



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 347/2023-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša (sudca spravodajca) a zo sudcov Ladislava Duditša a Libora Duľu v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **AUTO ROTOS – ROZBORA s. r. o.**, Račianska 184/B, Bratislava, IČO 35 918 519, zastúpenej LEGAL & CORP s. r. o., Gajova 11, Bratislava, IČO 47 237 325, v mene ktorej konajú jej konatelia a advokáti JUDr. Tomáš Dujčík a JUDr. Rastislav Železník, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 4 Sžfk 22/2021 z 30. marca 2023 a postupu, ktorý predchádzal jeho vydaniu, 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 12. júna 2023 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 7 ods. 2 ústavy, práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), základného práva vlastníť majetok podľa čl. 20 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy, práva pokojne užívať svoj majetok podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“), čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 14 dohovoru napadnutým rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia, ako aj postupom, ktorý predchádzal jeho vydaniu. Sťažovateľka navrhuje zrušenie napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu a vrátenie veci tomuto súdu na ďalšie konanie. Požaduje zároveň priznanie primeraného finančného zadosťučinenia v sume 15 000 eur, ako aj náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a príloh k nej priložených vyplýva, že sťažovateľka (žalobkyňa) doručila prvostupňovému správne mu orgánu (Finančné riaditeľstvo Slovenskej republiky) 8. januára 2018 podanie, v ktorom uviedla, že podáva podnet na preskúmanie rozhodnutia Daňového úradu Bratislava č. 9104405/5/4411765/2013/Sia z 1. októbra 2013 o vyrubení rozdielu na dani z pridanej

hodnoty za október 2009, ktorý má preskúmať prvostupňový správny orgán mimo odvolacieho konania z vlastného podnetu, pričom alternatívne požiadala o nariadenie obnovy konania č. 9104405/5/4411765/2013/Sia *ex offo*. Prvostupňový správny orgán listom č. 115609/2018 z 26. februára 2018 k časti podania, ktorou sťažovateľka žiadala rozhodnutie správcu dane preskúmať mimo odvolacieho konania, oznámil, že takéto rozhodnutie nie je možné opätovne preskúmať v rozsahu, v akom rozhodol súd, pričom predmetné veci sú ukončené rozsudkami najvyššieho správneho súdu.

3. Podnet – návrh na nariadenie obnovy konania *ex offo* prvostupňový správny orgán rozhodnutím č. 219094/2018 zo 17. apríla 2018 zamietol. Na odvolanie žalovaný (Ministerstvo financií Slovenskej republiky) rozhodnutím č. MF/014292/2018-77 z 9. júla 2018 (ďalej len „rozhodnutie z 9. júla 2018“) prvostupňové rozhodnutie, ktorým bol zamietnutý podnet sťažovateľky na obnovu konania, potvrdil.

4. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 2 S 156/2018 z 18. novembra 2020 (ďalej len „rozsudok z 18. novembra 2020“) správnu žalobu sťažovateľky proti rozhodnutiu z 9. júla 2018 zamietol.

5. Napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu bola zamietnutá kasačná sťažnosť proti rozsudku krajského súdu z 18. novembra 2020.

6. Z napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu vyplýva, že v minulosti v obdobnej veci identických účastníkov konania najvyšší správny súd rozhodol rozsudkom č. k. 8 Sžfk 23/2021 z 27. februára 2023, a preto v ďalšom poukázal na podstatné časti odôvodnenia citovaného rozhodnutia, z ktorých vyplynulo posúdenie listu sťažovateľky z 8. januára 2018 ako podnetu na nariadenie obnovy konania z úradnej moci, a nie ako návrhu na nariadenie obnovy konania. Najvyšší správny súd ďalej zdôraznil, že povinnosťou prvostupňového správneho orgánu a žalovaného bolo rešpektovať vôľu sťažovateľky a posúdiť jej list z 8. januára 2018 ako podnet na obnovu konania oznamujúci skutočnosti, ktoré môžu viesť k nariadeniu obnovy konania príslušným orgánom verejnej správy *ex offo*.

