



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 337/2023-19

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcov Rastislava Kaššáka a Miloša Maďara v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky obchodnej spoločnosti **SYNOT TIP, a. s.**, Továrenská štvrť 1467/24, Poprad-Matejovce, IČO 36 472 565, zastúpenej advokátskou kanceláriou Benkóczki, Baláž – advokáti, s. r. o., 29. augusta 36A, Bratislava, v mene ktorej koná advokát a konateľ JUDr. Juraj Baláž, proti uzneseniu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 7 Svk 52/2022 z 31. januára 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 sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 9. mája 2023 domáha vyslovenia porušenia svojich základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) uznesením Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 7 Svk 52/2022 z 31. januára 2023 (ďalej aj „napadnuté uznesenie“). Navrhuje napadnuté uznesenie najvyššieho súdu ajemu predchádzajúce uznesenie Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) č. k. 6 S 350/2021-50 zo 7. júla 2022 zrušiť a vec im vrátiť na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že sťažovateľka je prevádzkovateľkou hazardných hier podľa zákona č. 30/2019 Z. z. o hazardných hrách a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hazardných hrách“) na základe udelenej individuálnej licencie na prevádzkovanie hazardných hier. Úrad pre reguláciu hazardných hier ako orgán štátnej správy v oblasti hazardných hier (ďalej len „orgán štátnej správy“), ktorého pôsobnosť je vymedzená v § 77 ods. 9 zákona o hazardných hrách, listom č. URHH/001544/2021-160, 053574/2021 z 26. októbra 2021 adresovaným a zaslaným prevádzkovateľom hazardných hier

podľa rozdeľovníka (vrátane sťažovateľky) oznámil, že z dôvodu prijatia mimoriadnych opatrení vo finančnej oblasti v súvislosti so šírením nebezpečnej nákazlivej ľudskej choroby COVID-19, medzi ktoré patrila aj možnosť odkladu splátky odvodu z prevádzkovania hazardných hier do konca roka 2021, nastal nesúlad medzi povinnou výškou odvodov a výškou finančnej zábezpeky, preto ich požiadal o úhradu všetkých povinností (odvodov, úrokov, pokút) najneskôr do 15. decembra 2021, aby mohol zaúčtovať platby do 31. decembra 2021 s tým, že na vyrovnanie všetkých neuhradených povinností po 1. januári 2022 použije finančnú zábezpeku podľa § 67 ods. 5 písm. f) zákona o hazardných hrách, ktorá ak nebude pokrývať výšku finančných povinností toho-ktorého prevádzkovateľa hazardných hier, pristúpi k ich vymáhaniu prostredníctvom súdnej exekúcie, resp. tomu-ktorému prevádzkovateľovi hazardných hier uloží príslušnú sankciu.

3. Žalobou doručenou krajskému súdu 31. decembra 2021 sa sťažovateľka domáhala preskúmania zákonnosti oznámenia orgánu štátnej správy, ktoré podľa jej názoru vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 191 ods. 1 písm. c) Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)], bolo nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo nedostatok dôvodov [§ 191 ods. 1 písm. d) SSP], zistenie skutkového stavu orgánom verejnej správy bolo nedostačujúce na riadne posúdenie veci [§ 191 ods. 1 písm. e) SSP], skutkový stav, ktorý vzal orgán verejnej správy za základ napadnutého rozhodnutia alebo opatrenia, je v rozpore s administratívnymi spismi alebo v nich nemá oporu [§ 191 ods. 1 písm. f) SSP], došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej [§ 191 ods. 1 písm. g) SSP].

4. Krajský súd napadnutým uznesením žalobu odmietol pre jej neprípustnosť [§ 98 ods. 1 písm. g) SSP], pretože zistil, že sťažovateľka podala žalobu proti opatreniu predbežnej povahy, ktoré dosiaľ nemalo za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky, ale slúžilo len ako podklad na ďalší postup orgánu štátnej správy. Krajský súd konštatoval, že spôsobilým predmetom súdneho prieskumu bude až konečné autoritatívne rozhodnutie orgánu štátnej správy podľa § 67 ods. 5 písm. f) zákona o hazardných hrách, resp. rozhodnutie orgánu štátnej správy o odňatí licencie sťažovateľky.

5. Proti uvedenému uzneseniu sťažovateľka podala kasačnú sťažnosť, ktorú odôvodnila tým, že krajský súd porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) SSP], pretože napadnuté oznámenie orgánu štátnej správy, ktoré je „*individuálnym aktom správneho orgánu*“, nesprávne považoval za rozhodnutie predbežnej povahy, ktoré nie je spôsobilé zasiahnuť do subjektívnych práv sťažovateľky. Sťažovateľka nesúhlasila so záverom krajského súdu, že napadnutým oznámením orgán štátnej správy neuložil sťažovateľke konkrétne nové povinnosti, ktoré jej už nevyplývali zo zákona.

