



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 73/2024-19

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Libora Duľu a zo sudcov Miroslava Duriša (sudca spravodajca) a Ladislava Duditša v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **Všeobecná zdravotná poisťovňa, a.s.**, Panónska cesta 2, Bratislava, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Ssk/67/2021 z 31. mája 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 označená v záhlaví tohto uznesenia sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 16. novembra 2023 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 49 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 7 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu označeným v záhlaví tohto uznesenia. Sťažovateľka navrhuje zrušenie napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu a vrátenie veci na ďalšie konanie.

2. Sťažovateľka realizovala okrem iného aj úhrady nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, a to na základe žiadostí poisťencov podľa § 10 ods. 1 a 6 zákona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení zákona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (v znení zákona č. 718/2004 Z. z.) v znení účinnom do 31. decembra 2016 (ďalej len „zákon č. 580/2004 Z. z.“).

3. Úrad pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej len „úrad“) rozhodnutím č. 105195/2018 zo 17. januára 2019 zmenil svoje prvostupňové rozhodnutie č. 78090/2018 z 3. októbra 2018 tak, že sťažovateľke uložil pokutu v sume 4 000 eur podľa § 50 ods. 1 písm. m) v spojení s § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou

starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 581/2004 Z. z.“), a to za porušenie povinnosti podľa § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. v spojení s § 10 ods. 6 treťou vetou zákona č. 580/2004 Z. z. z dôvodu, že v prípade presne špecifikovaných poistencov sa sťažovateľka omeškala s preplatením nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti.

4. Proti rozhodnutiu úradu zo 17. januára 2019 podala sťažovateľka správnu žalobu, ktorú Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 2S/54/2019-75 z 28. apríla 2021 zamietol. Sťažovateľka v správnej žalobe namietla, že znenie skutkovej podstaty správneho deliktu podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. umožňuje úradu ukladať pokuty výlučne za porušenie povinností ustanovených zákonom č. 581/2004 Z. z. Úrad vo výroku druhostupňového rozhodnutia bez zákonného zmocnenia spojil dve rôzne porušenia povinností [porušenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. a porušenie § 10 ods. 6 tretej vety zákona č. 580/2004 Z. z.], ktoré samy osebe napĺňajú znaky skutkových podstát správnych deliktov, ktoré sa odlišujú svojím objektom. Z výroku druhostupňového rozhodnutia úradu nie je možné určiť, či sa sťažovateľke kladie za vinu porušenie povinnosti, ktorá vyplýva z § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z., alebo porušenie povinnosti, ktorá vyplýva z § 10 ods. 6 tretej vety zákona č. 580/2004 Z. z., alebo vzájomná kombinácia uvedených porušení. Absenciu materiálneho korektívu úrad podľa sťažovateľky arbitrálne posúdil v jej neprospech tým, že porušenie povinnosti podľa § 10 ods. 6 tretej vety zákona č. 580/2004 Z. z. analogicky kvalifikoval ako porušenie všeobecnej povinnosti podľa § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. Poukázala tiež na rozhodnutie Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9Sžsk/51/2020 z 24. marca 2021, ktorý v identickom prípade žalobe vyhovel a prejedlikoval správnu aplikáciu na základe § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. z dôvodu, že § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. nestanovuje žiadnu konkrétnu povinnosť. Krajský súd sa s námietkami sťažovateľky nestotožnil.

5. Kasačná sťažnosť sťažovateľky proti rozsudku krajského súdu z 28. apríla 2021 bola zamietnutá napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu.

6. V napadnutom rozsudku najvyšší správny súd poukázal na prepojenosť zákona č. 580/2004 Z. z. a zákona č. 581/2004 Z. z. a zdôraznil, že pre rozhodnutie prejednávanej veci je nutná aplikácia normy trpiacej vadou výrazovej zmätočnosti. Konštatoval, že podstatou sporu je kvalifikácia správneho deliktu na úseku preplatenia cezhraničnej zdravotnej starostlivosti [§ 64 ods. 1 písm. a) alebo b) zákona č. 581/2004 Z. z.]. Rozdiel medzi kvalifikáciou deliktu má následne dopad na výšku sankcie, ktorej spodná sadzba je v prípade správneho deliktu podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. v sume 3 319 eur, čo je horná sadzba v prípade správneho deliktu podľa § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z.

