



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 464/2025-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej a zo sudcov Miroslava Duriša (sudca spravodajca) a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Stapring, a.s.**, Cintorínska 9, Bratislava, IČO 31 411 401, zastúpeného FAIRSQUARE advokátska kancelária s. r. o., Lazaretská 3/A, Bratislava, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 2SžNSS/4/2024 z 21. februára 2025 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 sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ označený v záhlaví tohto rozhodnutia sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 19. mája 2025 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s porušením čl. 1 ods. 1 ústavy a 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 sp. zn. 2SžNSS/4/2024 z 21. februára 2025. Sťažovateľ v petite ústavnej sťažnosti žiada, aby ústavný súd zrušil napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu a vec mu vrátil na ďalšie konanie a priznal mu náhradu trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľ obchodoval so svojimi cennými papiermi na regulovanom voľnom trhu Burzy cenných papierov v Bratislave, a. s. (ďalej len „Burza“), ktorej činnosť je regulovaná zákonom č. 429/2002 Z. z. o burze cenných papierov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o burze“). Sťažovateľ bol notifikovaný, že 28. mája 2015 prijalo predstavenstvo Burzy rozhodnutie o pozastavení obchodovania s cennými papiermi sťažovateľa z dôvodu nesplnenia si informačnej povinnosti, ktorá spočívala v doručení ročnej finančnej správy spoločne s dokladom o jej uverejnení. Následne Burza listom z 3. septembra 2015 oznámila sťažovateľovi, že rozhodnutím svojho predstavenstva podľa § 38 ods. 3 zákona o burze

z 28. mája 2015 vylúčila cenné papiere sťažovateľa z obchodovania na regulovanom voľnom trhu. Predmetné rozhodnutie však nebolo sťažovateľovi doručené.

3. Postup Burzy viedol k dvom nadväzujúcim správnym konaniam, a to i) k (už ukončenému) konaniu o preskúmanie zákonnosti opatrenia (listu Burzy) a ii) ku konaniu proti nečinnosti orgánu verejnej moci, v ktorom sťažovateľ požadoval doručenie rozhodnutia Burzy a nielen informatívneho listu, v ktorého obsahu spomína uvedené rozhodnutie.

4. Ústavná sťažnosť smeruje proti rozhodnutiu z druhého konania proti nečinnosti orgánu verejnej správy.

5. V rámci prvého konania o preskúmanie zákonnosti opatrenia (listu) Najvyšší súd Slovenskej republiky uzavrel, že Burza predstavuje orgán verejnej správy (bod 66 uznesenia sp. zn. 4Sžfk/2/2019 z 2. júla 2019). Žaloba sťažovateľa bola neúspešná z dôvodu zmeškania zákonnej lehoty na jej podanie.

6. V rámci druhého konania proti nečinnosti orgánu verejnej správy najvyšší správny súd konštatoval, že Burza nie je správnym orgánom, a napadnutým uznesením z 21. februára 2025 vec postúpil civilnému súdu – Mestskému súdu Bratislava III.

II.

Argumentácia sťažovateľa

7. Podstatou argumentácie sťažovateľa je námietka, že najvyšší správny súd postupoval arbitrárne, keď neakceptoval svoju právomoc rozhodovať v predmetnej veci a postúpil ju civilnému súdu, čím porušil základné právo sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy a jeho právo na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Svoj postup pritom dostatočne neodôvodnil a nevysporiadal sa ani so skorším (odlišným) právnym názorom najvyššieho súdu.

8. Základnou otázkou v napadnutom konaní bolo, či postup Burzy je vrchnostenským výkonom verejnej moci, resp. či možno Burzu považovať za správny orgán v zmysle správneho poriadku.

9. Najvyšší správny súd sa zaoberal otázkou aplikácie správneho poriadku na postup Burzy pri uplatňovaní jej právomoci podľa § 38 ods. 3 zákona o burze. Najvyšší správny súd v tejto súvislosti uviedol, že zákon o burze (v znení účinnom do 31. decembra 2015) výslovne neuvádzal, že by sa na postup Burzy pri vylúčení cenných papierov z trhu mal vzťahoval správny poriadok (bod 39 napadnutého uznesenia). Nie je zrejmý význam tejto úvahy, a to v kontexte s ustálenou súdnu praxou, podľa ktorej aplikácia správneho poriadku nie je podmienená explicitným odkazom naň v osobitnom predpise (napr. R 68/2002). Aplikačný rozsah správneho poriadku vymedzuje § 1 ods. 1, v zmysle ktorého sa správny poriadok vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ak osobitný zákon neustanovuje inak, a preto neobstojí úvaha najvyššieho správneho súdu v bode 39, podľa ktorej z absencie explicitného odkazu v osobitnom predpise odvodzuje neaplikovateľnosť správneho poriadku.

