



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 134/2024-19

SWÚstavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miloša Maďara (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], zastúpenej Benkóczki, Baláž – advokáti, s.r.o., 29. augusta 36A, Bratislava, proti uzneseniu Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S/352/2021-27 z 25. februára 2022 a proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 7 Svk/53/2022 z 29. marca 2023 takto

### r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 19. decembra 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a svojho práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením najvyššieho správneho súdu, ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť sťažovateľky, ktorou namietala opatrenie Úradu pre reguláciu hazardných hier (ďalej aj „úrad“ alebo „žalovaný“) č. URHH/00331/2021-160, 052873/2021 z 25. októbra 2021 (ďalej aj „prípis“ alebo „opatrenie“), ktorým sťažovateľku (aj ostatných prevádzkovateľov hazardných hier) požiadal o vyrovnanie všetkých jej záväzkov voči štátnemu rozpočtu najneskôr do 15. decembra 2021. Navrhuje napadnuté uznesenie a jemu predchádzajúce uznesenie krajského súdu č. k. 5S/352/2021-27 z 25. februára 2022 zrušiť a vec vrátiť na ďalšie konanie.

2. Sťažovateľka je držiteľkou licencie na prevádzkovanie hazardných hier, a to na základe platne udelenej individuálnej licencie na prevádzkovanie hazardných hier. Žalovaný predmetným opatrením sťažovateľke oznámil, že 31. decembra 2021 uplynie odložená lehota splatnosti odvodov za rok 2021 a že s ďalším odložením lehôt úrad nepočíta. Preto požiadal sťažovateľku na vyrovnanie všetkých záväzkov voči štátnemu rozpočtu najneskôr do 15. decembra 2021,

aby úrad mohol spracovať platby. Žalovaný ďalej uviedol, že v opačnom prípade od 1. januára 2022 na úhradu týchto záväzkov použije zloženú zábezpeku v súlade s § 67 ods. 5 písm. f) zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 30/2019 Z. z.“). Rovnako uviedol, že ak zábezpeku nedoplní (k čomu ho mal žalovaný vyzvať), pozastaví prevádzkovanie licencie a následne začne konanie o odňatí licencie.

3. Vzhľadom na vyžadované doplnenie zábezpeky, a to bez zohľadnenia výpadkov v príjmoch z prevádzkovania hazardných hier počas pandémie COVID-19, v konaní pred krajským súdom sťažovateľka namietala nezákonnosť, nepreskúmateľnosť, ako aj neprimeranosť opatrenia žalovaného. Keďže povinnosť odvodu podľa zákona č. 30/2019 Z. z. považoval za rozpornú podľa čl. 59 ústavy, krajský súd požiadal o prerušenie konania a podanie návrhu podľa čl. 144 ods. 2 ústavy. Správnu žalobu odmietol podľa § 98 ods. 1 písm. g) v spojení s § 7 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“) ako neprípustnú. Dospel k záveru, že sťažovateľka podala žalobu proti opatreniu predbežnej povahy, ktoré dosiaľ nezasiahlo do subjektívnych práv sťažovateľky [podľa § 7 písm. e) SSP]. Posudzovaným opatrením úrad neuložil sťažovateľke žiadne konkrétne povinnosti, len oznámil, dokedy je potrebné túto platbu vykonať, a upozornil ju na zákonné povinnosti a následky, ktoré môžu od 1. januára 2022 nastať. Krajský súd zamietol návrh na prerušenie konania, keďže nepristúpil k hmotnoprávnemu prieskumu a neaplikoval právne normy, ktorých neústavnosť sťažovateľka namietala.

4. Uznesenie krajského súdu sťažovateľka napadla kasačnou sťažnosťou [ktorú si ústavný súd postupom podľa § 61 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) vyžiadal od krajského súdu, *pozn.*] podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP. Namietala nesprávne právne posúdenie opatrenia úradu, ktoré krajský súd vyhodnotil ako rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré nezasiahlo do subjektívnych práv sťažovateľky. Podľa jej názoru už skrátenou lehotou na úhradu odvodu došlo do zásahu do jej subjektívnych práv. Najvyšší správny súd na podklade doterajšej judikatúry o právomoci správnych súdov preskúmavať rôzne výzvy orgánov verejnej správy na splnenie určitých povinností (bod 7), analyzujúc obsah predmetného prípisu žalovaného (bod 8) a hodnotiac jeho možné dôsledky na právnom postavení sťažovateľky (bod 9), dospel k záveru o správnosti rozhodnutia krajského súdu o vylúčení tohto prípisu zo súdneho prieskumu a kasačnú sťažnosť podľa § 461 SSP zamietol ako nedôvodnú (bod 10).

