



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 512/2013-9

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 15. októbra 2013 predbežne prerokoval sťažnosť P. D., B., zastúpeného advokátom Mgr. L. L., B., vo veci namietaného porušenia čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 9 Sžso 76/2011 z 25. apríla 2012 a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť P. D. o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 13. septembra 2012 doručená sťažnosť P. D., B. (ďalej len „sťažovateľ“), ktorou namieta porušenie základného práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a základného práva na preskúmanie zákonnosti rozhodnutí orgánov verejnej správy zaručeného v čl. 46 ods. 2 ústavy rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 9 Sžso 76/2011 z 25. apríla 2012.

2. Z obsahu sťažnosti a jej príloh bol zistený tento skutkový stav:

2.1 Sťažovateľ sa žalobou (podanou pôvodne Krajskému súdu v Bratislave) domáhal preskúmania zákonnosti prvostupňového rozhodnutia z 12. februára 2009 a druhostupňového rozhodnutia z 15. októbra 2009 vydaných Úradom pre dohľad nad zdravotnou starostlivosťou (ďalej len „úrad pre dohľad“), ktorými mu na návrh Všeobecnej zdravotnej poisťovne bolo vyrubené poistné na zdravotné poistenie za obdobie júl 1999 až december 2000. V žalobe namietal voči uloženej povinnosti platiť poistné, ktorá mu údajne vznikla len preto, lebo ho úrad práce pri prihlasovaní do evidencii uchádzačov o prácu nesprávne informoval, že si má poistné platiť sám. Z toho vyvodzoval jednak porušenie princípu legality, keďže konal v dobrej viere pre mylnú informáciu pracovníka úradu práce, jednak porušenie ľudských práv, pretože v danom období bol nemajetný a mal zdroje jedine na zabezpečenie svojho práva na život. Ďalej namietal procesné pochybenia žalovaného (nesprávne doručenie výzvy na vyjadrenie, nedoručenie vyjadrenia poisťovne).

Krajský súd v Trnave (ďalej len „krajský súd“), ktorému bola vec postúpená, žalobu rozsudkom č. k. 24 S 24/2010-44 z 12. januára 2011 zamietol. V jeho odôvodnení sa zaoberal len námietkami uplatnenými sťažovateľom v žalobe.

2.2 Proti tomuto rozsudku podal sťažovateľ (už zastúpený advokátom) odvolanie, v ktorom sa obmedzil na dve výčitky:

a) Žalovaný úrad pre dohľad nemal právomoc na konanie, pretože ustanovenie § 18 ods. 1 písm. a) tretieho bodu zákona č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení účinnom ku dňu vydania napadnutého rozhodnutia (ďalej len „zákon č. 581/2004 Z. z.“) zveruje do právomoci žalovaného len vydávanie platobných výmerov vo veciach preddavkov a nedoplatkov na poistnom podľa 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 (ďalej len „zákon č. 580/2004 Z. z.“), ktorý je však účinný až od 1. januára 2006. Sťažovateľovi bolo ale poistné vymerané za obdobie, na ktoré sa podľa jeho názoru právomoc žalovaného nevzťahovala (júl 1999 až december 2000).

b) Sťažovateľ uhradil navrhujúcej Všeobecnej zdravotnej poisťovni určité platby, ktoré však táto nesprávnou aplikáciou ustanovení Obchodného zákonníka, ktoré sa na daný

vzťah vôbec nemohli použiť, nezapočítala ako (čiastočné) platby poistného. Žalovaný sa s týmto postupom poisťovne nesprávne stotožnil, v dôsledku čoho nesprávne konštatoval, že poistné nebolo zaplatené ani sčasti, čím napadnuté rozhodnutie vychádza z nesprávne zisteného skutkového stavu.

V odvolacom petite sťažovateľ navrhol, aby najvyšší súd *„napadnutý rozsudok Krajského súdu... zrušil a zastavil konanie alebo aby napadnutý rozsudok... zmenil tak, že... rozhodnutie žalovaného zruší a vec vráti žalovanému na ďalšie konanie“*.