10. V prospech klasifikácie postupu Burzy ako administratívneho konania svedčia aj v rozhodnom čase účinné Pravidlá voľného regulovaného trhu Burzy, resp. aktuálne účinné znenie zákona

o burze. Zákon o burze účinný do 31. decembra 2015 nevyklučoval aplikáciu správneho poriadku na sporný postup, no aplikáciu správneho poriadku vylučovali Pravidlá regulovaného voľného trhu Burzy (čl. 10.18 v spojení s čl. 3.21). Takto formulované ustanovenie nevedie k vylúčeniu postupov orgánu spod akejkoľvek regulácie administratívnoprávnych ustanovení, t. j. nevedie ku klasifikácii vzťahov medzi dotknutými subjektmi ako civilnoprávných. Najvyšší správny súd predmetné ustanovenie pravidiel Burzy interpretoval extenzívne tak, že nejde len o vylúčenie aplikácie správneho poriadku, ale aj o nemožnosť považovať Burzu za administratívny orgán. Administratívne konanie je širším pojmom ako správne konanie, pričom vylúčenie aplikácie správneho poriadku sleduje uplatnenie osobitného administratívneho konania podľa osobitného zákona, nejde teda o elimináciu noriem správneho práva ako takého.

11. Administratívnoprávny charakter burzy je pritom zrejmy už z úvodných ustanovení zákona o burze, keď v zmysle § 2 ods. 3 pri výkone činnosti podľa odsekov 1 a 2 prináleží burze aj rozhodovanie v prípadoch ustanovených týmto zákonom. K tomuto záveru možno dospieť aj z ďalších ustanovení zákona o burze upravujúcich kompetenčné a procesné pravidlá činnosti burzy (§ 2 ods. 6, § 38 ods. 3), ktoré naznačujú vrchnostenský administratívny proces vo verejnej správe.

12. Najvyšší správny súd je obdobne nepresvedčivý aj pri analýze povahy Burzy ako inštitúcie, keď na jednej strane uviedol (bod 45), že Burza je akciová spoločnosť, ktorá organizuje trh a sleduje vlastné hospodárske záujmy a cieľom jej konania je dosiahnutie zisku, preto jej konanie a prijaté opatrenia nie vždy korelujú s verejným záujmom. Na druhej strane akceptuje vysokú mieru regulácie jej činnosti a potrebu zabezpečiť jej transparentnosť aj prostredníctvom dozoru regulačných orgánov. Napriek tomu dospel k záveru, že nevykonáva verejnú moc v tradičnom zmysle slova (bod 47). Uvedený právny záver najvyššieho správneho súdu neobstojí, keďže rovnaké charakteristiky možno pripísať súkromným zdravotným poisťovňam (akciové spoločnosti, sledovanie zisku, povolenie na činnosť, dozor príslušného orgánu), ale napriek tomu sú nepochybne správnymi orgánmi. Vymedzené *„inštitucionálne nastavenie Burzy pre jej podobnosť so súkromnou zdravotnou poisťovňou preto takisto vedie k záveru o jej verejnoprávnom charaktere.“*

13. Najvyšší správny súd následne v napadnutom uznesení bez náležitého odôvodnenia uvádza, že Burza je správnym orgánom iba vo vzťahu ku kótovaným cenným papierom. V odôvodnení tohto záveru sa najvyšší správny súd nezameriava na rozdiely medzi kótovaným a regulovaným voľným trhom (kde boli zaradené aj akcie sťažovateľa), namiesto toho všeobecne argumentuje povahou Burzy, ktorá na jednej strane je súkromným obchodníkom, ale uvedené neplatí v prípade kótovaných akcií. Takéto odôvodnenie je nedostatočné, zmätočné a protirečivé. Medzi kótovaným a regulovaným voľným trhom nie je taký zásadný rozdiel odôvodňujúci presah do súkromného práva. Totiž aj regulovaný voľný trh má prísne požiadavky na transparentnosť a je dôsledne regulovaný.