6. Najvyšší správny súd napadnutým uznesením kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú (§ 461 SSP), pričom (rovnako ako krajský súd) dospel k záveru, že napadnuté oznámenie orgánu štátnej správy nemožno považovať za spôsobilý predmet súdneho prieskumu správnym súdom, pretože z prieskumu správneho súdu sú vylúčené rozhodnutia orgánov verejnej správy a opatrenia orgánov verejnej správy predbežnej, procesnej alebo poriadkovej povahy, ak nemohli mať za následok ujmu na subjektívnych právach účastníka konania [§ 7 písm. e) SSP], čo podrobne odôvodnil v bodoch 21 až 27 svojho rozhodnutia. Najvyšší správny súd konštatoval, že súdному prieskumu podliehajú aj také správne akty orgánov verejnej správy, ktoré nespĺňajú formálne náležitosti rozhodnutia,

avšak za predpokladu, že sa nimi právne záväzným spôsobom (bez možnosti nápravy prostredníctvom riadnych opravných prostriedkov) zakladajú, menia alebo rušia práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb, ale sa ich priamo dotýkajú. V prípade sťažovateľky zjavne nejde o konečné rozhodnutie orgánu štátnej správy, ktoré by bolo spôsobilé založiť, zmeniť alebo zrušiť jej oprávnenia a povinnosti, resp. ktorým by boli práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti sťažovateľky priamo dotknuté.

## II.

### Argumentácia sťažovateľky

7. Sťažovateľka, ktorá považuje oznámenie orgánu štátnej správy za „autoritatívnu výzvu“, v ústavnej sťažnosti [čl. 127 ústavy a § 122 a nasl. 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“)] vyslovuje názor, že akékoľvek rozhodnutie, opatrenie alebo postup orgánu štátnej správy, ktoré sa týkajú odvodovej povinnosti podľa § 70 až 73 zákona o hazardných hrách, je *de facto* aj *de iure* zásahom do subjektívnych práv sťažovateľa, keďže ukladanie odvodovej povinnosti alebo akejkoľvek inej povinnosti, ktorá je naviazaná na odvodovú povinnosť, je v prvom rade v rozpore s čl. 59 ústavy a v druhom rade nezohľadňuje (za roky 2020, 2021 a 2022) rozsiahle obmedzenia, resp. štátom uložený zákaz výkonu podnikateľskej činnosti sťažovateľky, pričom ide o závažné aspekty vyplývajúce z dôsledného posúdenia zákonnosti napadnutého oznámenia orgánu štátnej správy.

8. Krajskému súdu a najvyššiemu správne súdu sťažovateľka vytýka, že sa účinne nezaoberali jej argumentmi, ktoré uplatnila v správnej žalobe a v kasačnej sťažnosti, ale že poskytli ochranu záujmom orgánu štátnej správy. Akékoľvek ďalšie konanie orgánu štátnej správy (vyrubenie sankcie, uvoľnenie finančnej zábezpeky a pod.) by predstavovalo samostatný zásah do subjektívnych práv sťažovateľke, pričom by išlo iba o následok nesplnenia povinnosti, ktorá bola uložená sťažovateľke oznámením orgánu štátnej správy.

9. V tomto kontexte sťažovateľka považuje napadnuté uznesenie najvyššieho správneho súdu za zjavne neodôvodnené a arbitrárne, nerešpektujúce judikatúru najvyššieho súdu (6 SŽ 196/01, 10 Sžd 36/2011, 5 Sžf 31/2011), ako aj judikatúru ústavného súdu (PL. ÚS 21/08, I. ÚS 354/05, III. ÚS 91/2016).

10. V závere ústavnej sťažnosti sťažovateľka uviedla, že orgán štátnej správy dosiaľ nepristúpil k uplatneniu sankcií v zmysle uvedeného oznámenia.

## III.

### Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

11. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základných práv sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru uznesením najvyššieho správneho súdu č. k. 7 Svk 52/2022 z 31. januára 2023 (bod 6), s ktorým nesúhlasí, pretože je presvedčená, že oznámenie orgánu štátnej správy (bod 2) je spôsobilé zasiahnuť do jej subjektívnych práv (body 7 a 8).