7. Otázkou zásadnou pre kvalifikáciu správneho deliktu na úseku preplatenia cezhraničnej zdravotnej starostlivosti je, či skutok spočívajúci v omeškaní preplácania nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti možno považovať za porušenie povinnosti zdravotnej poisťovne podľa zákona č. 581/2004 Z. z. alebo podľa zákona č. 580/2004 Z. z., resp. aký je vzťah medzi povinnosťami na úseku preplatenia cezhraničnej zdravotnej starostlivosti podľa zákona č. 581/2004 Z. z. a zákona č. 580/2004 Z. z. Ustanovenie § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. ukladá zdravotnej poisťovni plniť povinnosti v súvislosti s poskytovaním cezhraničnej zdravotnej starostlivosti, pričom tieto povinnosti sú bližšie opísané v normách,

na ktoré citované ustanovenie odkazuje. Ide predovšetkým o § 10 ods. 6 zákona č. 580/2004 Z. z. Najvyšší správny súd uzavrel, že citované ustanovenie zákona č. 581/2004 Z. z. ukladá zdravotnej poisťovni povinnosť, ktorá je dostatočne určitá, resp. určiteľná prostredníctvom referencie na § 10 zákona č. 580/2004 Z. z., ktorý by bez základného kompetenčného rámca zdravotných poisťovní nemal zmysel.

8. V závere najvyšší správny súd konštatoval zrejmu tesnú, no zároveň aj neprehľadnú prepojenosť zákona č. 581/2004 Z. z. a zákona č. 580/2004 Z. z., ktorá komplikuje ich interpretáciu. Uvedené zákony však nepôsobia izolovane a v prípade prieniku nezakladajú samostatné a vzájomne nesúvisiace povinnosti, ktoré by bolo možné od seba oddeliť.

9. Následne najvyšší správny súd posúdil § 64 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z. z. a jeho aplikáciu správnymi orgánmi, pričom zdôraznil, že citované ustanovenie rozlišuje dve základné skupiny deliktov, za ktoré možno uložiť pokutu, a to správny delikt spočívajúci v porušení povinností zdravotnej poisťovne podľa zákona č. 581/2004 Z. z. [§ 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z.] a správny delikt spočívajúci v porušení povinností zdravotnej poisťovne ustanovených zákonom č. 580/2004 Z. z. [§ 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z.].

10. Z výšky škály možnej pokuty najvyšší správny súd vyvodil, že v prípade deliktov, na ktoré sa vzťahuje § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z., pôjde o delikty marginálnejšie, pričom toto ustanovenie je zároveň koncipované zmätočne. Výrazová zmätočnosť si podľa najvyššieho správneho súdu vyžiadala hľadanie účelu a zmyslu citovaného ustanovenia, najmä z pohľadu rozlišovania medzi správnymi deliktmi. Porušenie povinnosti zdravotnej poisťovne riadne a včas preplatiť poistencovi náklady zdravotnej starostlivosti (ktorých výška môže predstavovať sumu pre fyzickú osobu existenčnú) nepovažoval najvyšší správny súd za potenciálne marginálny delikt, za ktorý by bolo možné uložiť pokutu stropovanú sumou 3 319 eur, resp. minimálnu pokutu v sume 331 eur. Najvyšší správny súd považoval tento delikt za porušenie jednej zo základných povinností zdravotnej poisťovne, ktorá je súčasťou jej kompetenčného rámca, a teda porušenie povinnosti podľa zákona č. 581/2004 Z. z. Táto kvalifikácia zakladá správnosť aplikácie § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z.