2.3 Najvyšší súd rozsudkom sp. zn. 9 Sžso 76/2011 z 25. apríla 2012 potvrdil rozsudok krajského súdu v podstate bez toho, aby sa akokoľvek zaoberal výčítkami sťažovateľa obsiahnutými v odvolaní. Tento postup odvolací súd odôvodnil takto:

„Pokiaľ žalobca v podanom odvolaní rozšíril dôvody, pre ktoré považuje rozhodnutie žalovaného za nezákonné, odvolací súd na tieto ďalšie dôvody nemohol prihliadať z dôvodu koncentračnej zásady, upravenej v § 250h O. s. p., pretože pokiaľ žalobca chcel, aby aj tieto dôvody boli predmetom prieskumu, v zmysle vyššie citovaného zákonného ustanovenia [t. j. § 250h ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku (ďalej aj „OSP“), podľa ktorého môže žalobca rozšíriť rozsah napadnutia správneho rozhodnutia len v lehote na podanie žaloby, pozn.] ich mal uviesť v žalobe v stanovenej zákonnej dvojmesačnej lehote od právoplatnosti napadnutého rozhodnutia žalovaného.“

3. Proti tomuto rozsudku smeruje predbežne prerokúvaná sťažnosť. Sťažovateľ v nej odkazuje na § 250j ods. 3 OSP, podľa ktorého je súd povinný zrušiť rozhodnutie správneho orgánu a zastaviť konanie, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol podľa zákona oprávnený; rozsahom a dôvodmi žaloby pritom nie je viazaný. Sťažovateľ tak podľa svojho názoru mohol námietku nedostatku právomoci žalovaného správneho orgánu uplatniť kedykoľvek za konania a urobil tak v odvolaní. Porušenie svojich práv sťažovateľ odôvodnil takto:

„Tým, že sa Najvyšší súd... odmietol týmto dôvodom odvolania vecne zaoberať poukazom na koncentračnú zásadu vyplývajúcu z § 250h OSP, aj napriek tomu, že sa jednalo o dôvod zrušenia napadnutých správnych rozhodnutí podľa § 250j ods. 3 druhá a tretia veta OSP, na ktorý mal prihliadať z úradnej povinnosti, bez ohľadu na obsah žaloby

a v ktoromkoľvek štádiu konania, Najvyšší súd... porušil právo sťažovateľa podľa článku 46 ods. 1 a ods. 2 Ústavy...“

Na základe toho sťažovateľ ústavnému súdu navrhol, aby prijal jeho sťažnosť na ďalšie konanie a vydal takýto nález:

„1. Základné právo na súdnu a inú právnu ochranu navrhovateľa (zrejme sťažovateľa, pozn.) podľa článku 46 ods. 1 a 2 Ústavy... rozsudkom Najvyššieho súdu... z 25. 4. 2012 v konaní vedenom pod sp. zn. 9Sžso/76/2011 porušené bolo.

2. Rozsudok Najvyššieho súdu... z 25. 4. 2012 v konaní vedenom pod sp. zn. 9Sžso/76/2011 sa zrušuje a vec sa vracia Najvyššiemu súdu..., aby o nej znovu konal a rozhodol.“

4. Ústavný súd podľa § 25 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) sťažnosť predbežne prerokoval, pričom ju skúmal z hľadísk uvedených v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

5. V sťažnosti sa namieta porušenie základného práva na súdnu ochranu zaručeného v čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy tým, že najvyšší súd sa nezaoberal novou námietkou sťažovateľa v odvolaní, hoci išlo o námietku, ktorú mal inak súd vziať do úvahy *ex offo*.

5.1 Ustanovenie § 250j ods. 3 OSP skutočne ukladá súdu zrušiť napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a zastaviť konanie, ak rozhodnutie vydal orgán, ktorý na to nebol oprávnený. V týchto prípadoch súd nie je viazaný ani žalobnými dôvodmi. Za týchto okolností ústavný súd musí prisvedčiť názoru sťažovateľa, že takúto námietku môže žalobca uplatniť nielen v dvojmesačnej lehote na podanie žaloby (§ 250h ods. 1 OSP). Logicky totiž platí, že ak je súd povinný na nedostatok právomoci správneho orgánu prihliadať kedykoľvek za konania až do vyhlásenia rozsudku aj bez námietky (t. j. *ex offo*), *a fortiori* môže žalobca na takúto vadu súd upozorniť taktiež až do vyhlásenia rozsudku. Ak si prvostupňový (krajský) súd túto vadu nevšimne, hoci si ju podľa § 250j ods. 3 OSP všimnúť

