

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	1Cdo/201/2018
Identifikačné číslo spisu:	1111240545
Dátum vydania rozhodnutia:	30.06.2020
Meno a priezvisko:	JUDr. Janka Cisárová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2020:1111240545.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Janky Cisárovej a sudcov JUDr. Martina Vladíka a JUDr. Jána Šikutu, PhD., v spore žalobkyne J. B. G. F., bývajúcej v U., U. č. X, zastúpenej advokátskou kanceláriou AK Pekár, s.r.o., so sídlom v Banskej Bystrici, Kukučínova č. 24, IČO: 47 233 940, proti žalovaným 1/ Hlavnému mestu Slovenskej republiky Bratislava, so sídlom v Bratislave, Primaciálne námestie č. 1, IČO: 00 603 481, 2/ Mestskej časti Bratislava - Staré Mesto, so sídlom v Bratislave, Vajanského nábrežie č. 3, IČO: 00 603 147, o náhradu škody vo výške 54.023,54 € s príslušenstvom, vedenom na Okresnom súde Bratislava I pod sp. zn. 8 C 166/2011, o dovolaní žalobkyne proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave z 19. júla 2017 sp. zn. 2 Co 515/2013, takto

rozhodol:

Dovolanie z a m i e t a.

Žalovaní majú nárok na náhradu trov dovolacieho konania.

Odôvodnenie

1. Žalobkyňa sa žalobou domáhala uloženia povinnosti obom žalovaným zaplatiť jej spoločne a nerozdielne škodu vo výške 54.023,54 € s úrokom z omeškania vo výške 9 % ročne z tejto sumy od 20. júna 2011 až do zaplatenia ako aj trovy konania. Tohto nároku sa domáhala titulom náhrady škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom podľa § 14 zákona č. 514/2003 Z.z. o zodpovednosti za škodu spôsobenú pri výkone verejnej moci a o zmene niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 514/2003 Z.z.“).

1.1. Žalobu odôvodnila tým, že 10. mája 2010 ako kupujúca uzavrela so žalovaným 1/ ako predávajúcim kúpnu zmluvu č. 601013310 (ďalej len „kúpna zmluva“, č. l. 10). Jej predmetom bol prevod vlastníckeho práva k nehnuteľnostiam bližšie špecifikovaných v článku 1 kúpnej zmluvy z predávajúceho na kupujúceho (ďalej len „predmetná nehnuteľnosť“). Predmetná nehnuteľnosť bola vo vlastníctve žalovaného 1/ a v správe žalovaného 2/. Kúpnu cenu vo výške 67.101,94 € uhradila kupujúca spôsobom, že časť kúpnej ceny vo výške 33.550,97 € zaplatila žalovanému 1/ a zvyšnú časť vo výške 33.550,97 € žalovanému 2/. Podľa jej názoru pri prevode tohto vlastníckeho práva na jej osobu jej vznikla v dôsledku nesprávneho úradného postupu oboch žalovaných, najmä žalovaného 2/ - jeho