14. Pokiaľ ide o prvé konanie (týkajúce sa listu Burzy), najvyšší súd v kasačnom uznesení sp. zn. 4Sžfk/2/2019 vytkol Krajskému súdu v Nitre to, čo urobil v aktuálne prerokovanej veci najvyšší správny súd, t. j. že najprv vylúčil verejnoprávny charakter Burzy a následne uviedol,

že z iných ustanovení zákona o burze vyplýva verejnoprávny charakter konania Burzy (vo vzťahu ku kótovaným cenným papierom).

15. Najvyšší správny súd sa diametrálne odchyľil od kasačného uznesenia sp. zn. 4Sžfk/2/2019, pričom sťažovateľ poukazuje na body 63 a 66 tohto uznesenia, v ktorom najvyšší súd uviedol:

„Najvyšší súd Slovenskej republiky sa stotožnil s argumentáciou žalobcu, podľa názoru ktorého o tom, že žalovaný rozhoduje o vylúčení cenných papierov z obchodovania na regulovanom voľnom trhu v rámci správneho, resp. iného administratívneho konania, svedčí aj skutočnosť, že skutkové okolnosti, predstavujúce dôvod pre vylúčenie cenných papierov eminenta z obchodovania na regulovanom voľnom trhu, sú súčasne verejnoprávny deliktom, pre ktorý sa voči eminentovi vedie deliktuálne správne konanie...

... na proces rozhodovania žalovaného v otázkach, v ktorých mu rozhodovacie právomoci zveruje priamo zákon, je potrebné nazerať ako na verejnoprávny rozhodovací proces. Najvyšší súd Slovenskej republiky zastáva názor, že v prejednávanej veci možno žalovaného považovať za orgán verejnej moci v zmysle ustanovenia § 4 písm. d/ SSP, ktorému zákon o burze zveril okrem iného aj rozhodovanie o pozastavení obchodovania s cennými papiermi na regulovanom voľnom trhu, resp. rozhodovanie o vylúčení cenného papiera z príslušného trhu v prípade neodstránenia existujúcich nedostatkov, ktoré možno označiť ako rozhodovanie v oblasti verejnej správy.“

16. Najvyšší správny súd ako súd konajúci v prvej inštancii sa podľa sťažovateľa odchyľil od praxe, ktorú nastavil najvyšší súd ako kasačný súd, pričom tento odklon dostatočne nevysvetlil.

17. Sťažovateľ napokon argumentuje, že v civilnom konaní formuluje petit, ktorý predstavuje typizovaný petit správneho súdneho konania, keďže sa domáha vydania a doručenia rozhodnutia predstavenstva Burzy o vylúčení cenných papierov sťažovateľa z trhu. V systematike žalôb podľa Civilného sporového poriadku (ďalej aj „CSP“) tento žalobný návrh (v konaní proti nečinnosti) má najbližšie k žalobe o plnenie. Uvedený petit (obsah toho, čo má žalovaný plniť, t. j. vydať rozhodnutie a doručiť ho) spadá pod znenie petitu v konaní o žalobách proti nečinnosti podľa Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“). Je „zvláštna“ žiadať o vydanie rozhodnutia a jeho doručenie v civilnom sporovom konaní. S touto okolnosťou sa najvyšší správny súd v napadnutom uznesení tiež nevysporiadal.

18. Sťažovateľ argumentuje, že v danej veci je daná právomoc ústavného súdu, a to s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. III. ÚS 115/2022. Mestský súd doteraz nepodal návrh kompetenčnému senátu najvyššieho súdu, resp. nevyjadril nesúhlas s vlastnou právomocou. Z uvedeného dôvodu nemožno konštatovať neprípustnosť ústavnej sťažnosti z dôvodu súbežnej právomoci iného súdneho orgánu.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

19. Ústavný súd v rámci predbežného prerokovania ústavnej sťažnosti zistil, že zákonná sudkyňa v konaní mestského súdu vedeného pod sp. zn. 77CbBu/2/2025 (právna vec sťažovateľa postúpená najvyšším správnym súdom, pozn.) postúpila predmetnú právnu vec 10. júna 2025 najvyššiemu

súdu (kompetenčnému senátu) na rozhodnutie o kompetenčnom spore. Zákonná sudkyňa vo svojom postúpení vyjadrila právny názor, podľa ktorého absentuje právomoc mestského súdu na prejednanie a rozhodnutie v danej veci, keďže ide o správnu žalobu. Je teda zrejmé, že výsledok rozhodovania o podaní mestského súdu môže byť identický s tým, ktorého sa sťažovateľ ústavnou sťažnosťou domáha (vrátenie veci na rozhodovanie do sústavy správneho súdnictva).