11. K námietke odklonu od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu (rozsudok najvyššieho súdu z 24. marca 2021) najvyšší správny súd zdôraznil zmätočnosť odôvodnenia citovaného rozsudku najvyššieho súdu, keď akcentoval, že kategorické konštatovanie o nevyhnutnosti použiť skutkovú podstatu podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. koliduje s inými časťami odôvodnenia citovaného rozhodnutia, takže rozsudok je vnútorne nekonzistentný a zároveň aj ojedinelý, a tak nemôže predstavovať ustálenú rozhodovaciu prax kasačného súdu. Odkazujúc na uznesenia najvyššieho súdu sp. zn. 3Cdo/6/2017 zo 6. marca 2017 a sp. zn. 6Cdo/129/2017 z 31. októbra 2017, citovaný rozsudok najvyššieho súdu z 24. marca 2021 nebol podľa najvyššieho správneho súdu súčasťou ustálenej rozhodovacej praxe najvyššieho súdu a ani najvyššieho správneho súdu. Tvrdenie o odklone od ustálenej rozhodovacej praxe preto vyhodnotil najvyšší správny súd ako nedôvodné.

12. Napokon k námietke nesprávneho právneho posúdenia najvyšší správny súd uviedol, že § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. obsahuje jasne určenú povinnosť zdravotnej poisťovne konať, a to spôsobom bližšie uvedeným v osobitnom predpise.

II. Argumentácia sťažovateľky

13. V priamom rozpore s odôvodnením a so závermi uvedenými v napadnutom rozsudku najvyššieho správneho súdu je porovnateľné rozhodnutie týkajúce sa obdobnej skutkovej veci. Podľa sťažovateľky tak dochádza k stavu právnej neistoty a narušenia dôvery v právny poriadok a predvídateľnosť práva. Neisté postavenie sťažovateľky spôsobuje, že táto má neisté právne postavenie, keďže nevie predvídať, ako budú príslušné orgány verejnej moci aplikovať § 64 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z. z., t. j. v akej výške budú správne orgány za správne delikty sťažovateľke ukladať pokuty.

14. Sťažovateľka zdôrazňuje, že v rozsudku z 24. marca 2021 najvyšší súd akcentuje, že § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. neustanovuje žiadnu konkrétnu povinnosť. Povinnosti sú ustanovené v osobitnom zákone č. 580/2004 Z. z. alebo v § 6b zákona č. 581/2004 Z. z.

15. Podľa sťažovateľky nebol žiadny dôvod na to, aby porušenie povinnosti zakotvenej v § 10 ods. 6 tretej vete zákona č. 580/2004 Z. z. bolo sankcionované podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. ako porušenie povinnosti ustanovenej zákonom č. 581/2004 Z. z. V tomto smere sťažovateľka vyzdvihuje skutočnosť, že v rozsudku najvyššieho súdu z 24. marca 2021, berúc do úvahy odôvodnenie obsiahnuté v bodoch 16 a 18, ide o zjavnú chybu v písaní, že namiesto § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z. mal byť uvedený § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z.

16. Právne závery vyslovené najvyšším správnym súdom sú rozporné, pričom ním vyslovené argumenty nemajú vôbec žiadny vplyv ani súvislosť s neakceptovaním porovnateľného rozhodnutia a právnymi závermi v ňom uvedenými. Sťažovateľka akcentuje definíciu ustálenej rozhodovacej praxe a uzatvára na tomto podklade, že najvyšší správny súd neuviedol žiadny argument, z akého dôvodu nie je možné porovnateľné rozhodnutie v prípade použitia analógie považovať za ustálenú rozhodovaciu prax, pokiaľ niektoré neskôr vydané (nepublikované) rozhodnutia najvyššieho súdu názory obsiahnuté v skoršom rozhodnutí nespochybnili, prípadne tieto názory akceptovali a vecne na ne nadviazali.

17. Najvyšší správny súd rovnako nevysvetlil, aký vplyv má rozhodnutie vo veci sp. zn. 3Cdo/6/2017 na posudzovanie toho, či rozsudok najvyššieho súdu z 24. marca 2021 je alebo nie je súčasťou ustálenej rozhodovacej praxe.