nečinnosťou škoda vo výške 54.023,54 €. K uzavretiu kúpnej zmluvy predchádzali nasledovné skutočnosti. Žalobkyňa 25. októbra 2002 uzavrela ako nájomca so žalovaným 2/ ako prenajímateľom zmluvu o nájme č. 65/2002/322 (č. l. 14), ktorou si prenajala predmetnú nehnuteľnosť a ktorú mala užívať ako ateliér. V zmysle tejto nájomnej zmluvy (článok 4 bod 8. a 9.) bola žalobkyňa povinná požiadať Okresný úrad Bratislava I., odbor životného prostredia o vydanie rozhodnutia, ktorým jej bude vydané povolenie užívať predmet nájmu pre tento účel, čo si aj splnila. Keďže mala žalobkyňa záujem o kúpu predmetnej nehnuteľnosti, požiadala o to žalovaných. Prevod predmetných nehnuteľností do vlastníctva žalobkyne bol žalovaným 2/ ako správcom schválený uznesením č. 150 miestneho zastupiteľstva 29. októbra 2002 a následne i žalovaným 1/. Žalobkyňa ako kupujúca 6. augusta 2003 uzavrela so žalovaným 1/ ako predávajúcim zmluvu o prevode predmetnej nehnuteľnosti č. 01 0 0379/02/33 (ďalej len „prvá kúpna zmluva“ č. l. 19) s tým, že 6. augusta 2003 zaplatila žalovanému 2/ za prevod predmetnej nehnuteľnosti kúpnu cenu 394.000 Sk. Návrh na vklad podal žalovaný 1/ na príslušný kataster nehnuteľností 18. augusta 2003 (č. l. 26). Kataster nehnuteľností rozhodnutím z 25. septembra 2003 (č. l. 29) tento návrh zamietol z dôvodu, že prevádzaná nehnuteľnosť je v zmluve označená ako ateliér, pričom nehnuteľnosť je v katastri nehnuteľností zapísaná ako rodinný dom. Žalovaný 2/ zaplattenú kúpnu cenu po zamietnutí návrhu na vklad žalobkyni nevrátil s odôvodnením, že po odstránení katastrom namietanej vady uzatvoria novú zmluvu o prevode. Údaje katastra o charaktere predmetnej nehnuteľnosti boli dané do súladu 31. augusta 2005, boli zapísané ako ateliér. Žalovaný 2/ listom z 23. októbra 2006 požiadal žalovaného 1/ o opätovné udelenie súhlasu na prevod nehnuteľností za cenu 400 000 Sk (č. l. 56), na čo žalovaný 1/ opätovný súhlas 23. januára 2007 udelil (č. l. 58) s platnosťou na 6 mesiacov. V uvedenej lehote však nebola uzavretá nová zmluva o prevode predmetných nehnuteľností so žalobkyňou, nebola jej vrátená ani pôvodná kúpna cena. Po neodôvodnenom uplynutí tejto lehoty 18. septembra 2007 miestne zastupiteľstvo žalovaného 2/ uznesením č. 78 zrušilo svoje pôvodné rozhodnutie (uznesenie č. 150 z 29. októbra 2002) o súhlase s prevodom predmetnej nehnuteľnosti v prospech žalobkyne. Žalobkyňa sa voči tomuto postupu žalovaného 2/ ohradila, podala sťažnosť (č. l. 59). Žalovaný 2/ v liste z 25. februára 2008 uviedol, že na prevody vlastníctva nehnuteľného majetku sa vzťahuje moratórium (č. l. 61). Podľa žalobkyne vyhlásenie moratória na prevody nehnuteľností so spätnou účinnosťou nie je možné. Žalovaný 2/ 28. marca 2008 vrátil žalobkyni pôvodne zaplattenú kúpnu cenu. Napriek tomu, že žalovaný 2/ nechal predchádzajúci súhlas žalovaného 1/ s prevodom v 6 mesačnej lehote expirovať, 8. apríla 2008 požiadal žalovaného 1/ o opätovný súhlas s prevodom predmetnej nehnuteľnosti (č. l. 64). Žalovaný 1/ 9. februára 2010 udelil opätovný súhlas (č. l. 79), tento však už neznel na pôvodne schválenú sumu (zrealizovanú pri prvom prevode vo výške 13.078,40 €), ale na cenu nie nižšiu ako 67.101,94 €. Žalobkyňa s novou kúpnu cenou nesúhlasila s odôvodnením, že chybu v dôsledku, ktorej nebol na príslušnom katastri nehnuteľností zrealizovaný prvý prevod nehnuteľností, nespôsobilá ona, ale naopak žalovaní. Predmetnú nehnuteľnosť užívala od roku 2002, počas tohto užívania investovala do nej značné finančné prostriedky, z dôvodu ktorého bola nútená 10. mája 2010 (v poradí druhú kúpnu zmluvu na vyššiu kúpnu cenu) uzavrieť (č. l. 10). Listom z 25. mája 2011 požiadala žalovaného 2/ o náhradu škody (č. l. 82), ktorá jej vznikla v súvislosti s vyššie uvedenými dvomi prevodmi nehnuteľností a to nečinnosťou a nesprávnym úradným postupom žalovaných, najmä žalovaného 2/. Žalovaný 2/ listom z 20. júna 2011 túto žiadosť vyhodnotil ako nedôvodnú (č. l. 84). Žalobkyňa zastáva názor, že nečinnosťou, nesprávnym úradným postupom a zbytočnými prietiahmi žalovaného 2/, jej vznikla škoda vo výške 54.023,54 €, ktorej suma predstavuje rozdiel medzi pôvodne schválenou kúpnu cenou vo výške 13.078,40 € a schválenou a rovnako zaplattenou kúpnu cenou vo výške 67.101,94 € pri druhom prevode.

2. Okresný súd Bratislava I (ďalej len „súd prvej inštancie“) rozsudkom z 25. júna 2013 č. k. 8 C 166/2011-147 žalobu zamietol; žalovaným náhradu trov konania nepriznal.