## II.

### Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka tvrdí, že predmetné opatrenie úradu z 25. októbra 2021 spočíva na autoritatívnom (direktívnom) uložení konkrétnej povinnosti znejúcej na zaplatenie všetkých finančných povinností (explicitne uvedené v bode 5 tohto opatrenia) v nedôvodne skrátenej lehote na úhradu (o 16 dní) v rozpore so zákonom č. 30/2019 Z. z. v spojení so zákonom č. 67/2020 Z. z. o niektorých mimoriadnych opatreniach vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19 v znení neskorších predpisov, čím dochádza k zásadnému a jednoznačnému zásahu do jej subjektívnych práv a povinností, a preto svojím charakterom

a obsahom musí byť predmetom súdneho prieskumu v zmysle § 3 ods. 1 písm. c) SSP. V ústavnej sťažnosti predovšetkým namieta:

- a) vyňatie predmetného opatrenia žalovaného zo súdneho prieskumu v dôsledku nesprávneho právneho záveru správnych súdov o tom, že predmetné opatrenie úradu je opatrenie predbežnej povahy a bez ujmy na subjektívnych právach sťažovateľky;
- b) nedostatočné odôvodnenie napadnutého uznesenia tým, že najvyšší správny súd sa prípisom žalovaného z 25. októbra 2021 nezaoberal (zaoberal sa iným prípisom žalovaného z 26. októbra 2021 smerovaným voči všetkým prevádzkovateľom hazardných hier), použil nesprávne závery iného, síce podobného, ale skutkovo odlišného prípadu iného prevádzkovateľa hazardnej hry (sp. zn. 7Svk 52/2022) s tým, že v prípade sťažovateľky sa opatrením žalovaného neukladalo žiadne navýšenie zábezpeky, ale mu bola skrátaná lehota na zaplatenie odvodu;
- c) nedostatočné (nepreskúmateľné, arbitrárne) odôvodnenie napadnutého uznesenia tým, že najvyšší správny súd neposkytol dostatočné vysvetlenie, či skrátanie zákonnej lehoty na zaplatenie odvodu je alebo nie je ujmou na subjektívnych právach sťažovateľky;
- d) nedostatočné a nepresvedčivé odôvodnenie rozhodnutia, z ktorého nie je zrejmé, prečo autoritatívna výzva žalovaného nepredstavuje správny akt, ktorý možno nepochybné vnímať ako zásah do subjektívnych práv sťažovateľky;
- e) odignorovanie podstatnej časti žalobných a sťažnostných dôvodov a podstatných argumentov sťažovateľky, ktorým nevenovali žiadnu, resp. len minimálnu pozornosť;
- f) významný zásah do majetkovej sféry sťažovateľky a zásah do jej ústavného práva (čl. 20 ods. 4 ústavy, čl. 17 Charty základných práv Európskej únie, čl. 1 dodatkového protokolu) nedôvodným skrátaním lehoty na úhradu odvodu;
- g) nepredvídateľnosť postupu žalovaného v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy (sp. zn. PL.ÚS 16/06).

### III.

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

6. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie práva na spravodlivý proces (čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 listiny a čl. 6 ods. 1 dohovoru) arbitrárnym a neodôvodneným procesným odmietnutím správnej žaloby krajským súdom a jeho potvrdením najvyšším správnym súdom, ktoré znamenalo odopretie súdnej ochrany v správnom súdnictve proti autoritatívnej výzve orgánu verejnej správy, ktorou malo podľa sťažovateľky dôjsť k zásahu do jej subjektívnych práv.

#### **III.1. K namietanému porušeniu práv napadnutým uznesením krajského súdu:**

7. V rámci predbežného prerokovania návrhu na začatie konania ústavný súd dospel k záveru, že na preskúmanie napadnutého uznesenia krajského súdu bol príslušný najvyšší správny súd, ktorého právomoc predchádzala právomoci ústavného súdu, preto ústavnú sťažnosť sťažovateľky v časti, ktorou namietala porušenie svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, čl. 36 ods. 1 listiny, práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. a) zákona o ústavnom súde pre nedostatok svojej právomoci na jej prerokovanie.

### **III.2. K namietanému porušeniu práv napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu:**

8. Základná ústavnoprávna otázka tohto prípadu, ktorá má presah do referenčných ústavných práv procesnej povahy, vyplýva z vylúčenia posudzovaného opatrenia správneho orgánu zo súdneho prieskumu; kým najvyšší správny súd zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľky z dôvodu nenaplnenia hypotézy v § 7 písm. e) SSP v dôsledku absencie ujmy na subjektívnych právach sťažovateľky v okolnostiach danej veci, sťažovateľka konkrétne identifikuje takýto zásah nezákonným skrátením lehoty na úhradu odvodu. Podstatným pre ústavný súd je záver, či právne posúdenie veci, z ktorého najvyšší správny súd vychádzal, zodpovedá § 7 písm. e) SSP a aj procesným základným právam sťažovateľky.