18. Sťažovateľka súčasne namieta aj porušenie čl. 49 ústavy a práva podľa čl. 7 ods. 1 dohovoru z dôvodu porušenia základného princípu trestania, a to *nullum crimen, nulla poena sine lege* (zásada zákonnosti).

19. V otázke kvalifikácie vzťahu medzi § 6 ods. 1 písm. v) zákona č. 581/2004 Z. z. a § 10 ods. 6 treťou vetou zákona č. 580/2004 Z. z. a s tým súvisiacej aplikácie § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z., resp. § 64 ods. 1 písm. b) zákona č. 581/2004 Z. z. na správny delikt omeškania preplatenia nákladov cezhraničnej zdravotnej starostlivosti najvyšší správny súd opomenul aplikovať ťažiskový princíp trestania, a to *nullum crimen, nulla poena sine lege* (zásada zákonnosti). Najvyšší správny súd neuviedol žiadny argument, z akého dôvodu v rámci správneho trestania neaplikoval zásady trestného konania, medzi ktoré patrí aj vylúčenie hmotnoprávnej analógie, ak je takáto analógia v neprospech páchatel'a. Skutková podstata správneho deliktu musí

byť rovnako ako skutková podstata trestného činu vymedzená v zákone. Žiadny zákon nezmocňuje porušovateľa k hmotnoprávnej analógii v neprospech sťažovateľa.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

20. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie, ako aj princípu *nullum crimen, nulla poena sine lege* napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a zisťoval, či ústavná sťažnosť obsahuje všeobecné náležitosti podania (§ 39 zákona o ústavnom súde), všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania (§ 43 zákona o ústavnom súde), osobitné náležitosti ústavnej sťažnosti (§ 123, § 124 a § 132 ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde) a či nie sú dané dôvody na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

III.1. K namietanému porušeniu práv zaručených dohovorom:

21. V zmysle čl. 34 dohovoru Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESLP“) môže prijímať sťažnosti podané ktorýmkoľvek jednotlivcom, mimovládnu organizáciou alebo skupinou osôb, ktoré sa považujú za poškodené v dôsledku porušenia práv priznaných dohovorom alebo jeho protokolmi jednou z Vysokých zmluvných strán.

22. V nadväznosti na čl. 34 dohovoru ESLP posudzuje legitímáciu na podanie sťažnosti zo strany právnickej osoby s prihliadnutím na skutočnosť, či ide o mimovládnu organizáciu v zmysle citovaného ustanovenia. Zmyslom takéhoto posúdenia je vyhnúť sa situácii, v ktorej by príslušný členský štát bol v postavení sťažovateľa a súčasne porušovateľa práv. Pojem vládna organizácia v zmysle čl. 34 dohovoru *a contrario* zahŕňa právnické osoby, ktoré sa zúčastňujú na výkone vládnej moci alebo poskytujú verejné služby pod kontrolou vlády. Pojem vládna organizácia sa aplikuje nielen na ústredné orgány štátu, ale rovnako na decentralizované orgány plniace verejné úlohy bez ohľadu na ich autonómny charakter v porovnaní s ústrednými orgánmi, rovnako sa teda pojem aplikuje na regionálne, ako aj miestne orgány vrátane samosprávy (Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a. s., proti Slovensku, rozhodnutie ESLP z 2. 7. 2013, sťažnosť č. 40265/07, bod 32).

23. Európsky súd pre ľudské práva považuje spoločnosť za mimovládnu entitu, ak je spravovaná v zásade obchodným právom, nemá vládne alebo iné právomoci mimo tých, ktoré sú jej zverené na podklade noriem súkromného práva na vykonávanie jej činností, a ak podlieha výkonu právomoci civilných súdov viac ako súdov správnych (tamtiež).