2.1. Na odôvodnenie svojho rozsudku uviedol, že keďže je súd viazaný právnym titulom, na základe ktorého sa žalobkyňa domáhala náhrady škody, žalobu posudzoval v zmysle zákona č. 514/2003 Z.z. Uvedený zákon patrí k forme objektívnej zodpovednosti obce za škodu spôsobenú orgánmi obce (územnej samosprávy) pri výkone tejto samosprávy, ak orgán územnej samosprávy rozhoduje o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzickej osoby ako orgán verejnej moci, ktorému zákon zveril výkon tejto verejnej moci. Ako vyplýva z ustanovení §§ 1, 2 a 10 tohto zákona, by sa uvedený zákon mohol vzťahovať na posudzovaný prípad iba v prípade, ak by medzi žalovanými ako

územnou samosprávou a žalobkyňou existoval verejnoprávny vzťah, čo v danom prípade splnené nebolo. Naopak v posudzovanom prípade má tento vzťah charakter občianskoprávneho (súkromného) vzťahu. Medzi žalovaným 1/ (právnickou osobou) ako vlastníkom predmetnej nehnuteľnosti a žalobkyňou (fyzickou osobou), nevystupoval žalovaný 1/ ako orgán verejnej moci pri výkone verejnej moci. Z uvedeného dôvodu nie je preto možné, aby sa žalobkyňa proti žalovaným úspešne domáhala náhrady škody podľa zákona č. 514/2003 Z.z. Žalobkyni preto nesvedčí označenie aktívne vecne legitimovaného subjektu na uplatnenie si jej nároku v zmysle zákona č. 514/2003 Z.z. a rovnako ani žalovaní nie sú pasívne vecne legitimovanými subjektami, čo bol dôvod pre zamietnutie žaloby. O náhrade trov konania rozhodol podľa § 142 ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občianskeho súdneho poriadku.

3. Krajský súd v Bratislave na odvolanie žalobkyne rozsudkom z 19. júla 2017 sp. zn. 2 Co 515/2013 rozsudok súdu prvej inštancie potvrdil; žalovaným priznal náhradu trov odvolacieho konania v celom rozsahu. Po skutkovej a právnej stránke sa v celom rozsahu stotožnil [§ 387 ods. 2 zákona č. 160/2015 Z.z. Civilného sporového poriadku (ďalej len „CSP“)] s odôvodnením napadnutého rozsudku a na zdôraznenie jeho správnosti uviedol nasledovné.

3.1. V zmysle § 10 ods. 1 a 2 zákona č. 514/2003 Z.z. vyplýva, že obec ako územný samosprávny celok zodpovedá za škodu spôsobenú jej orgánmi, ak došlo ku škode pri výkone ich právomocí súvisiacich s výkonom samosprávy. V posudzovanom prípade išlo o výkon samosprávy v zmysle § 4 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) v spojení s § 7 a nasl. zákona č. 138/1991 Zb. o majetku obcí (ďalej len „zákon č. 138/1991 Zb.“). Ďalšou podmienkou zodpovednosti obce podľa zákona č. 514/2003 Z.z. je, že škoda bola spôsobená nesprávnym úradným postupom obce. Žalobkyňa za nesprávny úradný postup označila postup žalovaných súvisiaci s prevodom vlastníctva predmetných nehnuteľností. Nesporným bola skutočnosť, že pri prevode vlastníctva predmetných nehnuteľností žalovaný 1/ ako originálny vlastník nehnuteľnosti a žalovaný 2/ ako subjekt, ktorému bola predmetná nehnuteľnosť zverená do správy, vystupovali a rozhodovali ako vlastníci nehnuteľnosti a správca nehnuteľnosti a vykonávali svoje oprávnenia pri nakladaní a hospodárení so svojím majetkom. Dispozícia s obecným majetkom má povahu súkromnoprávnu a rozhodovanie obce pri prevode vlastníctva jej majetku nie je výkonom verejnej moci. V tomto smere odvolací súd poukázal na nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 1. apríla 2009 č. k. III. ÚS 389/08-22, podľa ktorého pri nakladaní so svojím majetkom má obec po formálnej stránke postavenie subjektu súkromného práva, avšak zákon určuje niektoré obmedzenia obce pri nakladaní s majetkom, ktoré nie sú typické pre majetkové hospodárenie iných súkromnoprávnych subjektov. Už len samotná existencia zákona o majetku obcí dokazuje, že zákonodarca zamýšľal regulovať hospodárenie, a teda aj nakladanie s majetkom obce spôsobom odlišným v porovnaní s inými subjektmi súkromného práva. Zákony normujúce nakladanie s majetkom obce majú zjavne charakter zákazov a obmedzení obce v jej voľnosti pri rozhodovaní o hospodárení s jej majetkom. Aj už citované ustanovenia zákona o obecnom zriadení i zákona o majetku obcí vyjadrujú takúto podstatu. Vzhľadom na uvedené podľa názoru odvolacieho súdu nemožno s postupom žalovaných pri prevode vlastníctva nehnuteľností v posudzovanom prípade spájať zodpovednosť obce ako územného samosprávneho celku podľa § 10 a nasl. zákona č. 514/2003 Z.z.