mal, ide podľa názoru ústavného súdu o nesprávne právne posúdenie ním prerokúvanej veci, čo zakladá odvolací dôvod podľa § 205 ods. 2 písm. f) v spojení s § 250ja ods. 1 a § 246c OSP. Názor najvyššieho súdu v napadnutom rozsudku, že na námietku nedostatku právomoci žalovaného správneho orgánu nemohol prihliadať, tak podľa názoru ústavného súdu odporuje ustanoveniu § 250j ods. 3 OSP. Naopak, povinnosťou najvyššieho súdu bolo na túto námietku reagovať a vyrovnať sa s ňou. V dôsledku tohto nesprávneho názoru tak odôvodnenie najvyššieho súdu nezodpovedá požiadavkám § 157 ods. 2 OSP, a tým ani čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy.

5.2 Ústavný súd však vo svojej judikatúre zdôrazňuje, že nie je alternatívnou ani opravnou inštanciou vo veciach patriacich do právomoci všeobecných súdov, ani orgánom ochrany zákonnosti, ale nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy). Je síce pravdou, že v jednom zo svojich skorších rozhodnutí ústavný súd vyslovil, že porušením čl. 46 ods. 1 ústavy je každé porušenie zákona upravujúceho konanie pred súdom [(porov. I. ÚS 26/94, č. 2/1994 Zbierky nálezov a uznesení ústavného súdu (ďalej len „Zb. ÚS“)], tento názor sa v neskoršej judikatúre neudržal. Podľa v súčasnosti už ustálenej judikatúry sa nie každé porušenie zákonnosti považuje zároveň za porušenie ústavnosti (porov. v tomto smere už II. ÚS 23/96, č. 6/1997 Zb. ÚS, ale napr. aj II. ÚS 273/2013). Podľa ústavného súdu je teda pri posudzovaní nedostatkov v postupe všeobecného súdu pred vydaním napadnutého rozhodnutia vždy potrebné uvážiť, do akej miery prípadné vyslovenie porušenia práva sťažovateľa a vrátenie veci všeobecnému súdu na ďalšie konanie zakladá pre sťažovateľa aspoň trochu reálnu možnosť dosiahnuť iné (pre neho priaznivejšie), nové rozhodnutie. Ak takáto možnosť neexistuje, pretože napadnuté rozhodnutie je správne a ani prípadné odstránenie vytýkaného nedostatku v novom konaní by neumožnilo všeobecnému súdu rozhodnúť inak, pre sťažovateľa priaznivejšie, treba podľa názoru ústavného súdu považovať takýto procesný nedostatok – hoci by aj bol porušením zákona – len za porušenie zákonnosti, no nie ústavnosti. Preto je podľa ústavného súdu vylúčené, aby vyslovil porušenie čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy v dôsledku porušenia procesného predpisu (Občianskeho súdneho poriadku) v konaní všeobecného súdu o žalobe proti rozhodnutiu správneho orgánu, ak by ani v prípade, že by všeobecný súd v ďalšom konaní vytknutý nedostatok odstránil, v dôsledku jednoznačnej zákonnej úpravy

ani teoreticky neprichádzalo do úvahy, aby súd žalobe sťažovateľa vyhovel a napadnuté rozhodnutie správneho orgánu zrušil.

5.3 Právomoc úradu pre dohľad na konanie vo veciach zdravotného poistenia vyplýva z ustanovenia § 18 ods. 1 písm. a) tretieho bodu zákona č. 581/2004 Z. z., podľa ktorého úrad pre dohľad „vykonáva dohľad nad verejným zdravotným poistením tým, že... vydáva platobné výmery vo veciach uplatnených zdravotnou poisťovňou, ak ide o pohľadávky na poistnom vyplývajúce z neodvedených preddavkov na poistné alebo neodvedeného nedoplatku na poistnom podľa osobitného predpisu (odkaz na § 17 ods. 7 a § 19 ods. 11 zákona č. 580/2004 Z. z. atď., pozn.), úroky z omeškania (odkaz na § 18 ods. 1 cit. zákona, pozn.) a pohľadávky vyplývajúce z nezaplatenej úhrady za neodkladnú zdravotnú starostlivosť podľa osobitného predpisu...“. Citované ustanovenie ani žiadne iné ustanovenie zákona č. 581/2004 Z. z. výslovne nezakladá právomoc úradu pre dohľad konať vo veciach poistného na zdravotné poistenie podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2005 [zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 273/1994 Z. z. o zdravotnom poistení, financovaní zdravotného poistenia, o zriadení Všeobecnej zdravotnej poisťovne a o zriaďovaní rezortných, odvetvových, podnikových a občianskych zdravotných poisťovní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 273/1994 Z. z.“)]. Sťažovateľova povinnosť platiť poistné na zdravotné poistenie sa však týkala práve obdobia pred týmto dátumom. V dôsledku toho sa mala spravovať citovaným zákonom č. 273/1994 Z. z.

