štátu, ktoré si tento za účelom výkonu verejnej moci v jednotlivých oblastiach vytvoril).

19. O totožnosť predmetov konaní potom nemohlo ísť nielen preto, že porovnávanými konaniami boli na jednej strane konania sledujúce prieskum zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy (v rámci správneho súdnictva) a na strane druhej civilné sporové konanie v prejednávanej veci, sledujúce záujem žalobcu na jeho odškodnení za nenáležitý postup orgánu štátu v daňovom konaní (za ktorý zodpovedá štát), ale najmä preto, že otázka zákonnosti rozhodnutí o zastavení konaní o námietkach žalobcu (uplatnených týmto v procese daňovej kontroly) prakticky pre neprejednatelnosť námietok mimo daňového konania (ktoré už skončilo) nebola otázkou priamo riešenou v prejednávanej veci a ani takou otázkou, ktorá by mala vo vzťahu k predbežnej otázke nesprávnosti postupu orgánu štátu, spočívajúceho v nevydaní ním žalobcom požadovaných rozhodnutí (ktorými by sa jeho námietkam vyhovel) ani ich významového protikladu (tu rozumej rozhodnutí, ktorými by bola konštatovaná vecná neopodstatnenosť námietok) v zákonom ustanovených lehotách, ani k následnej (konečnej) otázke existencie práva žalobcu (a tomu zodpovedajúcej povinnosti žalovanej) na náhradu nemajetkovej ujmy pre nesprávny úradný postup charakter otázky predbežnej, resp. následnej.

20. Správnosť ani nesprávnosť postupu spočívajúceho v nevydaní meritórnych rozhodnutí o námietkach žalobcu v daňovom konaní v zákonom ustanovenej lehote totiž sama osebe nepredurčuje spôsob rozhodnutia o námietkach a prípadná nesprávnosť postupu nemusí spôsobovať nezákonnosť rozhodnutia, ktorým sa daňový úrad odmietne námietkami zaoberať vecne (pretože so zreteľom k plynutiu času i ku skončeniu daňovej kontroly už naozaj ani nemusí mať inú možnosť), konštatovanie súdom konajúcim o tzv. správnej žalobe nedostatku ukrátenia práv daňového subjektu čiastkovým procesným rozhodnutím aj súvisiacej možnosti namietania všetkých nesprávností (vrátane nerozhodnutia v lehote) v rámci obrany daňového subjektu voči konečnému rozhodnutiu v daňovom konaní však nemôže byť svedectvom správnosti ani nesprávnosti postupu a logicky nemôže ani súd konajúci o žalobe o náhradu škody (resp. nemajetkovej ujmy), nasmerovanej voči štátu, zbaviť povinnosti vyriešiť si otázku správnosti postupu orgánu verejnej moci autonómne. Nejde tu totiž o žiaden z prípadov viazanosti súdu inými rozhodnutiami podľa § 193 C. s. p. a ani o prípad právomoci iného orgánu verejnej moci na rozhodnutie o takejto otázke, s nemožnosťou rozhodnutia o nej súdom podľa § 194 ods. 1 rovnakého zákona, nakoľko orgánom právomocným na definitívne vyriešenie diskutovanej otázky je tu práve súd. Opačná interpretácia by viedla k tomu, že by lehoty ustanovené na rozhodnutie postrádali akýkoľvek význam a daňovému subjektu by ostávalo uspokojiť sa s akceptovaním jeho konečnej obrany voči postupu daňových orgánov a v rámci nej prípadne aj s konštatovaním nesprávnosti postupu spočívajúceho v nerozhodnutí v zákonom ustanovenej lehote (teda de facto s tým, že mu nakoniec bolo dané - pokiaľ ide o merito daňového konania - za pravdu), avšak prakticky bez akejkoľvek možnosti jeho odškodnenia za to, že konanie trvalo dlhšie, než malo.

21. Práve odcitované pasáže z uznesenia najvyššieho súdu vo veci ním vedenej, prejednanej a rozhodnutej pod sp. zn. 3Cdo/207/2018, tak jasne poukazujú na stále existujúce a povahou jednotlivých inštitútov odôvodnené rozdiely medzi zodpovednosťou štátu za nezákonné rozhodnutia orgánov verejnej moci na jednej a za nesprávny úradný postup na druhej strane. Súčasťou týchto rozdielov je tiež právna konštrukcia, pri existencii ktorej sa na záver o nezákonnosti rozhodnutia zásadne vyžaduje jeho zrušenie, zmena alebo iný výsledok s významovo totožnými účinkami, u nesprávnosti úradného postupu však z pomerne jednoduchého, avšak logického dôvodu, ktorým je to, že ide len o postup (nespočívajúci v rozhodnutí), na naplnení rovnakej ani podobnej podmienky trvať nejde.