3.2. O nároku na náhradu trov odvolacieho konania rozhodol podľa § 396 ods. 1, § 255 ods. 1 v spojení s § 262 ods. 1 CSP.

4. Proti tomuto rozsudku odvolacieho súdu podala žalobkyňa dovolanie s tým, že jeho prípustnosť vyvodzuje z § 421 ods. 1 písm. b/ CSP. Nesprávne právne posúdenie vecí vidí v otázke doposiaľ neriešenej v rozhodovacej praxi dovolacieho súdu, a to „či konanie, resp. nekonanie žalovaných bolo výkonom verejnej moci alebo výkonom samosprávy (§ 1 písm. b/ zákona č. 514/2003 Z.z.) a teda či sa mohli dopustiť nesprávneho úradného postupu“. Podľa jej názoru oba konajúce sudy nevzali do úvahy skutočnosť, že zákonodarca vymedzil pôsobnosť zákona č. 514/2003 Z.z. tak, že tento zákon upravuje zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci; zodpovednosť obce a vyššieho územného celku (územná samospráva) za škodu spôsobenú orgánmi územnej samosprávy pri výkone samosprávy. Vzhľadom k tomu, že uvedené podmienky sú alternatívne, pre aplikovateľnosť zákona č. 514/2003 Z.z. je postačujúce splnenie jednej z nich. Pokiaľ teda odvolací súd konštatoval, že v posudzovanom prípade išlo o výkon samosprávy, tak je možné posudzovať

zodpovednosť žalovaných podľa zákona č. 514/2003 Z.z. Ak miestne zastupiteľstvo v tomto konkrétnom prípade rozhodlo vo veci samosprávy obce, vo veci správy majetku, bolo povinnosťou starostu miestnej časti, aby konal - vykonal uznesenie č. 150/2002, t. j. uzatvoril kúpnu zmluvu so žalobkyňou. Hoci žalovaný 2/ disponoval súhlasom primátora žalovaného 1/ na prevod majetku, nekonal v súlade s týmto uznesením, napriek tomu, že bolo jeho povinnosťou predmetné uznesenie vykonať a teda porušil svoju povinnosť pri výkone samosprávy. Za nesprávny úradný postup sa v zmysle § 14 ods. 1 druhá veta zákona č. 514/2003 Z.z. považuje aj porušenie povinnosti urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie o 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. Žalobkyňa má za to, že za úkon v zmysle vyššie uvedeného možno považovať vykonanie predmetného uznesenia a prevod vlastníctva k predmetnej nehnuteľnosti na žalobkyňu. Okrem toho možno toto opomenutie konania kvalifikovať aj ako nečinnosť žalovaného 2/.

4.1. Vzhľadom k týmto dôvodom navrhuje, aby dovolací súd v celom rozsahu dovolaniu vyhovel a vydal rozsudok, ktorým by zaviazal žalovaných k povinnosti spoločne a nerozdielne uhradiť žalobkyni škodu vo výške 54.023,54 € spolu s úrokom z omeškania vo výške 9 % zo sumy 54.023,54 € od 20. júna 2011 do zaplatenia a to všetko do troch dní od nadobudnutia právoplatnosti tohto rozsudku; žalobkyni zároveň priznal nárok na náhradu trov konania v plnom rozsahu.

5. K dovolaniu podali svoje vyjadrenia obaja žalovaní.

5.1. Žalovaný 1/ vo svojom vyjadrení uviedol, že v žiadnom prípade celý proces prevodu predmetnej nehnuteľnosti nemožno subsumovať pod verejnoprávny vzťah v zmysle § 14 a nasl. zákona č. 514/2003 Z.z. Podľa jeho názoru žalobkyňa v konaní nepreukázala, z ktorého právneho vzťahu vyvodzuje návrhom uplatnený nárok, že ide o vzťah verejnoprávny. Dovolanie je podľa jeho názoru neprípustné, preto žiada, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky dovolaním napadnutý rozsudok odvolacieho súdu ako vecne správny potvrdil.