Napriek absencii výslovného zákonného ustanovenia v pôvodnom znení zákona č. 581/2004 Z. z., ktoré by oprávňovalo úrad pre dohľad na konanie o poistnom podľa zákona č. 273/1994 Z. z., nemožno podľa ústavného súdu dospieť k názoru, že jeho právomoc na takéto konanie nebola daná. Predovšetkým, ako vyplýva z ustanovení § 68 a nasl. zákona č. 581/2004 Z. z., uvedeným zákonom došlo k zmene právnej formy, v ktorej sa pripúšťala činnosť zdravotných poisťovní. Podľa § 28 ods. 1, § 29 ods. 2 a § 33 zákona č. 273/1994 Z. z. boli zdravotné poisťovne verejnoprávnymi inštitúciami, ktorým bolo zverené vykonávanie zdravotného poistenia, a v tejto súvislosti aj autoritatívne rozhodovanie v týchto veciach [porov. § 37 písm. b) v spojení s § 58 a § 59 cit. zákona]. Zákon č. 581/2004 Z. z., naopak, predpokladal, že zdravotné poisťovne budú môcť pôsobiť

len v právnej forme „akciovej spoločnosti“ (§ 2 ods. 1 tohto zákona), teda ako subjekty súkromného (obchodného) práva, ktoré nemali vykonávať žiadnu verejnú moc. V súvislosti s tým došlo k zriadeniu úradu pre dohľad ako orgánu verejnej správy, ktorý mal prevziať časť verejnomocenskej agendy zdravotných poisťovní, medzi iným aj vymeriavanie poistného na zdravotné poistenie. O tom svedčí predovšetkým znenie ustanovenia § 84 zákona č. 581/2004 Z. z., podľa ktorého mali zo zdravotných poisťovní (zriadených podľa zákona č. 273/1994 Z. z.) prejsť na úrad pre dohľad všetky správne konania neskončené k určitému dňu. Citované ustanovenie predpokladalo prechod všetkých správnych konaní bez ohľadu na to, či sa týkali platenia poistného podľa zákona č. 581/2004 Z. z. alebo platenia poistného podľa predchádzajúceho zákona č. 273/1994 Z. z. Podľa ústavného súdu však uvedené ustanovenie v systematickej súvislosti s ustanoveniami o povinnej transformácii dovtedajších zdravotných poisťovní na akciové spoločnosti a o na to nadväzujúcom zániku oprávnenia vykonávať zdravotné poistenie možno vykladať len tak, že na úrad pre dohľad prechádzala právomoc rozhodovať aj vo veciach poistného na zdravotné poistenie podľa zákona č. 273/1994 Z. z. Ak by to tak nebolo, došlo by k situácii, že po 30. septembri 2005 by nemal kto začať konanie vo veciach takéhoto poistného, oprávnenie dovtedajších poisťovní na takéto konanie by totiž zaniklo transformáciou na akciovú spoločnosť (§ 74 ods. 2 zákona č. 581/2004 Z. z.) alebo najneskôr 30. septembra 2005 (§ 80 cit. zákona), novovzniknutým zdravotným poisťovniam vo forme akciovej spoločnosti však zákon žiadne verejnomocenské oprávnenia na vedenie takýchto konaní nezveruje. K tomu, že právomoc úradu pre dohľad je daná aj vo veciach platenia poistného podľa zákona č. 273/1994 Z. z., dospela aj judikatúra najvyššieho súdu (pozri sp. zn. 4 Sžso 43/2008).

