



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 650/2024-17

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Petra Molnára (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Ľuboša Szigetiho v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky **S & B Enhanced Finance, a. s.**, Panská 9, Bratislava, IČO 36 865 702, zastúpenej Prosman a Pavlovič advokátska kancelária, s.r.o., Hlavná 31, Trnava, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 8Sfk/10/2023 z 28. marca 2024 takto

rozhodol:

Ústavnú sťažnosť **odmietá**.

Odôvodnenie:

I.

Ústavná sťažnosť sťažovateľky a skutkový stav veci

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 10. júla 2024 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a práv podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) uznesením najvyššieho správneho súdu sp. zn. 8Sfk/10/2023 z 28. marca 2024 (ďalej len „napadnuté uznesenie“). Navrhuje napadnuté uznesenie zrušiť a vrátiť vec najvyššiemu správneému súdu na ďalšie konanie. Domáha sa i náhrady trov právneho zastúpenia.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľka je jednou z akcionárov spoločnosti NOVIS Insurance Company, NOVIS Versicherungsgesellschaft, NOVIS Compagnia di Assicurazioni, NOVIS Poist'ovňa a.s., Námestie Ľudovíta Štúra 2, Bratislava 811 02 (ďalej aj „NOVIS“, „účastník konania“ alebo „dohliadaný subjekt“).

3. Sťažovateľka sa žalobou opomenutého účastníka na správnom súde domáhala, aby rozhodol o povinnosti Národnej banky Slovenska (ďalej len „NBS“ alebo „žalovaná“) doručiť jej ako akcionárovi spoločnosti NOVIS rozhodnutia NBS, útvaru dohľadu nad finančným trhom č. sp. NBS1-100-053-337, č. z. 100-000-283-209 z 19. apríla 2021 a rozhodnutie Bankovej rady NBS č. sp. NBS1-000-061-006, č. z. 100-000-293-318 z 21. júna 2021, ktorými spoločnosti NOVIS ako dohliadanému subjektu bolo za správny delikt uložené opatrenie na odstránenie a nápravu zistených nedostatkov [doplniť hodnotu investovaných aktív do hodnoty stavu poisťných účtov v rozsahu 20 miliónov eur najneskôr do 31. augusta 2021 a vo zvyšnom rozsahu približne 10 miliónov eur najneskôr do 30. októbra 2021 (ďalej len „sankcia“); a investovať poisťné prijaté od klientov na základe poisťných zmlúv minimálne vo výške a spôsobom súladným so zmluvným záväzkom do hodnoty stavu poisťných účtov].

4. Krajský súd v Bratislave (ďalej len „správny súd“) uznesením sp. zn. 5S/208/2022 z 27. septembra 2022 (ďalej len „uznesenie správneho súdu“) žalobu odmietol s odôvodnením, že sťažovateľka je neoprávnená osoba na jej podanie podľa § 98 ods. 1 písm. e) Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), a to z nasledujúcich dôvodov:

a) rozhodnutiami NBS bola uložená sankcia spoločnosti NOVIS podľa § 139 ods. 1 písm. a) zákona č. 39/2015 Z. z. o poisťovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov;

b) z administratívneho spisu správny súd zistil, že sťažovateľka nebola účastníčkou predmetného administratívneho konania. Správny súd preto v zmysle § 179 SSP overil správnosť tvrdenia sťažovateľky, že mala byť účastníčkou administratívneho konania, a zistil, že sa s ňou v predmetnej veci nemalo konať ako s účastníčkou administratívneho konania. Napriek skutočnosti, že sťažovateľka mohla byť v dôsledku ňou tvrdených skutočností dotknutá na svojich právach ako akcionárka spoločnosti NOVIS, jej správnej žalobe nie je možné vyhovieť, keďže v zmysle § 15 ods. 1 zákona č. 747/2004 Z. z. o dohľade nad finančným trhom a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o dohľade“) jediným účastníkom administratívneho konania mala byť spoločnosť NOVIS ako dohliadaný subjekt a zároveň ako jediný subjekt, ktorému bolo v administratívnom konaní uložené opatrenie na nápravu. Okruh účastníkov daného administratívneho konania vymedzuje priamo zákon, na základe ktorého žalovaný (t. j. NBS) pri rozhodovaní postupoval a konal s účastníkom, ktorého za účastníka označuje zákon. Rozhodnutia, ktorých doručenia sa sťažovateľka domáha, nesmerujú proti nej, ale boli vydané v konaní, kde žalovaný rozhodoval o právach a povinnostiach spoločnosti NOVIS, teda subjektu rozdielneho od sťažovateľky.

5. Sťažovateľka podala proti uzneseniu správneho súdu kasačnú sťažnosť, v ktorej namietala jeho nepreskúmateľnosť a arbitrárnosť, ako aj nedostatočné odôvodnenie a nesprávne právne posúdenie veci.