5.2. Žalovaný 2/ považuje dovolanie za nedôvodné, nakoľko v konaní bolo jednoznačne, a bez akýchkoľvek pochybností preukázané, že žalovaní pri uzatváraní kúpnej zmluvy nevstupovali do verejnoprávneho vzťahu, ale išlo o vzťah súkromnoprávny. Z uvedeného dôvodu žiada, aby Najvyšší súd Slovenskej republiky dovolanie žalobkyne zamietol.

6. Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) ako súd dovolací (§ 35 CSP) po zistení, že dovolanie podala v stanovenej lehote (§ 427 ods. 1 CSP) strana zastúpená v súlade so zákonom (§ 429 ods. 1 CSP), v ktorej neprospech bolo napadnuté rozhodnutie vydané (§ 424 CSP), bez nariadenia pojednávania (§ 443 CSP) dospel k záveru, že dovolanie je prípustné, nie však dôvodné, preto je potrebné ho zamietnuť (§ 448 CSP).

7. Dovolanie je mimoriadny opravný prostriedok. Mimoriadnej povahe dovolania zodpovedá aj právna úprava jeho prípustnosti. V zmysle § 419 CSP je proti rozhodnutiu odvolacieho súdu dovolanie prípustné, (len) ak to zákon pripúšťa. To znamená, že ak zákon výslovne neuvádza, že dovolanie je proti tomu - ktorému 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 CSP.

8. V danom prípade vyvodila žalobkyňa prípustnosť podaného dovolania z ustanovenia § 421 ods. 1 CSP, v zmysle ktorého dovolanie je prípustné proti rozhodnutiu odvolacieho súdu, ktorým sa potvrdilo alebo zmenilo rozhodnutie súdu prvej inštancie, ak rozhodnutie odvolacieho súdu záviselo od vyriešenia právnej otázky, a/ pri ktorej riešení sa odvolací súd odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe odvolacieho súdu, b/ ktorá v rozhodovacej praxi odvolacieho súdu ešte nebola vyriešená alebo c/ je dovolacím súdom rozhodovaná rozdielne.

8.1. Otázkou relevantnou podľa § 421 ods. 1 CSP môže byť len otázka právna (nie skutková otázka). Môže ísť tak o otázku hmotnoprávnu (ktorá sa odvíja od interpretácie napríklad Občianskeho zákonníka, Obchodného zákonníka, Zákonníka práce, Zákona o rodine), ako aj o otázku procesnoprávnu (ktorej riešenie záviselo na aplikácii a interpretácii procesných ustanovení). Predmetná otázka musí byť zároveň procesnou stranou nastolená v dovolaní. Právne otázky, ktoré neboli dovolateľom v dovolaní nastolené a

pomenované, nemajú relevanciu z hľadiska prípustnosti dovolania podľa tohto ustanovenia.

9. Aby na základe dovolania podaného podľa uvedeného ustanovenia mohlo byť rozhodnutie odvolacieho súdu podrobené meritórnemu dovolaciemu prieskumu z hľadiska namietaného nesprávneho právneho posúdenia veci (§ 432 ods. 1 CSP), musia byť (najskôr) splnené predpoklady prípustnosti dovolania zodpovedajúce niektorému zo spôsobov riešenia tej právnej otázky, od vyriešenia ktorej záviselo rozhodnutie odvolacieho súdu, a tiež podmienky dovolacieho konania, medzi ktoré okrem iného patrí riadne odôvodnenie dovolania prípustnými dovolacími dôvodmi a spôsobom vymedzeným v ustanoveniach § 431 až § 435 CSP (2 Cdo 203/2016, 3 Cdo 38/2019, 4 Cdo 32/2018, 6 Cdo 113/2017, 7 Cdo 25/2018, 8 Cdo 100/2017). K posúdeniu dôvodnosti dovolania (či dovolateľkou napadnuté rozhodnutie skutočne spočíva na nesprávnom právnom posúdení) môže dovolací súd pristúpiť len ak sú splnené uvedené predpoklady (po prijatí záveru o prípustnosti dovolania). Aj právna úprava dovolacieho konania obsiahnutá v CSP, podobne ako predchádzajúca právna úprava, dôsledne odlišuje prípustnosť a dôvodnosť dovolania.

10. Žalobkyňa v dovolaní výslovne uviedla, že prípustnosť svojho dovolania vyvodzuje konkrétne z § 421 ods. 1 písm. b/ CSP. Za doposiaľ dovolacím súdom neriešenú právnu otázku považuje „či konanie, resp. nekonanie žalovaných bolo výkonom verejnej moci alebo výkonom samosprávy (§ 1 písm. b/ zákona č. 514/2003 Z.z.) a teda či sa mohli dopustiť nesprávneho úradného postupu“.