7. Najvyšší správny súd v ďalšom konštatoval, že prvostupňový správny orgán pochybil, keď rozhodol o zamietnutí podnetu sťažovateľky. Pokiaľ chcel prvostupňový správny orgán reagovať na podnet sťažovateľky vysvetlením, z akého dôvodu ňou uvádzané skutočnosti nie sú dostatočné na nariadenie obnovy konania, mohol tak urobiť oznámením v podobe vysvetľujúceho listu, ale nie v podobe rozhodnutia. Správny orgán totiž nemá oprávnenie vydávať rozhodnutia proti podnetom osôb domáhajúcich sa, aby prvostupňový správny orgán z úradnej moci konal.

8. Najvyšší správny súd rovnako konštatoval, že pochybil aj žalovaný, keďže preskúmal v odvolacom konaní a potvrdil rozhodnutie, ktoré vôbec nemalo byť vydané formou rozhodnutia. Keďže konanie orgánov verejnej správy je viazané ústavným princípom zákonnosti, rozhodnutia nesmú byť vydávané v situáciách, v ktorých právny poriadok konania orgánov verejnej správy nespája s vydaním rozhodnutia. Ani prípadné zrušenia rozhodnutia prvostupňového správneho orgánu a rozhodnutia žalovaného by však právnu situáciu sťažovateľky žiadnym spôsobom nezmenili, resp. nedošlo by k zmene právneho postavenia sťažovateľky. Vydaním rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa obnovy konania aj napriek nezákonnosti nebolo zasiahnuté

do práv sťažovateľky. Za nehospodárne najvyšší správny súd považoval prípadné zrušenie rozhodnutia, ktoré nespôsobuje žiadne reálne negatívne právne účinky.

9. Námietku sťažovateľky, že orgány verejnej správy ju vtiahli do konania, ktoré sama nechcela, čím jej vznikli náklady, nepovažoval najvyšší správny súd za dôvodnú. Sťažovateľka sa totiž sama rozhodla podať proti prvostupňovému rozhodnutiu odvolanie, v ktorom namietala samotnú vecnú stránku posúdenia dôvodov obnovy konania, a nie procesné pochybenie spočívajúce v tom, že rozhodnutie nemalo byť vydané formou rozhodnutia, je nulitné a je potrebné ho zrušiť. Rovnako ujmu spočívajúcu v nepriaznivom vplyve rozhodnutí na iné konania sťažovateľka nijako nekonkretizovala a neosvedčila.

II.

Argumentácia sťažovateľky

10. Sťažovateľka argumentuje, že najvyšší správny súd vo svojej podstate aproboval protizákonné konanie a rozhodnutie správnych orgánov, ako aj správneho súdu. Najvyšší správny súd explicitne uviedol, že správne orgány vydali nezákonné rozhodnutie, čím porušili povinnosť podľa čl. 2 ods. 2 ústavy. Správne orgány konali nad rámec svojich právomocí, a preto uvedené svedčí o protiústavnosti napadnutého rozsudku.

11. Povinnosťou správnych orgánov je prihliadať na nulitu rozhodnutí *ex officio*. V prípade zistenia, že bolo vydané nulitné rozhodnutie, je potrebné takéto rozhodnutie v súlade s daňovým poriadkom zrušiť.

12. Sťažovateľka podala podnet, ktorý mal byť vybavený listom, no vydaním meritórneho rozhodnutia bola vťahnutá do správneho konania a vznikli jej náklady, a preto nepochybne došlo k porušeniu jej majetkových práv. Okrem toho v konaniach pred správnym orgánom boli konštatované určité tvrdenia týkajúce sa skutkového stavu, ktoré môžu mať nepochybne nepriaznivý vplyv aj na iné konania. Sťažovateľka má právny nárok na vydanie rozhodnutia, ktorým sa nulitné rozhodnutie zruší.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

13. 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.

14. V úvode tejto časti rozhodnutia ústavný súd konštatuje, že podľa svojej konštantnej judikatúry nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je zásadne oprávnený preskúmať a posudzovať právne názory všeobecného súdu, ktoré ho pri výklade a uplatňovaní zákonov viedli k rozhodnutiu vo veci samej, ani preskúmať, či v konaní pred všeobecnými súdmi bol alebo nebol náležite zistený skutkový stav veci a aké skutkové zistenia a právne závery

zo skutkového stavu všeobecný súd vyvodil (II. ÚS 21/96, III. ÚS 151/05). Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti takejto interpretácie a aplikácie s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách (II. ÚS 1/95, II. ÚS 21/96, I. ÚS 4/00, I. ÚS 17/01, II. ÚS 206/2015). Posúdenie vecí všeobecným súdom sa môže stať predmetom kritiky zo strany ústavného súdu iba v prípade, ak by závery, ktorými sa všeobecný súd vo svojom rozhodovaní riadil, boli zjavne neodôvodnené alebo arbitrárne. O arbitrárnosti (svojvôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam.