6. Najvyšší správny súd napadnutým uznesením kasačnú sťažnosť zamietol.

II. Argumentácia sťažovateľky

7. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti namieta, že správne súdy sa zamerali na doslovný (gramatický) výklad a aplikovali iba doslovné znenie § 15 ods. 1 zákona o dohľade, pričom nezohľadnili osobitosť sankcie uloženej spoločnosti NOVIS a z jej povahy vyplývajúci zásah do práv, povinností a právom chránených záujmov sťažovateľky, ako aj ostatných akcionárov.

8. Sťažovateľka zastáva názor, že kasačný súd tým, že použil doslovný (gramatický), formalistický a reštriktívny výklad právneho predpisu (§ 15 ods. 1 zákona o dohľade) v súvislosti s otázkou účastníctva sťažovateľky v administratívnom konaní, porušil jej označené základné práva podľa ústavy a práva podľa dohovoru a dodatkového protokolu.

9. Sťažovateľka zastáva názor, že napadnuté uznesenie kasačného súdu je nepreskúmateľné a zmätočné, keďže najvyšší správny súd uznal, že sťažovateľka má postavenie osoby, ktorá bola priamo dotknutá na svojich právach alebo právom chránených záujmoch vydaním napadnutého rozhodnutia orgánu verejnej správy, keď pripustil (bod 26 napadnutého uznesenia kasačného súdu), že sťažovateľka by sa mohla domáhať postavenia osoby zúčastnenej na konaní podľa § 41 ods. 2 písm. a) SSP.

10. Sťažovateľka namieta tiež nesprávne a nedostatočné overenie jej tvrdenia, že mala byť účastníčkou konania, pričom kasačný súd neuviedol, či vychádzal z administratívneho spisu a len stručne konštatoval, že sťažovateľka nesplnila podmienky na účastníka konania podľa § 15 ods. 1 zákona o dohľade a že nie je možné aplikovať § 14 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov, ktorý definuje ako účastníka aj toho, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím priamo dotknuté.

11. Podľa názoru sťažovateľky sa najvyšší správny súd nevysporiadal v odôvodnení napadnutého uznesenia so všetkými jej námietkami a nevyjadril sa k v kasačnej sťažnosti citovanému rozhodnutiu Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Kohlhofer a Minarik proti Českej republike.

III. Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

12. Podstatou ústavnej sťažnosti je porušenie základných práv sťažovateľky podľa čl. 20 ods. 1 a čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a práv podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu napadnutým uznesením kasačného súdu.

13. Podľa čl. 124 ústavy ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti stojacim mimo sústavy všeobecných súdov. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmať a posudzovať ani právne názory všeobecného súdu, ani jeho posúdenie skutkovej otázky. Úlohou ústavného súdu totiž nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov. Úloha ústavného súdu sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách. Posúdenie veci 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 (svojevôli) 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 (m. m. I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 352/06).

14. Ťažiskom ústavnej sťažnosti je nesúhlas sťažovateľky s výkladom a aplikáciou § 15 ods. 1 zákona o dohľade v jej právnej veci v súvislosti s otázkou jej účasti v administratívnom konaní, pričom sťažovateľka výklad kasačného súdu považuje za formalistický a reštriktívny. Sťažovateľka tiež namieta, že napadnuté uznesenie kasačného súdu je zmätočné, nepreskúmateľné a nie je dostatočne odôvodnené.

15. Ústavný súd poukazuje na to, že účelom správnej žaloby opomenutého účastníka je zabezpečiť ochranu práv a právom chránených záujmov tým osobám, s ktorými orgán verejnej správy v administratívnom konaní nekonal ako s účastníkmi konania, resp. ktorým nedoručil rozhodnutie alebo opatrenie, hoci tak urobiť mal. Pre posúdenie dôvodnosti tak správnej žaloby, ako aj kasačnej sťažnosti bolo teda podstatné vyriešenie otázky, či sťažovateľke svedčalo účasti v konaní, v ktorom ako dohliadaný subjekt vystupovala spoločnosť NOVIS, a to z dôvodu, že je akcionárom tejto spoločnosti a vydané rozhodnutia sa jej priamo dotýkajú v majetkovej sfére.

16. Kasačný súd v tejto súvislosti v odôvodnení napadnutého uznesenia uviedol, že v posudzovanej veci je účastník predmetného administratívneho konania týkajúceho sa uloženia opatrenia na nápravu určený priamo zákonom o dohľade, a to v § 15 ods. 1, v zmysle ktorého je účastníkom konania o uložení pokuty, inej sankcie alebo opatrenia na nápravu podľa citovaného zákona alebo osobitných zákonov dohliadaný subjekt alebo iná osoba, ktorej sa má uložiť pokuta, iná sankcia alebo opatrenie na nápravu, pričom sťažovateľka takýmto subjektom preukázateľne nie je. V danej veci je, navyše, relevantná aj tá skutočnosť, že zákon o dohľade priamo v § 12 vylučuje použitie všeobecných predpisov o správnom konaní (správny poriadok), čo znamená nemožnosť aplikácie § 14 Správneho poriadku, ktorý priznáva postavenie účastníka konania aj tomu, koho práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti môžu byť rozhodnutím správneho orgánu priamo dotknuté, resp. účastníkom konania je aj ten, kto takúto skutočnosť tvrdí, a to až do času, kým sa nepreukáže opak.