11. Dovolací súd dospel k záveru, že takto vymedzenej právnej otázke nemožno vytknúť jej neurčitost', ani nejasnosť a v doterajšej rozhodovacej praxi dovolacieho súdu ešte nebola (priamo) vyriešená. To zakladalo prípustnosť dovolania podľa § 421 ods. 1 písm. b/ CSP, nie však aj jeho dôvodnosť, keďže odvolací súd ako aj súd prvej inštancie v posudzovanom prípade túto otázku posúdili správne.

12. Pre právne posúdenie dovolateľkou vymedzenej právnej otázky je potrebné zdôrazniť, že na žalovanej strane vystupujú dva subjekty (žalovaný 1/ a 2/) voči ktorým žalobkyňa uplatnila nárok v zmysle ustanovení zákona č. 514/2003 Z.z. Žalobkyňa v dovolaní spochybňuje správnosť rozhodnutí oboch súdov nižšej inštancie, ktorí vo svojich rozhodnutiach dospeli k zhodnému záveru, že úradný postup oboch žalovaných pri prevode vlastníctva predmetnej nehnuteľnosti nemožno spájať so zodpovednosťou obce ako územného samosprávneho celku podľa ustanovení zákona č. 514/2003 Z.z.

13. Všeobecným výkladom vo vzťahu k predmetu úpravy zákona č. 514/2003 Z.z., ako aj k definíciám významovo právnych pojmov vo vzťahu k posudzovanej veci (orgán verejnej moci, úradný postup, nesprávny úradný postup) sa najvyšší súd podrobne zaoberal vo svojom rozsudku z 28. marca 2019 sp. zn. 3 Cdo 78,79/2018 (rozhodnutie vydané po podaní dovolania), na ktoré dovolací súd v tomto smere poukazuje a v ktorom sa uvádza nasledovné.

13.1. Zákon č. 514/2003 Z.z. upravuje zodpovednosť štátu za škodu spôsobenú orgánmi verejnej moci pri výkone verejnej moci (§ 1 písm. a/ zákona č. 514/2003 Z.z.). Na účely tohto zákona a/ výkon verejnej moci je rozhodovanie a úradný postup orgánov verejnej moci o právach, právom chránených záujmoch a povinnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, b/ orgán verejnej moci je 1. štátny orgán, 2. orgán územnej samosprávy, verejnoprávna inštitúcia, orgán záujmovej samosprávy, fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorým zákon zveril výkon verejnej moci (§ 2 zákona č. 514/2003 Z.z.). Štát zodpovedá za podmienok ustanovených týmto zákonom za škodu, ktorá bola spôsobená orgánmi verejnej moci, okrem tretej časti toho zákona, pri výkone verejnej moci nesprávnym úradným postupom (§ 3 ods. 1 písm. d/ zákona č. 514/2003 Z.z.). Štát zodpovedá za škodu spôsobenú nesprávnym úradným postupom. Za nesprávny úradný postup sa považuje 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 (text pred bodkočiarkou) zákona č. 514/2003 Z.z.]. Právo na náhradu škody spôsobenej nesprávnym úradným postupom má ten, komu bola takým postupom spôsobená škoda (§ 9 ods. 3 zákona č. 514/2003 Z.z.).

13.2. Zákon č. 514/2003 Z.z. podáva stručnú definíciu pojmu „orgán verejnej moci“ (§ 2 písm. b/) a pojmu „výkon verejnej moci“ (§ 2 písm. a/). V zmysle týchto ustanovení treba verejnú moc chápať ako

vynucovanie vôle vyjadrujúcej verejný záujem voči určitým subjektom (jednotlivcom, sociálnym skupinám). Pri výkone verejnej moci dochádza k autoritatívnemu rozhodovaniu o právach a povinnostiach týchto subjektov, či už priamo alebo sprostredkované. Významným znakom výkonu verejnej moci je, že subjekt, o ktorého právach a povinnostiach orgán verejnej moci koná (rozhoduje), nie je v rovnoprávnom postavení s orgánom verejnej moci. Medzi tým, kto vykonáva verejnú moc a tým, voči komu je táto moc vykonávaná, je tzv. vrchnostenský vzťah. Kritériom pre posúdenie, či ide o výkon verejnej moci orgánom verejnej moci, je skutočnosť, či tento orgán koná a rozhoduje o právach a povinnostiach tých, voči ktorým má podľa zákona vykonávať verejnú moc (voči ktorým má plniť svoje úlohy orgánu verejnej moci) a či výsledok jeho konania je vynútiteľný verejnou mocou.