22. Súčasťou úpravy v zodpovednostnom zákone je totiž pomerne jednoznačné definičné vymedzenie, že za nesprávny úradný postup sa považuje (bez ďalšieho ako pravidlo) aj porušenie povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom ustanovenej lehote, nečinnosť orgánu verejnej moci pri výkone verejnej moci, zbytočné prietahy v konaní alebo iný nezákonný zásah do práv, právom chránených záujmov fyzických osôb a právnických osôb (§ 9 ods. 1 veta druhá ZoZŠ v znení platnom a účinnom do 31. decembra 2012 vrátane, resp. časť rovnakej vety pred bodkočiarkou v znení platnom a účinnom od 1. januára 2013, v tejto súvislosti porovnaj tiež čl. I bod 7 a čl. II zákona č. 412/2012 Z. z.). Ak potom zákonodarca v rámci zákona č. 412/2012 Z. z. doplnil ustanovenie § 9 ZoZŠ aj o celé nové odseky 2 a 3 (tu porovnaj aj čl. I bod 8 zákona č. 412/2012 Z. z.), obsahujúce taxatívny výpočet podkladov, z ktorých možno vychádzať pri posudzovaní nesprávneho úradného postupu súdu (odsek 2) a vyšetrovateľa alebo povereného príslušníka Policajného zboru, vyšetrovateľa finančnej správy alebo povereného pracovníka finančnej správy (odsek 3), takto doplnenú úpravu treba považovať za výnimku z pravidla, odôvodnenú záujmom na špecifickom prístupe k niektorým orgánom verejnej moci, zároveň však aj za potvrdenie samotného pravidla, podľa ktorého v prípadoch nesprávnych úradných postupov, iných než výnimkou predpokladaných orgánov verejnej moci, žiadne obmedzenie neplatí a súd konajúci o požiadavke na náhradu škody a/alebo nemajetkovej ujmy, spôsobenej pri výkone verejnej moci, tak má nielen oprávnenie, ale i povinnosť prípadnú nesprávnosť úradného postupu posúdiť samostatne (bez toho, aby na to potreboval rozhodnutie kohokoľvek iného). Uzákonenie výnimočného prístupu k možným

problematickým postupom súdov má pritom svoje opodstatnenie v nutnosti zamedzenia možnosti, aby sa aj inštančne nižšie súdy vyjadrovali k správnosti postupov súdov inštančne vyšších a prakticky si tak prisvojovali kompetenciu zverenú Ústavou či zákonmi iným subjektom, v prípade vyšetrovateľov a poverených príslušníkov

či pracovníkov polície a finančnej správy, potom dôvodom je obdobná potreba eliminovať možnosť, aby správnosť postupov týchto reprezentantov verejnej moci mohla byť hodnotená aj mimo režimu na to určeného (najmä súdom v inom než trestnom konaní či režime správneho súdnictva, u ktorého by hrozilo, že otázku, o ktorej je reč, pri jej predbežnom posudzovaní vyrieši inak, než ako bude - spravidla až neskôr - vyriešená orgánom, ktorému jej vyriešenie patrí).

23. Vychádzajúc z práve uvedeného je podľa dovolacieho súdu správnou odpoveďou na otázku uvedenú v dovolaní (podanom z dôvodu nesprávneho právneho posúdenia veci) tá, ktorú možno zovšeobecniť v podobe presného opaku uzavretého odvolacím súdom, teda tak, že otázku správnosti (aj nesprávnosti) úradného postupu správneho orgánu, spočívajúceho v splnení (porušení) povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom ustanovenej lehote, bol súd konajúci o požiadavke na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom vždy oprávnený posudzovať ako otázku predbežnú. Prijatie zákona č. 412/2012 Z. z. na tomto pravidle nič nezmenilo, keďže ten len ustanovil niektoré výnimky z pravidla (o akú, ale v tentoraz prejednávanej veci nejde).

24. Ak odvolací súd pri posudzovaní problému nastoleného i dovolaním nedospel k takémuto názoru, ale naopak k jeho presnému významovému protikladu, založenie jeho rozhodnutia vyznievajúceho v neprospech žalobcov výlučne na vyriešení tejto otázky bolo výsledkom nesprávneho (nedostatočne úplného) právneho posúdenia veci.

25. Pretože takýto jediný (za iného stavu vecí postačujúci) dôvod zamietnutia žaloby sa týkal len jeho rozsudku a odvolací súd sa z rovnakého dôvodu nezaoberal ďalšími otázkami pred ním riešenými súdom prvej inštancie (najmä rozhodnými pre výšku nároku), najvyššiemu súdu ani neostávalo iné, než podľa § 449 ods. 1 C. s. p. v spojení s § 450 rovnakého zákona o dovolaní rozhodnúť spôsobom uvedeným vo výroku tohto uznesenia.

26. O trovách dovolacieho konania dovolací súd nerozhodoval, pretože o nich so zreteľom k zrušeniu rozsudkov odvolacieho súdu patrí rozhodnúť tomuto súdu (§ 453 ods. 3 C. s. p.).

27. Toto rozhodnutie prijal senát najvyššieho súdu pomerom hlasov 3 : 0.

#### **Poučenie:**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.