12. Ústavný súd v prvom rade zdôrazňuje, že ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05). Skutkový stav a práve závery všeobecného sudu sú predmetom kontroly zo strany ústavného sudu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neudržateľné (IV. US 43/04). O svojvôli (arbitrárnosti) 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 (III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

13. Článok 46 ods. 2 ústavy zaručuje ústavné právo fyzických osôb a právnických osôb, ktoré obhájitelným spôsobom tvrdia, že boli na svojich právach ukrátené rozhodnutím orgánu verejnej správy obrátiť sa na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak, pričom z právomoci súdu nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd. Obhájitelnosť tvrdenia v danom prípade znamená, že vzhľadom na právnu úpravu a na okolnosti prípadu bolo konkrétne rozhodnutie orgánu verejnej správy spôsobilé zasiahnuť do práv alebo právom chránených záujmov fyzických osôb alebo právnických osôb, ktoré tvrdia, že boli rozhodnutím orgánu verejnej správy dotknuté. V tomto rozsahu (pokiaľ ide o garantovanie práva na prístup k súdu) predstavuje čl. 46 ods. 2 ústavy *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu čl. 46 ods. 1 ústavy. Aj v prípadoch, keď právo na prístup k súdu účastníka súdneho konania má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je súd konajúci vo veci viazaný princípmi spravodlivého súdneho konania vyplývajúcimi z čl. 46 ods. 1 ústavy. 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 je napr. 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 totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokovanej veci (m. m. III. ÚS 305/08). Všeobecný súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03).

14. 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, voči 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).

15. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti netvrdila ani ústavnému súdu nepreukázala, že by postupovala v intenciách oznámenia orgánu štátnej správy, ktorého zákonnosť napadla správnu žalobou, resp. kasačnou sťažnosťou.

16. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti uviedla, že orgán štátnej správy dosiaľ nepristúpil k uplatneniu sankcií v zmysle uvedeného oznámenia (bod 10).

17. Po oboznámení sa s obsahom napadnutého uznesenia najvyššieho súdu ústavný súd zistil, že tento pri rozhodovaní o kasačnej sťažnosti sťažovateľky postupoval v medziach svojej právomoci, pričom sa vzhľadom na predmet posudzovaného konania nedopustil takého výkladu a aplikácie príslušnej zákonnej právnej úpravy (zákona o hazardných hrách a Správneho súdneho poriadku), ktorými by poprel jej účel a význam. Najvyšší správny súd v napadnutom uznesení ústavne konformným spôsobom vyhodnotil, že oznámenie orgánu štátnej správy nie je individuálnym správnym aktom ukladajúcim povinnosť z pozície mocenskej authority s možnosťou jeho núteného výkonu, ale „len“ podkladový materiál, ktorý má predbežnú povahu a nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky. Najvyšší správny súd sa nedopustil svojvôle, keď v rámci skúmania procesných podmienok dospel k záveru, že nedisponuje právomocou súdneho prieskumu oznámenia orgánu štátnej správy, ktoré je predbežnej povahy, a ako také nemôže mať za následok ujmu na subjektívnych právach sťažovateľky [§ 7 písm. e) SSP].

18. Nemožno prisvedčiť názoru sťažovateľky o porušení jej základného práva na súdnu ochranu, keďže si ho neuplatňovala v štádiu na to určenom, ale predčasne, a to napadnutím oznámenia orgánu štátnej správy, ktorým ju (ako aj iných prevádzkovateľov hazardných hier) požiadal o splnenie zákonných povinností (úhrady odvodov, úrokov, pokút...) najneskôr do 15. decembra 2021 na účel vykonania účtovnej závierky a následne ju (ich) upozornil, ako bude postupovať v prípade nesplnenia zákonných povinností.

19. Súdnej ochrany sa sťažovateľka bude môcť dovolávať až proti prípadnému rozhodnutiu orgánu štátnej správy o uložení povinnosti plniť to, čo v zákonom stanovených lehotách neplnila dobrovoľne, resp. inému typu rozhodnutia vydanému z pozície jeho mocenskej authority.

20. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd dáva do pozornosti, že ak sa sťažovateľka s názormi všeobecných súdov nestotožňuje, táto skutočnosť sama osebe nepostačuje na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutých rozhodnutí. Aj stabilná rozhodovacia činnosť ústavného súdu (m. m. II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 204/2010) rešpektuje názor, podľa ktorého nemožno právo na súdnu ochranu stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že všeobecný súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a právnym názorom sporových strán vrátane ich dôvodov a námietok (m. m. II. ÚS 3/97, II. ÚS 251/03, IV. ÚS 340/04, III. ÚS 284/08).

21. Medzi uznesením najvyššieho správneho súdu a obsahom základných práv podľa čl. 46 ods. 1 a 2 a čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 36 ods. 1 listiny neexistuje taká príčinná súvislosť, na základe ktorej by ústavný súd po prípadnom prijatí ústavnej sťažnosti na ďalšie konanie mohol reálne dospieť k záveru o ich porušení.

22. Článok 6 ods. 1 dohovoru, podľa ktorého každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným

zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu, nie je aplikovateľný na daný prípad.

23. Na základe uvedeného ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

24. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku sa ústavný súd ďalšími požiadavkami sťažovateľky uvedenými v petite nezaoberal.

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

**V Bratislave (detašované pracovisko) 8. júna 2023**

**Jana Baricová**  
**predsedníčka senátu**