24. Sťažovateľka je akciová spoločnosť založená na účely vykonávania verejného zdravotného poistenia na základe povolenia na vykonávanie verejného zdravotného poistenia (§ 2 ods. 1 zákona č. 581/2004 Z. z.). Pri vykonávaní svojej činnosti sa riadi, ak zákon č. 581/2004 Z. z. neustanovuje inak, ustanoveniami Obchodného zákonníka (§ 2 ods. 2 zákona č. 581/2004 Z. z.).

25. Zároveň je však samotné vykonávanie verejného zdravotného poistenia činnosťou vo verejnom záujme, pri ktorej sťažovateľka hospodári s verejnými prostriedkami (§ 2 ods. 2 zákona č. 580/2004 Z. z.). Okrem už uvedeného jediným akcionárom sťažovateľky je Slovenská republika zastúpená Ministerstvom zdravotníctva Slovenskej republiky, takže zloženie štatutárneho orgánu a dozornej rady odráža túto výlučnú vlastnícku štruktúru. Ide preto o entitu, ktorá je vlastnená a kontrolovaná štátom, čo vedie k záveru o tom, že v konkrétnych okolnostiach veci sťažovateľke chýba aktívna legitímácia na podanie sťažnosti v časti namietaného porušenia práv zaručených dohovorom.

26. Vzhľadom na ustálenú rozhodovaciu prax ESLP, berúc do úvahy už uvedené skutočnosti, ústavný súd časť ústavnej sťažnosti, ktorou sa namieta porušenie práv zaručených čl. 6 ods. 1 a čl. 7 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú, nezistiac žiadnu možnosť vyslovenia porušenia označených práv po prípadnom prijatí časti ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie (m. m. I. ÚS 273/2021, III. ÚS 333/2021).

III.2. K namietanému porušeniu čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy:

27. Subjektom základných práv a slobôd, a teda aj základného práva na súdnu a inú právnu ochranu môže byť aj štátny orgán, resp. orgán verejnej moci, no len za stanovených podmienok. Štát je v súlade s ustálenou judikatúrou ústavného súdu procesne legitimovaným subjektom na podanie ústavnej sťažnosti, a to za predpokladu, že nevystupuje v konaní ako orgán vykonávajúci verejnú moc. Subjektom oprávneným domáhať sa ochrany základného práva na súdnu ochranu *ratione personae* je preto za splnenia stanovených podmienok aj orgán verejnej moci (m. m. IV. ÚS 232/2022).

28. Celkový koncept oprávnenosti orgánu verejnej moci uplatňovať základné právo na súdnu alebo inú právnu ochranu, resp. v ponímaní rozhodovacej činnosti ústavného súdu koncept aktívnej vecnej legitímácie orgánu verejnej moci na podanie ústavnej sťažnosti je nepochybne založený na skutočnosti vykonávania verejnej moci. Zjednodušene povedané, orgán verejnej moci je subjektom základného práva na súdnu a inú právnu ochranu v prípadoch, keď ako orgán verejnej moci nekoná, resp. keď autoritatívne nerozhoduje o právach a povinnostiach subjektov, či už priamo, alebo sprostredkovane (uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sp. zn. I. ÚS 191/92 z 9. júna 1992).

29. V konkrétnych okolnostiach veci je pre rozhodnutie o tom, či sťažovateľka vystupovala v súvislosti s konaním, v ktorom bol vydaný napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu, ako orgán verejnej moci, zásadná skutočnosť vykonávania verejnej moci sťažovateľkou. Pre už uvedený záver však nemá rozhodujúci význam to, že sťažovateľka vystupuje pri rozhodovaní vo veci žiadosti poistenca o preplatenie uhradenej zdravotnej starostlivosti ako orgán verejnej moci, ktorému bolo zverené rozhodovanie o tom zákonom, tak ako sa to mylne domnieva sťažovateľka, keď odkazuje na závery obsiahnuté v rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 10Sžso/20/2012 (odhliadnuc od skutočnosti, že ňou poukazované závery nie sú závermi najvyššieho súdu, ale Krajského súdu v Košiciach, ktoré najvyšší súd vo svojom rozhodnutí citoval). Predmetom konania, v ktorom bol vydaný napadnutý rozsudok, bolo preskúmanie rozhodnutia orgánu verejnej správy, ktorým bola sťažovateľke uložená sankcia v podobe peňažnej pokuty za porušenie povinností

stanovených zákonom. V príslušnom konaní tak sťažovateľka nemala postavenie orgánu verejnej moci, ktorý by verejnú moc vykonával.