9. K právomoci správnych súdov preskúmať rôzne výzvy orgánov verejnej správy na splnenie určitých povinností existuje (ešte za pôsobenia najvyššieho súdu) už ustálená judikatúra (sp. zn. I Sžf 87/2015, judikát R 57/2018), na ktorú nadviazal aj najvyšší správny súd (stručne zrekapitulovaná v bode 7 napadnutého uznesenia). Rovnako aj v rozhodovacej činnosti ústavného súdu existuje už ustálená judikatúra o ústavnej udržateľnosti rozhodnutí najvyššieho správneho súdu (predtým najvyššieho súdu) o potvrdení procesného odmietnutia správnej žaloby smerujúcej proti výzve orgánu verejnej moci na vrátenie finančného príspevku (sp. zn. III. ÚS 33/2018 z 30. januára 2018, sp. zn. III. ÚS 46/2019 z 5. februára 2019, sp. zn. IV. ÚS 45/2019 z 24. januára 2019, sp. zn. IV. ÚS 52/2019 z 31. januára 2019, sp. zn. I. ÚS 244/2019 zo 4. júna 2019, sp. zn. I. ÚS 326/2019 z 20. augusta 2019, sp. zn. I. ÚS 389/2019 zo 17. septembra 2019, sp. zn. I. ÚS 422/2019 z 22. októbra 2019, sp. zn. IV. ÚS 211/2021 z 20. apríla 2021). Ústavný súd navyše posúdil aj ústavnú sťažnosť smerujúcu proti uzneseniu najvyššieho správneho súdu sp. zn. 2Sfk13/2021 (na ktoré poukázal najvyšší správny súd v napadnutom uznesení v bode 7), ktorú ako zjavne neopodstatnenú odmietol uznesením sp. zn. I. ÚS 350/2022 zo 14. júna 2022. Odkazuje na ústavnoprávne východiská obsiahnuté v týchto uzneseniach, ktoré možno primerane aplikovať aj na právnu vec sťažovateľky.

9.1. Z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že predmetom ústavnoprávneho prieskumu v konaní pred ústavným súdom bolo aj uznesenie najvyššieho správneho súdu sp. zn. 7 Svk 52/2022 (na ktoré poukázal v bode 6 svojho uznesenia), ktorým bola zamietnutá kasačná sťažnosť inej sťažovateľky – prevádzkovateľa hazardných hier, ktorou namietala oznámenie úradu (vo forme listu) č. URHH/001544/2021-160, 053574/2021 z 26. októbra 2021. Rovnako aj uvedené opatrenie žalovaného bolo vylúčené zo súdneho prieskumu správnym súdom podľa § 7 písm. e) SSP. Ústavný súd uznesením sp. zn. I. ÚS 337/2023 z 8. júna 2023 odmietol ústavnú sťažnosť ako zjavne neopodstatnenú.

10. Sťažovateľka dôvodí, že daným opatrením jej bola uložená autoritatívna povinnosť uhradiť odvod v skrátenej lehote do 15. decembra 2021. K tejto argumentácii ústavný súd (v zhode so správnymi súdmi) opakuje, že opatrením žalovaného neboli sťažovateľke uložené žiadne konkrétne nové povinnosti. V tomto prípade ide o oznámenie, z ktorého je možné vyrozumieť, dokedy je potrebné takúto platbu vykonať, spolu s oznámením následného postupu, ak by neboli dané záväzky včas vyrovnané. Záver, že k porušeniu subjektívnych práv sťažovateľky môže dôjsť až postupom žalovaného podľa § 67 ods. 5 písm. f) zákona č. 30/2019 Z. z. alebo vydaním rozhodnutia o odňatí licencie s možným zásahom do práva žalobcu na podnikanie a do práva vlastníť majetok (až v rámci ktorého sa vytvorí právny priestor na dovolávanie sa súdnej ochrany),

je logickým dôsledkom etapovitého charakteru uplatňovania povinnosti vyrovnania všetkých záväzkov voči štátnemu rozpočtu, a to v línii (1) výzvy na dobrovoľné plnenie oznámenej (nie uloženej) povinnosti v rámci stanovenej lehoty a až následného (2) uplatnenia oprávnení vyplývajúcich správne orgánu zo zákona. Procesné odmietnutie žaloby sťažovateľky nepredstavuje odopretie spravodlivosti v podobe neochoty správnych súdov zaoberať sa hmotnoprávnou argumentáciou a zaujať k nej decízne stanovisko. Odmietnutie sťažovateľkinej správnej žaloby je len dôsledkom limitov vo vzniknutom „vzduchoprázdne“ medzi výzvou v podobe „soft law“ a samotnou realizáciou oprávnení orgánu verejnej moci v podobe „hard law“, ktoré správne súdy z povahy danej veci nemohli prekročiť.