17. Kasačný súd dospel k záveru, že sťažovateľkina argumentácia týkajúca sa dopadu predmetných rozhodnutí na jej práva, právom chránené záujmy a povinnosti je v kontexte vymedzenia účasti v konaní podľa zákona o dohľade bezpredmetná, a preto kasačnú sťažnosť ako nedôvodnú zamietol.

18. Ústavný súd konštatuje, že namietanú zmätočnosť napadnutého uznesenia v súvislosti s tým, že kasačný súd poukázal na možnosť sťažovateľky domáhať sa postavenia osoby zúčastnenej na konaní podľa § 41 ods. 2 písm. a) SSP, a tým si chrániť práva, ktorých ochrany sa domáhala podaním žaloby opomenutého účastníka v posudzovanej veci, nezistil.

19. Ústavný súd už v minulosti konštatoval, 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 akéhokolvek zreteľa na dopad eventuálne zistenej nezákonnosti na subjektívno-právnu pozíciu dotknutého.

20. Sťažovateľka, ktorá je v konaní pred ústavným súdom kvalifikovane právne zastúpená, stavia ústavný súd práve do pozície súdu vyššej (ďalšej) inštancie, ktorý by mal nanovo prehodnocovať skutkový stav a z neho vyplývajúce právne závery. Takýto postup však s odkazom na už citovanú judikatúru nie je v konaní podľa čl. 127 ústavy možný.

21. Pre posúdenie zachovania základného práva na súdnu ochranu je relevantné, že pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti sa kasačný súd zrozumiteľne a ústavne akceptovateľným spôsobom vysporiadal s argumentáciou sťažovateľky a objasnil závery, ktoré ho viedli k jej zamietnutiu. Argumentáciu najvyššieho správneho súdu ústavný súd považuje v okolnostiach posudzovanej veci za dostatočnú a zrozumiteľnú, založenú na právnych záveroch, ktoré majú oporu v zákone, resp. nepopierajú podstatu, zmysel a účel aplikovaných ustanovení relevantných právnych predpisov v súvislosti s rozhodovaním o kasačnej sťažnosti, ktorou sťažovateľka napadla rozhodnutie krajského súdu o zamietnutí jej žaloby opomenutého účastníka.

22. Ústavný súd po preskúmaní odôvodnenia napadnutého uznesenia najvyššieho správneho súdu ako celku dospel k presvedčeniu, že nevybočuje z aplikačnej praxe kasačného súdu v súvislosti s posudzovaním kasačnej sťažnosti proti rozhodnutiu krajského súdu o žalobe opomenutého účastníka, nemožno mu pripísať charakter excesu, ktorý by v sebe zahŕňal črty svojvôle a je preto potrebné ho považovať za výraz autonómneho súdneho rozhodovania, do ktorého ústavný súd nemá dôvod v tomto prípade zasahovať.

23. V súvislosti s argumentáciou sťažovateľky, že najvyšší správny súd sa nevysporiadal so všetkými jej námietkami, v dôsledku čoho považuje napadnuté uznesenie za nepreskúmateľné a zmätočné, ústavný súd poukazuje na stabilizovanú judikatúru, podľa ktorej 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, II. ÚS 588/2016).

24. Z uvedeného vyplýva, že medzi napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu a základným právom podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a právom podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, ktorých porušenie sťažovateľka namieta, neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie reálne mohol dospieť k záveru o ich porušení. Ústavný súd preto pri predbežnom prerokovaní odmietol ústavnú sťažnosť v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. g) 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“) ako zjavne neopodstatnenú.

25. Vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 20 ods. 1 ústavy a čl. 1 dodatkového protokolu ústavný súd konštatuje, že ich porušenie sťažovateľka namieta v priamej príčinnej súvislosti s namietaným porušením základného práva podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru. Keďže ústavný súd dospel k záveru, že napadnutým uznesením najvyššieho správneho súdu nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, v konkrétnych okolnostiach posudzovanej veci nemohlo dôjsť ani k porušeniu základného práva podľa čl. 20 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 1 dodatkového protokolu. Ústavný súd preto aj túto časť ústavnej sťažnosti odmietol pri predbežnom prerokovaní podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

26. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľky v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

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

V Košiciach 11. decembra 2024

Peter Molnár
predseda senátu