30. Sťažovateľka je procesne legitimovaná na podanie ústavnej sťažnosti v časti označeného základného práva zaručeného čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, keďže v príslušnom konaní pred kasačným súdom nevystupovala v procesnom postavení orgánu verejnej moci, ktorý by vykonával verejnú moc, ale bola subjektom, ktorému bola uložená za porušenie povinností sankcia. Sťažovateľka je ako právnická osoba teda spôsobilá byť nositeľkou označeného základného práva zaručeného ústavou (m. m. II. ÚS 16/2011, II. ÚS 578/2018), keďže v príslušnom konaní pred najvyšším správny súdom nevykonávala verejnú moc. Ústavnú sťažnosť v relevantnej časti preto podala oprávnená osoba – sťažovateľka (§ 122 zákona o ústavnom súde), ktorá je v konaní o ústavnej sťažnosti v súlade s § 35 ods. 1 zákona o ústavnom súde zastúpená predsedníčkou a členom predstavenstva.

31. V úvode tejto časti uznesenia ústavný súd poukazuje v súvislosti s predmetom preskúmania ústavnosti rozhodnutia vydaného kasačným súdom na to, že správne súdnictvo je primárne prostriedkom ochrany subjektívnych práv adresáta výkonu verejnej správy v jej najrôznejších podobách. Len sekundárne je kritériom poskytovania tejto ochrany zákonnosť verejno-mocenských aktivít verejnej správy. Inými slovami, správne súdnictvo v systéme právneho štátu nemá slúžiť naprávaní nezákonnosti vo verejnej správe bez akéhokoľvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého. Účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná. Správny súd spravidla nie je súdom skutkovým, ale je súdom, ktorý posudzuje iba právne otázky napadnutého postupu alebo rozhodnutia orgánu verejnej správy (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015, IV. ÚS 272/2020).

32. Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako sú požiadavky rešpektovania zásad kontradiktórnosti alebo rovnosti zbraní či právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie, ktoré vyplýva z čl. 46 ods. 1 ústavy, totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokovanej veci (m. m. III. ÚS 305/08).

33. Ústavný súd však nie je ďalšou „superrevíznou“ inštanciou v systéme justície. Ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) stojí mimo sústavy všeobecných súdov, a preto nie je oprávnený preskúmať a posudzovať, či bol v konaní pred všeobecnými súdmi náležite zistený skutkový stav a aké právne závery z tohto zisteného skutkového stavu všeobecný súd vyvodil. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie zákonov všeobecnými súdmi s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Interpretácia a aplikácia právnych predpisov je totiž primárne úlohou všeobecných súdov, pričom zásah ústavného súdu je namieste len v prípade najväznejších

pochybení predstavujúcich porušenie základných práv a slobôd garantovaných ústavou, predovšetkým keď rozhodovací proces vykazuje znaky arbitrárnosti. O arbitrárnosti a svojvôli pri výklade zákonného predpisu všeobecným súdom by pritom bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (I. ÚS 494/2014).

34. Sťažovateľka v tomto smere vzniesla zásadnú námietku narušenia dôvery v právny poriadok a predvídateľnosť práva, ktorou atakuje posúdenie svojej argumentácie zo strany kasačného súdu, ktorou odôvodňovala odklon od ustálenej rozhodovacej praxe.