15. Podstatou námietok sťažovateľky je prílišná formálnosť, a tým aj arbitrárnosť v postupe kasačného súdu, ktorého povinnosťou bolo podľa sťažovateľky v dôsledku existencie nezákonného rozhodnutia orgánov verejnej správy tieto rozhodnutia zrušiť. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti v zásade kopíruje námietky, ktoré prezentovala v samotnom konaní pred kasačným súdom, s ktorými sa samotný kasačný súd podľa názoru ústavného súdu vysporiadal spôsobom, ktorým nemohlo dôjsť k zásahu do sťažovateľkou označených práv.

16. V ďalšej 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 naprávaniu 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 (IV. ÚS 596/2012, III. ÚS 502/2015, IV. ÚS 272/2020).

17. Ústavný súd, obmedzujúc sa na posúdenie ústavnej akceptovateľnosti napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu, pamätajúc na to, že nepredstavuje opravnú inštanciu všeobecných súdov, po preskúmaní odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu vo väzbe na obsah sťažnostnej argumentácie sťažovateľky dospel k záveru, že najvyšší správny súd odôvodnil ústavne akceptovateľným spôsobom sťažovateľkou namietaný záver o neexistencii dôvodov na zrušenie nezákonných rozhodnutí orgánov verejnej správy pre absenciu zásahu do právneho postavenia sťažovateľky.

18. Súčasťou už stabilnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu je tvrdenie o tom, že ústava nechráni práva teoretické a iluzórne, ale chráni práva konkrétne, vykonateľné, realizovateľné a efektívne (PL. ÚS 25/01, I. ÚS 5/02, PL. ÚS 111/2011), s čím je spojená aj potreba zohľadňovania reálneho dosahu zvoleného prostriedku ochrany práv na právne postavenie konkrétneho účastníka konania. Uvedený koncept nachádza svoje uplatnenie aj v konaní o ústavnej sťažnosti a spája v sebe nevyhnutnosť zohľadňovania reálnej ujmy na právach účastníka konania, a tým aj reálnej možnosti reparácie takejto ujmy, a to v záujme vyhnúť sa vydaniu takého rozhodnutia, ktoré by malo výlučne akademický charakter (II. ÚS 671/2017, IV. ÚS 232/2023).

19. Ochrana konkrétnych, vykonateľných, realizovateľných a efektívnych práv sa netýka výlučne len konania pred ústavným súdom, ale je uplatniteľná v akomkoľvek konaní pred všeobecným súdom vrátane konania v správnom súdnictve. Osobitným vyjadrením tohto postoja je v podmienkach správneho súdnictva aj už konštatovaný názor o tom, že správne súdnictvo neslúži akejkol'vek náprave nezákonnosti, ale len tej, ktorá má, prípadne môže mať reálny dopad na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého.

20. Sťažovateľka v konaní pred kasačným súdom v tejto súvislosti predostrela argumentáciu totožnú s tou, ktorú prezentuje aj v ústavnej sťažnosti, ktorou namietla jednak „*vtiahnutie do správneho konania, ktoré jej spôsobilo náklady*“, a jednak „*nepriaznivý dôsledok vydaných rozhodnutí orgánov verejnej správy na iné jej konania*“ (bod 9 tohto uznesenia).

21. V súvislosti s námietkou vtiahnutia do správneho konania najvyšší správny súd podľa názoru ústavného súdu celkom opodstatnene akcentoval, že sťažovateľka mala túto argumentáciu predostrieť už v odvolacom konaní pred žalovaným (Ministerstvo financií Slovenskej republiky). Sťažovateľka predostrela v príslušnom konaní pred žalovaným výlučne vecné námietky posúdenia dôvodov na obnovu konania, nie však námietky procesného pochybenia, ktoré malo spočívať vo vydaní rozhodnutia. Z uvedeného dôvodu je potom namieste uzavrieť, že sama svojou procesnou pasivitou v príslušnom správnom konaní minimálne zotrvala. Jej následná argumentácia v konaní pred kasačným súdom o vzniku nákladov v správnom konaní preto stráca opodstatnenie. Konštatovanie najvyššieho správneho súdu o nestotožnení sa s námietkou sťažovateľky o jej vtiahnutí do správneho konania preto ústavný súd považuje za odôvodnené ústavne akceptovateľným spôsobom.