Opísaný nedostatok právnej úpravy, ktorý však podľa ústavného súdu bolo možné preklenúť systematickým a teleologickým výkladom § 84 zákona č. 581/2004, bol odstránený zákonom č. 581/2008 Z. z., ktorým bol do zákona č. 581/2004 Z. z. s účinnosťou od 1. januára 2009 doplnený nový § 85h, ktorý výslovne oprávnil zdravotné poisťovne uplatňovať na úrade pre dohľad pohľadávky na poistnom na zdravotné poistenie podľa predpisov účinných pred 1. januárom 2005, t. j. podľa zákona č. 273/1994 Z. z. (pozri v tomto smere aj bod 19 spoločnej správy o prerokovaní vládneho návrhu zákona, ktorým sa

mení a dopĺňa zákon č. 581/2004 Z. z. o zdravotných poisťovniach, dohľade nad zdravotnou starostlivosťou a o zmene a doplnení niektorých úkonov v znení neskorých predpisov a o zmene a doplnení kona č. 580/2004 Z. z. o zdravotnom poistení a o zmene a doplnení kona č. 95/2002 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých úkonov v znení neskorých predpisov, Nrodn rada Slovenskej republiky, IV. volebn obdobie, tlač 801a). Najneskôr od tohto dátumu tak podľa stavnho súdu nemožno mať rozumn pochybnosti o právomoci úradu pre dohľad na vydávanie platobných výmerov aj v týchto veciach.

V prerokúvanej veci bol návrh Všeobecnej zdravotnej poisťovne uplatnen na úrade pre dohľad ešte 18. decembra 2008, teda pred účinnosťou uvedenej novely. Avšak prvostupnv rozhodnutie bolo vydan aš 12. februára 2009, teda uš za jej účinnosti. Prvostupnv rozhodnutie tak nepochybne vychádzalo z právneho stavu, ktor existoval v čase jeho vydania, a úrad pre dohľad mal v zmysle uvedeneho výkladu na jeho vydanie právomoc, rovnako ako mal právomoc na vydanie druhostupnvho rozhodnutia z 15. októbra 2009. Len na dôvažok sa Źiada dodať, že ak by sa totožn konanie začalo aš po 1. januári 2009, platili by v ňom pre uplatnjcu zdravotn poisťovní urit procesn ľavy na úkor práv sťžovateľa (porov.  77a ods. 4 kona č. 581/2009 Z. z. v znení účinnom od 1. januára 2009).

Na základe týchto úvah dospel ústavný súd k záveru, že sťžovateľom vznesen námietka nedostatku právomoci úradu pre dohľad na vydanie napadnutých sprvnch rozhodnut celkom zjavne nezodpovedá úkonu. Na veci by sa pritom nič nezmenilo ani vtedy, keby sa ňou bol najvyšší súd vo svojom rozsudku zaoberal. Preto podľa názoru stavnho súdu nemožno pochybenie najvyššieho súdu spoivajce v nevyrovnaní sa s námietkou sťžovateľa považovať za natoľko intenzívne, aby zasahovalo do ústavnej sféry, na ochranu ktorej je ústavný súd povelan (porov. uš citovan čl. 124 stavy).

6. Podľa ustanovenia č 25 ods. 2 kona o ústavnom súde môže ústavný súd pri predbežnom prerokovaní odmietnuť okrem iného tak sťžnosť, ktor je zjavne neopodstatnen. Za zjavne neopodstatnen sa podľa konštantnej judikatúry stavnho súdu považuje najmä tak návrh (tak sťžnosť), ktorým nemohlo dôjsť k porušeniu základného

práva označeného sťažovateľom, pretože nie je daná jeho vzájomná súvislosť s napadnutým postupom alebo rozhodnutím orgánu verejnej moci (napr. II. ÚS 1/05, II. ÚS 20/05, IV. ÚS 288/05, II. ÚS 298/06). Podľa toho, čo bolo uvedené v bodoch 5.2 a 5.3, je vylúčené, aby ústavný súd mohol v konaní vo veci samej vysloviť porušenie základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy, a preto pri predbežnom prerokovaní sťažnosti dospel k záveru, že ju treba v tejto časti odmietnuť ako zjavne neopodstatnenú, čo sa aj vo výroku tohto uznesenia stalo.

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

V Košiciach 15. októbra 2013