35. Materiálny právny štát je postavený (okrem iného) na dôvere občanov v právo a právny poriadok. Podmienkou takejto dôvery je aj dostatočná miera právnej istoty občanov. Jedným zo základných princípov právneho štátu je princíp právnej istoty (čl. 1 ods. 1 ústavy), ktorý okrem iného vyžaduje, aby v prípade, keď súdy rozhodnú vo veci s konečnou platnosťou, ich rozhodnutie nebolo viac spochybňované v zmysle predvídateľnosti práva. Súdy majú v rovnakých podmienkach aplikovať právnu normu rovnakým spôsobom. Diametrálne odlišné právne posúdenie vecí súdom v skutkovo totožných veciach za jednotnej právnej úpravy je v podmienkach materiálneho právneho štátu neakceptovateľné. Princíp právnej istoty musí byť plne realizovaný v praxi súdov, a to najmä prostredníctvom „ustálenej rozhodovacej praxe najvyšších súdnych autorít“ (IV. ÚS 273/2021).

36. Právna istota je stav, v ktorom každý môže legitímne očakávať, že jeho spor bude rozhodnutý v súlade s ustálenou rozhodovacou praxou najvyšších súdnych autorít (m. m. II. ÚS 332/2018). Naopak, postoj všeobecných súdov vyznačujúci sa odlišnosťou prístupu k prejednávanej veci, ktoré sú v podstate identické, bez toho, aby svoj odklon odôvodnili, je prejavom svojvôle, ktorá odporuje základnému princípu materiálneho právneho štátu (m. m. III. ÚS 289/2017, ZNaU 43/2017).

37. Najvyšší správny súd sa námietkami sťažovateľky atakujúcimi odklon od ustálenej rozhodovacej praxe zaoberal a ústavne akceptovateľným spôsobom sa s nimi aj vysporiadal, keď odkazom na judikatúru najvyššieho súdu týkajúcu sa posudzovania otázky ustálenej rozhodovacej praxe odkázal na rozhodnutie (bod 11 tohto uznesenia), ktoré v bode 26.1 rieši pojem ustálenej rozhodovacej praxe, ktorou je predovšetkým prax vyjadrená v stanoviskách alebo rozhodnutiach najvyššieho súdu, ktoré sú (ako judikáty) publikované v Zbierke stanovísk Najvyššieho súdu a rozhodnutí súdov Slovenskej republiky. Do tohto pojmu však možno zaradiť aj prax vyjadrenú opakovaně vo viacerých nepublikovaných rozhodnutiach najvyššieho súdu alebo dokonca aj v jednotlivom, dosiaľ nepublikovanom rozhodnutí, pokiaľ niektoré neskôr vydané (nepublikované) rozhodnutia najvyššieho súdu názory obsiahnuté v skoršom rozhodnutí nespochybnili, prípadne tieto názory akceptovali a vecne na ne nadviazali. Zároveň v kontexte uznesenia najvyššieho súdu z 24. marca 2021 akcentoval skutočnosť zmätočnosti jeho odôvodnenia, a to pre nekonzistentnosť, čo predstavuje dostatočný a racionálny podklad pre najvyšším správnym súdom aplikovaný záver o tom, že sťažovateľkou poukazované rozhodnutie nespĺňa atribúty ustálenej rozhodovacej praxe. Námietka sťažovateľky preto nie je dôvodná.

38. Pokiaľ sťažovateľka atakuje aj samotný právny záver najvyššieho správneho súdu k uloženiu sankcie podľa § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z., ani táto námietka sťažovateľky nie je dôvodná. Podstatnou pre rozhodnutie vo veci kvalifikácie správneho deliktu bola, ako to správne poznamenal najvyšší správny súd, otázka prepojenosti zákona č. 580/2004 Z. z. a zákona

č. 581/2004 Z. z. Najvyšší správny súd pritom, vychádzajúc z premisy výrazovej zmätočnosti noriem obsiahnutých v oboch zákonoch, čo samotná sťažovateľka nespochybňuje, dospel uplatnením výkladovej metódy odhaľujúcej účel a zmysel aplikovanej právnej normy k ústavne udržateľnému záveru o správnosti aplikácie § 64 ods. 1 písm. a) zákona č. 581/2004 Z. z.