20. Ústavný súd už v skoršom rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 115/2022 (na ktoré sa v inom kontexte odvolával aj sťažovateľ) uviedol, že § 11 CSP (v aktuálnom znení) je aplikovateľný aj na situáciu, keď správny súd postúpi vec všeobecnému (civilnému) súdu. Predmetné ustanovenie totiž zakotvilo existenciu kompetenčného senátu ako rozhodovacieho telesa vytvoreného na princípe paritného zastúpenia sudcov najvyššieho súdu i najvyššieho správneho súdu a určeného na rozhodovanie sporov o právomoc medzi súdmi a inými orgánmi. Vzhľadom na to, že ide o ustanovenie systematicky zaradené v Civilnom sporovom poriadku, čo je procesný predpis regulujúci rozhodovanie súkromnoprávnych vecí, použitú kategóriu „súd“ nemožno v spojení s § 3 CSP vykladať inak než koncentráciou na kategóriu súdov rozhodujúcich súkromnoprávne spory a iné súkromnoprávne veci, ak ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú iné orgány. Ďalšia právomoc vymedzená v § 4 CSP je v okolnostiach veci sťažovateľa irelevantná. V terminológii Civilného sporového poriadku je správne súdy, ktoré súkromnoprávne veci zásadne nerozhodujú, potrebné zaradiť do kategórie iných orgánov v zmysle § 11 ods. 1 CSP, keďže špeciálnejšie koncipovaného ustanovenia upravujúceho rozhodovanie kompetenčného konfliktu vyvolaného nesúhlasom civilného súdu s postúpením veci zo správneho súdu niet ani v Civilnom sporovom poriadku, ani v Správnom súdnom poriadku. V prospech tohto konceptu napokon podporne svedčí aj znenie § 8 ods. 1 SSP účinné od 1. júna 2022, podľa ktorého kompetenčné spory medzi súdmi, ak je sporné, či vec patrí do správneho súdnictva, zásadne rozhoduje kompetenčný senát podľa § 11 CSP. Aj v zmysle dôvodovej správy k novoformulovanému § 8 ods. 1 SSP sa ním totiž *„potvrzuje výklad, v zmysle ktorého spory – ak nejde o spory medzi najvyššími súdnymi inštančiami – o tom, či vec patrí do správneho súdnictva, rozhoduje kompetenčný senát“*. Zjavne teda nejde o zakotvenie nového pravidla, ale o potvrdenie dosiaľ preferovanej interpretácie.

21. Z tohto hľadiska aj v aktuálne prerokúvanej veci nemožno nič vytknúť postupu mestského súdu, ktorý po nesúhlase s postúpením veci od najvyššieho správneho súdu predložil podľa § 43 ods. 2 CSP vec kompetenčnému senátu kreovanému podľa § 11 ods. 1 CSP. Ten o kompetenčnom konflikte riadne rozhodne, čím predurčí pre súdy záväzným spôsobom právomoc civilného súdnictva (§ 3 a § 4 CSP) alebo právomoc správneho súdnictva (§ 6 SSP) na rozhodnutie o žalobe sťažovateľa.

22. Uvedené procesné okolnosti, ktoré vznikli po podaní ústavnej sťažnosti a na ktorých vznik nemal sťažovateľ žiaden priamy a bezprostredný dopad v zmysle možnosti vlastným konaním vyvolať danú procesnú situáciu, t. j. postúpenie veci kompetenčnému senátu, majú dopad na právomoc ústavného súdu. Ide o kategóriu prameniaca v princípe subsidiarity zakotvenom v čl. 127 ods. 1 ústavy a nadväzne v § 132 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“). Zmysel a účel tohto princípu spočíva v tom, že ochrana ústavnosti nie je a podľa svojej povahy ani nemôže byť výlučne úlohou ústavného súdu, ale je úlohou

všetkých orgánov verejnej moci v rámci im zverených kompetencií. Právomoc ústavného súdu podľa čl. 127 ods. 1 ústavy predstavuje *ultima ratio* inštitucionálny mechanizmus, ktorý sa uplatní až v prípade nefunkčnosti všetkých ostatných orgánov verejnej moci, ktoré sa na ochrane ústavnosti podieľajú. Opačný záver by znamenal popieranie princípu subsidiarity právomoci ústavného súdu (porovnaj III. ÚS 149/04, IV. ÚS 135/05, II. ÚS 156/09, I. ÚS 480/2013, III. ÚS 358/2020, III. ÚS 403/2020, III. ÚS 415/2020).