11. Pokiaľ ide o námietku, že už samotným skrátením lehoty na úhradu odvodu (z 31. decembra 2021 na 15. december 2021) malo dôjsť k zásadnému zásahu do jej subjektívneho práva na úhradu odvodu, ústavný súd dáva čiastočne za pravdu sťažovateľke v tom, že najvyšší správny súd sa opomenul vysporiadať s týmto argumentom uplatneným v kasačnej sťažnosti. Pre súdenu vec je však podstatný samotný legitímny cieľ skrátenia už predtým odloženej lehoty splatnosti odvodov za rok 2021, ktorým je možnosť žalovaného spracovať platbu (por. bod 18 napadnutého uznesenia krajského súdu). Zmysel „skrátenia“ lehoty na zaplatenie odvodov bol dostatočne vysvetlený v liste žalovaného z 26. októbra 2021 (ktorý mal ústavný súd k dispozícii zo spisového materiálu z konania vedeného pred ústavným súdom pod sp. zn. I. ÚS 337/2023, por. bod 9.1. tohto uznesenia, *pozn.*) adresovanom a zaslanom prevádzkovateľom hazardných hier, ktorým úrad oznámil, že z dôvodu prijatia mimoriadnych opatrení vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, medzi ktoré patrila aj možnosť odkladu splátky odvodu z prevádzkovania hazardných hier do konca roka 2021, nastal nesúlad medzi povinnou výškou odvodov a výškou finančnej zábezpeky. Preto úrad požiadal prevádzkovateľov hazardných hier o úhradu všetkých povinností (odvodov, úrokov, pokút) najneskôr do 15. decembra 2021, aby mohol zaúčtovať platby do 31. decembra 2021. V konkrétnom prípade, a to v súlade s princípom racionality (m. m. I. ÚS 68/2022, I. ÚS 12/2022), ústavný súd nepovažuje za hospodárne rušiť napadnuté uznesenie len pre účely jeho doplnenia, keďže odstránenie tohto procesného nedostatku by nebolo spôsobilé ovplyvniť situáciu sťažovateľky v jej prospech. Sťažovateľkina zásadná sťažnostná námietka je preto nedôvodná.

12. Sťažovateľka ďalej argumentuje ústavne neakceptovateľnou kvalitou rozhodovania najvyššieho správneho súdu v tom, že z odôvodnenia (bod 6 aj bod 8) vyplýva skúmanie iného prípisu žalovaného z 26. októbra 2021, ktorý smeroval voči všetkým prevádzkovateľom hazardných hier. Rovnako namieta, že len kopíroval závery z iného konania (7 Svk 52/2022). Porovnávajúc záhlavie napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu a uznesenia najvyššieho správneho súdu sp. zn. 7 Svk 52/2022, je zrejmé, že predmetom oboch súdnych prieskumov boli formálne odlišné opatrenia žalovaného. Konštatovanie najvyššieho správneho súdu o tom, že sa zaoberal „*preskúmateľnosťou tohto prípisu žalovaného, avšak na základe kasačnej sťažnosti iného žalobcu*“ (bod 6), nie je možné považovať za úplne korektné. Na strane druhej je potrebné dodať, že obe posudzované opatrenia žalovaného tak po skutkovej, ako aj právnej stránke spolu nepochybne súvisia. Identifikovaná nesprávnosť v odôvodnení napadnutého uznesenia však automaticky neaktivuje kasačnú právomoc ústavného súdu, najmä ak je kontextuálne zjavné, že najvyšší správny súd preskúmal obsah kasačnou sťažnosťou napadnutého uznesenia krajského súdu a opatrenia žalovaného z 25. októbra 2021 (body 8 až 9).

13. Z ústavnoprávneho hľadiska preto niet žiadneho dôvodu, aby sa spochybňovali závery napadnutého uznesenia najvyššieho súdu v spojení s napadnutým uznesením krajského súdu. Aj napriek niektorým výhradám k odôvodneniu uznesenia najvyššieho správneho súdu je založený na správnom a ústavne udržateľnom závere o vylúčení opatrenia žalovaného zo súdneho prieskumu podľa § 7 písm. e) SSP. Na základe uvedených skutočností ústavný súd dospel k záveru, že v danom prípade niet žiadnej spojitosti medzi napadnutým uznesením najvyššieho súdu a namietaným porušením základných práv sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny. Článok 6 ods. 1 dohovoru, podľa ktorého každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu, nie je aplikovateľný na daný prípad. Z uvedených dôvodov ústavný súd ústavnú sťažnosť v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

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

**V Bratislave (detašované pracovisko) 7. marca 2024**

**Miloš Maďar**  
**predseda senátu**