39. Prihliadajúc na judikatúru ústavného súdu, možno pojem svojvôle interpretovať na prípady, keď všeobecný súd urobí taký výklad použitej právnej normy, ktorý je v extrémnom rozpore s právom na súdnu ochranu a princípom spravodlivosti, alebo ho urobí v inom než zákonom ustanovenom a v právnom myslení konsenzuálne akceptovanom význame či bez bližších nerozpoznateľných kritérií (I. ÚS 533/2016).

40. Výklad najvyššieho správneho súdu v podstatnom obsiahnutý v bode 10 tohto uznesenia podľa názoru ústavného súdu požiadavky ústavne akceptovateľného výkladu právnej normy napĺňa, keďže sa neodkláňa od znenia právnej normy spôsobom, ktorým by sa poprel účel a význam právnej normy.

41. Na podklade dosiaľ uvedeného ústavný súd konštatuje, že najvyšší správny súd sťažovateľke primeraným spôsobom vysvetlil podstatu právnej úpravy aplikovanej v jej veci, pričom ústavne konformným spôsobom reagoval na dôvody obsiahnuté v kasačnej sťažnosti, pričom jeho úvahy vyplývajúce z napadnutého rozsudku k zásadnej otázke kvalifikácie správneho deliktu rešpektovali zákonné limity.

42. Posúdenie námietok sťažovateľky vedie ústavný súd k záveru, že v danom prípade najvyšší správny súd pri svojom rozhodovaní nevybočil z existujúceho rámca platných a účinných právnych predpisov, preskúmal kasačnou sťažnosťou napadnutý rozsudok krajského súdu na podklade namietaných kasačných dôvodov a svoje závery dostatočným spôsobom odôvodnil. Ústavný súd dospel k záveru, že sťažovateľkou uplatnené námietky porušenia práv na súdnu ochranu sú zjavne neopodstatnené, takže nesignalizujú žiadnu možnosť priamej príčinnej súvislosti s možným porušením práva zaručeného čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy. Ústavný súd preto ústavnú sťažnosť v relevantnej časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti.

III.3. K namietanému porušeniu čl. 49 ods. 1 ústavy:

43. Článok 49 ústavy neobsahuje garanciu konkrétneho základného práva alebo slobody, ale ústavný princíp, ktorý umožňuje len zákonodarcovi, aby ustanovil, ktoré konanie je trestným činom a aký trest, prípadne ujmy na právach alebo majetku možno uložiť za jeho spáchanie (IV. ÚS 627/2018). Z tohto princípu vyplýva subjektívne právo osoby, aby mohla byť trestne postihnutá spôsobom ustanoveným zákonodarcom len za konanie, ktoré ustanoví ako trestný čin iba zákonodarca (III. ÚS 61/01). Citované ustanovenie zároveň vyjadruje jeden z princípov právneho štátu, požiadavku zákonnosti v trestnom práve a vymedzuje podmienky trestnej zodpovednosti a požiadavku presného zákonného vymedzenia druhu a intenzity trestných sankcií (I. ÚS 519/2019). Predmetné ustanovenie, ako aj jemu vecne zodpovedajúce ustanovenie čl. 7 ods. 1 dohovoru v sebe zahŕňajú jeden z ťažiskových princípov trestania, ktorý inkorporuje okrem iných aj to, že trestný čin musí byť jasne definovaný zákonom – *nullum crimen, nulla poena sine lege certa* (m. m. II. ÚS 476/2016).

44. Keďže obsahom namietaného porušenia čl. 49 ústavy nie sú konkrétne základné práva a slobody, pričom vyslovenie ich porušenia je viazané na porušenie niektorého zo základných práv a slobôd, resp. práv a slobôd (m. m. IV. ÚS 627/2018), k čomu však v sťažovateľkinom prípade nedošlo, ústavný súd aj túto časť ústavnej sťažnosti odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

45. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, zaoberať sa ďalšími návrhmi v nej uplatnenými stratilo svoje opodstatnenie.

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

V Košiciach 20. februára 2024

Libor Duľa
predseda senátu