13.3. Zákon č. 514/2003 Z.z. nedefinuje, čo treba rozumieť pod pojmom „úradný postup“. O úradný postup orgánu verejnej moci však pôjde spravidla v prípade postupu osôb, ktoré sú s orgánom verejnej moci v určitom právnom vzťahu, plnia jeho úlohy a ich postup je zameraný na výkon verejnej moci. Podmienkou aplikácie § 3 zákona č. 514/2003 Z.z. teda je, že ten, koho zákon označuje za orgán verejnej moci, v konkrétnom prípade vystupuje ako orgán verejnej moci a uplatňuje (vykonáva) verejnú moc.

13.4. Zákon definuje „nesprávny úradný postup“ ako porušenie povinnosti orgánu verejnej moci urobiť úkon alebo vydať rozhodnutie v zákonom stanovenej 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. Z takto vymedzeného pojmu „nesprávny úradný postup“ vyplýva, že ide o postup porušujúci pravidlá konania (počínania, správania) orgánu verejnej moci. Podľa konkrétnych okolností toho-ktorého prípadu pôjde o akúkoľvek činnosť spojenú s výkonom právomocí orgánu verejnej moci. Keďže úradný postup nie je spravidla možné v právnom predpise upraviť do najmenších podrobností, treba správnosť úradného postupu posudzovať i z hľadiska účelu, k dosiahnutiu ktorého smeruje postup orgánu verejnej moci. K nesprávnemu úradnému postupu môže dôjsť nielen pri úkonoch v rámci činnosti, pri ktorej orgán verejnej moci nerozhoduje, ale tiež v rámci jeho rozhodovacej činnosti. Nesprávnym úradným postupom môže byť aj nevydanie alebo oneskorené vydanie rozhodnutia v dôsledku porušenia stanovených alebo primeraných lehôt na jeho vydanie, lebo znaky nesprávneho úradného postupu má aj nečinnosť orgánu verejnej moci alebo jeho činnosť, ktorá nie je vykonaná v stanovenej lehote alebo v lehote, ktorá zodpovedá právu na prejednanie veci „bez zbytočných prietahov“ (čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky).

13.5. Pri skúmaní, či orgán verejnej moci v tom-ktorom prípade vykonáva verejnú moc, je významné tiež to, či tzv. vrchnostensky koná vo verejnej sfére a s verejnými dôsledkami (teda „navonok“), vo vzťahu k („iným“) subjektom, ktoré sa nachádzajú mimo samotný orgán verejnej moci, resp. mimo sústavu tvoriacu tento orgán. Dovolací súd tu má na mysli napríklad úradný postup všeobecného súdu voči procesným stranám (účastníkom konania) alebo postup policajta voči tomu, koho cestovné doklady kontroluje, resp. postup stavebného úradu voči stavebníkovi. Naopak, o výkon verejnej moci nejde, ak určitý subjekt (vykazujúci inak znaky orgánu verejnej moci) v konkrétnom prípade neplní svoje úlohy ako orgán verejnej moci. O výkon verejnej moci nejde a štát podľa ustanovení zákona č. 514/2003 Z.z. nezodpovedá za činnosť takého orgánu (i keď inak majúceho znaky orgánu verejnej moci), ktorý nevystupuje v tzv. vrchnostenskom postavení, ale do právnych vzťahov vstupuje ako rovný s ostatnými účastníkmi, teda ako subjekt občianskoprávných vzťahov (o taký prípad ide napríklad vtedy, keď orgán verejnej moci uzatvára s fyzickou alebo právnickou osobou kúpnu zmluvu). O výkon verejnej moci a o úradný postup orgánu verejnej moci v zmysle zákona č. 514/2003 Z.z. nejde tiež vtedy, keď určitý orgán (i keď vykazujúci inak znaky orgánu verejnej moci) ako zamestnávateľ posudzuje opodstatnenosť niektorého nároku uplatneného voči nemu jeho zamestnancom v ich vzájomnom právnom vzťahu.

14. S poukazom na vyššie uvedený právny výklad (bod 13. tohto rozhodnutia), dovolací súd dopĺňa, že postavenie hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (žalovaný 1/) je upravené v zákone č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave (ďalej len „zákon č. 377/1990 Zb.“). Bratislava je samostatný územný samosprávny a správny celok Slovenskej republiky; združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt. Bratislava vykonáva územnú samosprávu patriacu obci a plní úlohy štátnej správy prenesené na obec zákonom (§ 1a ods. 1 zákona č. 377/1990 Zb.). Bratislava je právnickou osobou, ktorá za podmienok ustanovených zákonom samostatne hospodári s vlastným majetkom, s vlastnými príjmami a s majetkom, ktorý jej bol zverený (§ 2 ods. 1 zákona č. 377/1990

Zb.). Mestské časti (žalovaný 2/) sú právnickými osobami, ktoré za podmienok ustanovených zákonom a štatútom samostatne hospodária s vlastným majetkom a s vlastnými finančnými zdrojmi, ako aj s majetkom, ktorý im bol zverený (§ 2 ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb.).