22. Konfrontujúc relevantnú časť napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu, ústavný súd konštatuje, že sťažovateľka namietla aj nepriaznivý dôsledok vydaných rozhodnutí orgánov verejnej správy na iné jej konania. Predmetnú námietku však sťažovateľka bližšie neozrejmila. Nevyhnutnou podmienkou na náležité vysporiadanie sa akéhokolvek orgánu verejnej moci s námietkou účastníka príslušného konania je jej odôvodnenie. Platí to nielen pre konanie pred ústavným súdom (§ 43 ods. 1 zákona o ústavnom súde, m. m. IV. ÚS 255/2021), ale aj pre konanie kasačné. Pokiaľ preto sťažovateľka v kasačnej sťažnosti bližšie neozrejmila, v čom má nepriaznivý dôsledok vydaných rozhodnutí orgánov verejnej správy spočívať, ani záver kasačného súdu o neosvedčení tvrdenia z dôvodu absencie náležitého odôvodnenia nepovažuje ústavný súd za ústavne neudržateľný.

23. Vzhľadom na už prezentované čiastkové závery k jednotlivým námietkam sťažovateľky, ktoré prezentovala v rámci kasačného konania, ústavný súd konštatuje, že napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu spĺňa ústavnoprávne požiadavky súdneho rozhodnutia, pričom ústavný súd nezistil v jeho odôvodnení svojvôľu alebo arbitrárnosť, či formálnosť. Na podklade uvedeného je možno dospieť k záveru o tom, že napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nie je spôsobilý relevantným spôsobom zasiahnuť do základného práva sťažovateľky na súdnu ochranu a na spravodlivé súdne konanie či do základného práva vlastniť majetok a práva na pokojné užívanie majetku.

24. Keďže odôvodnenie najvyššieho správneho súdu k jednotlivým námietkam sťažovateľky, ktoré prezentovala v rámci kasačného konania a ktorými vo svojej podstate odôvodňovala reálny zásah do svojho právneho postavenia, je ústavne udržateľné, potom nemôže obstať ani požiadavka

sťažovateľky na zrušenie rozhodnutí orgánov verejnej správy na podklade výlučného tvrdenia o ich nezákonnosti. Takéto zrušenie by totiž malo výlučne formálny charakter, pričom jeho jediným cieľom by bolo zabezpečiť procesnú čistotu v postupe príslušných správnych orgánov bez prihliadnutia na právne postavenie sťažovateľky, čo, berúc do úvahy závery obsiahnuté v podstatnom v bodoch 16 a 18 tohto uznesenia, nemôže obstať.

25. V súlade s konštantnou judikatúrou ústavného súdu o zjavne neopodstatnenú sťažnosť ide vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať takú, pri ktorej predbežnom prerokovaní ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, ktorej reálnosť by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, IV. ÚS 16/04, I. ÚS 27/04, II. ÚS 1/05, IV. ÚS 55/05, IV. ÚS 136/05, III. ÚS 198/07).

26. Sumarizujúc uvedené, ústavný súd konštatuje, že z ústavnoprávneho hľadiska niet žiadneho dôvodu, aby sa závery napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu spochybňovali, a preto ústavný súd časť ústavnej sťažnosti vo veci namietaného porušenia čl. 46 ods. 1 ústavy, čl. 20 ods. 1 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu, ako aj postupom, ktorý predchádzal jeho vydaniu, odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde z dôvodu jej zjavnej neopodstatnenosti.

27. Pokiaľ sťažovateľka namieta poručenie čl. 7 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 14 dohovoru, tieto neobsahujú konkrétne práva, ktorých ochrany sa možno domáhať v konaní o ústavnej sťažnosti (m. m. I. ÚS 352/2023), čo je dôvod na odmietnutie zostávajúcej časti ústavnej sťažnosti pre jej zjavnú neopodstatnenosť podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

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

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

V Košiciach 27. júna 2023

Miroslav Duriš
predseda senátu