23. Povaha ústavnej sťažnosti ako *ultima ratio* prostriedku ochrany základných práv a slobôd znamená, že ústavný súd je povinný ju odmietnuť, pokiaľ procesné okolnosti konania na inom súde ešte poskytnutie účinnej ochrany základným právam a slobodám účastníka takého konania umožňujú. V konaní o žalobe sťažovateľa tieto okolnosti nastali tým, že mestský súd ako civilný súd, ktorému vec najvyšší správny súd postúpil, prejavil nesúhlas s postúpením tak, že právom aprobevaným postupom podľa § 43 ods. 2 CSP predložil súdny spis kompetenčnému senátu na rozhodnutie o kompetenčnom konflikte. Rozhodovanie o kompetenčnom konflikte, ako to už ústavný súd uviedol, sťažovateľ nebol oprávnený navrhnúť. Išlo o autonómne rozhodnutie súdu, ktorému bola vec postúpená. Pre ústavný súd je však podstatné, že rozhodnutie kompetenčného senátu je spôsobilé viesť k výsledku, ktorý požaduje sťažovateľ svojou ústavnou sťažnosťou, a tým doceliť poskytnutie ochrany jeho základným právam a slobodám spôsobom, ktorého sa domáha. Okrem toho meritórnym preskúmaním ústavnej sťažnosti ústavným súdom by došlo k vzniku ústavne neakceptovateľného stavu, keď by v zásade o rovnakej veci rozhodovali paralelne viaceré orgány súdneho typu – kompetenčný senát a ústavný súd (porov. *mutatis mutandis* II. ÚS 1/08, II. ÚS 393/2014, III. ÚS 632/2014, IV. ÚS 146/08, IV. ÚS 420/2011). Išlo by o stav, ktorý je v právnom štáte neaprobateľný, pretože by mohol viesť k rozdielnym rozhodnutiam v rovnakej veci, čo by malo negatívne (a len ťažko odstrániteľné) dôsledky na právnu istotu tvoriacu integrálnu súčasť princípov právneho štátu.

24. Právomoc ústavného súdu meritórne rozhodnúť o ústavnej sťažnosti sťažovateľa je preto v dôsledku začatia rozhodovania o kompetenčnom konflikte vylúčená. Hoci táto prekážka nastala až po podaní ústavnej sťažnosti, t. j. nebola prítomná v čase podania ústavnej sťažnosti, vznikla pred predbežným prerokovaním ústavnej sťažnosti, preto ústavný súd odmietol ústavnú sťažnosť pre nedostatok právomoci na jej prerokovanie podľa § 56 ods. 2 písm. a) a § 132 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Vzhľadom na to, že nešlo o ústavnú sťažnosť prijatú na ďalšie konanie, nevznikla prekážka pre odmietnutie ústavnej sťažnosti s jedinou procesnou možnosťou spočívajúcou v zastavení konania tak, ako postupoval ústavný súd v obdobných veciach (napr. II. ÚS 230/2013, II. ÚS 410/2013, IV. ÚS 37/2014, III. ÚS 124/2015, III. ÚS 115/2022). V uvedených skorších veciach totiž vždy vznikla uvedená neodstrániteľná podmienka konania až po prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie, preto ústavný súd nemohol tieto ústavné sťažnosti odmietnuť, ale len konanie o nich zastaviť.

25. Ako už ústavný súd v rozhodnutí sp. zn. III. ÚS 115/2022 uviedol, absencia meritórneho rozhodnutia ústavného súdu v konaní o ochrane základných práv slobôd pritom nevyvoláva žiadne pochybnosti o možnej *denegationis iustitiae*. Po rozhodnutí kompetenčného senátu sťažovateľovi nebude nič brániť, aby sa v prípade jeho presvedčenia o porušení jeho základných práv a slobôd

právnymi účinkami rozhodnutia kompetenčného senátu obrátil na ústavný súd s novou ústavnou sťažnosťou.

26. Keďže ústavná sťažnosť sťažovateľa bola odmietnutá ako celok už pri jej predbežnom prerokovaní, rozhodovanie o jeho ďalších návrhoch v uvedenej veci stratilo opodstatnenie.

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

V Košiciach 6. augusta 2025

Jana Baricová
predsedníčka senátu