14.1. Podrobná úprava územnej samosprávy patriacej obci (samosprávy Bratislavy) a jej mestských častí je okrem iného obsiahnutá v štatúte hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy v znení neskorších dodatkov (ďalej len „štatút“). V zmysle článku 28 ods. 2 písm. b/ štatútu Bratislava pri plnení úloh samosprávy celomestského charakteru podľa osobitného predpisu vykonáva úkony súvisiace s hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom Bratislavy, ak tento majetok nebol zverený do správy mestským častiam podľa tohto štatútu a s majetkom vo vlastníctve štátu, ktorý bol zverený Bratislave. Podľa článku 29 ods. 2 písm. b/ štatútu mestská časť pri plnení úloh samosprávy miestneho významu podľa osobitného predpisu vykonáva úkony súvisiace s hospodárením s hnutelným a nehnuteľným majetkom Bratislavy zvereným jej do správy, s nadobudnutým majetkom a s vlastným majetkom získaným vlastnou činnosťou. Majetkom Bratislavy sa rozumie podľa článku 79 ods. 1 štatútu veci určené osobitným predpisom, veci nadobudnuté podľa osobitných predpisov a majetkové práva Bratislavy. Nakladanie a hospodárenie s majetkom Bratislavy upravuje osobitný predpis (zákon č. 138/1991 Zb.). Majetkomestskej časti (článok 79 ods. 2 štatútu) sú veci nadobudnuté vlastnou činnosťou podľa osobitných predpisov a majetkové práva mestskej časti. Na nakladanie a hospodárenie s majetkom mestskej časti sa primerane vzťahujú ustanovenia osobitného predpisu (zákon č. 138/1991 Zb. o majetku obcí v znení neskorších predpisov).

15. Vychádzajúc zo zisteného skutkového stavu veci bol v čase prevodu predmetnej nehnuteľnosti jej výlučným vlastníkom žalovaný 1/, pričom žalovaný 2/ mal predmetnú nehnuteľnosť vo svojej správe, t. j. obaja vykonávali svoje oprávnenia pri nakladaní a hospodárení so svojím majetkom. Pri nakladaní so svojím majetkom má obec po formálnej stránke postavenie subjektu súkromného práva (R 90/2008). Pri nakladaní s majetkom obce nemá obec vrchnostenské postavenie vo vzťahu k druhej zmluvnej strane, ale naopak ich vzťahy sú rovnocenné. Ak teda žalovaný 1/ vystupoval ako vlastník predmetnej nehnuteľnosti a so svojím vlastníctvom disponoval v rámci súkromnoprávného vzťahu, v prípade nesprávneho postupu jeho orgánov (mestských, miestnych orgánov), nebolo (ako správne uviedol odvolací súd) možné posudzovať prípadnú zodpovednosť žalovaných za škodu podľa zákona č. 514/2003 Z.z.

16. Vzhľadom na neopodstatnenosť námietky žalobkyne, že napadnutý rozsudok odvolacieho súdu spočíva na nesprávnom právnom posúdení veci v žalobkyňou vymedzenej právnej otázke („či konanie, resp. nekonanie žalovaných bolo výkonom verejnej moci alebo výkonom samosprávy (§ 1 písm. b/ zákona č. 514/2003 Z.z.) a teda či sa mohli dopustiť nesprávneho úradného postupu“), ktorá je podkladom pre záver o zamietnutí žaloby žalobkyne, dovolací súd uzatvára, že dovolanie žalobkyne odôvodnené § 421 ods. 1 písm. b/ CSP nie je dôvodné. Najvyšší súd preto nedôvodné dovolanie zamietol podľa § 448 CSP.

17. Žalovaní boli v dovolacom konaní v plnom rozsahu úspešní (§ 255 ods. 1 CSP) a vznikol im nárok na náhradu trov konania. O nároku na náhradu trov konania rozhodol najvyšší súd podľa ustanovení § 453 ods. 1 a § 262 ods. 1 CSP, o ich výške rozhodne súd prvej inštancie po právoplatnosti rozhodnutia dovolacieho súdu samostatným uznesením, ktoré vydá súdny úradník (§ 262 ods. 2 CSP).

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

Poučenie:

Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.