



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 134/2024-12

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla a sudcov Ivana Fiačana a Martina Vernarského (sudca spravodajca) v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľky [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej Advokátska kancelária JUDr. Cimrák s.r.o., Štefánikova 7, Nitra, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 6Ssk/79/2023 z 31. októbra 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.

1. Sťažovateľka sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 12. februára 2024 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu zaručeného čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a práva na spravodlivé súdne konanie zaručeného čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) označeným v záhlaví tohto uznesenia. Navrhuje napadnuté rozhodnutie zrušiť, vec vrátiť na ďalšie konanie a priznať jej náhradu trov konania.

II.

Skutkové východiská

2. Krajský súd v Nitre (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom z 10. januára 2023 zamietol sťažovateľkinu správnu žalobu podanú proti rozhodnutiu Sociálnej poisťovne, ústredia, z 5. októbra 2018, ktorým bolo zamietnuté odvolanie sťažovateľky proti prvostupňovému rozhodnutiu príslušnej pobočky Sociálnej poisťovne zo 17. februára 2017 o predpísaní penále sťažovateľke. Penále bolo určené z dlžnej sumy povinného poistného na sociálne poistenie za obdobie od januára 2009 do septembra 2011, a to v sume 3 242,29 eur. Sťažovateľka v správnom súdnom konaní nenamietala neuhradenie dlžnej sumy poistného, ale kritizovala rozhodnutia o nezániku a tiež zániku povinného poistenia, ktoré boli predmetom iného správneho súdneho prieskumu.

3. Krajský súd dôvodil, že trvanie povinného poistenia sťažovateľky zakladajúceho následne jej povinnosť platiť poistné už bolo predmetom správneho súdneho prieskumu, v ktorom bola konštatovaná zákonnosť rozhodnutí Sociálnej poisťovne určujúcich vznik a zánik povinného

sociálneho poistenia. Nadväzne krajský súd poukázal aj na rozhodnutie veľkého senátu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 1Vs/3/2019 z 24. novembra 2019 o otázke vzniku a zániku sociálneho poistenia v rovnakých prípadoch. Okrem toho krajský súd upozornil, že Sociálna poisťovňa v prípade sťažovateľky viedla nedávkové konanie, a preto v zmysle zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 461/2003 Z. z.“) nebola povinná upovedomiť o začatí konania všetkých známych účastníkov konania ani umožniť pred vydaním rozhodnutia vyjadriť sa účastníkovi konania k jeho podkladu, i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie. Ako nedôvodnú krajský súd vyhodnotil aj sťažovateľkinu námietku premlčania práva predpísať penále. Napokon ako nedôvodné posúdil krajský súd aj všetky tie námietky sťažovateľky, ktoré vyplývali z jej presvedčenia, že predpísanie penále je správnym trestaním relevantným pre povahu súdneho prieskumu podľa Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“), pretože podľa jeho názoru ide o konanie v sociálnych veciach.

4. V kasačnej sťažnosti podanej proti rozsudku krajského súdu sťažovateľka systematickým a jazykovým výkladom argumentovala v prospech záveru, podľa ktorého predpisovanie penále je správnym trestaním.

5. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť sťažovateľky zamietol. Odkázal na rozhodnutie veľkého senátu najvyššieho správneho súdu sp. zn. 1SVs/5/2022 z 27. septembra 2023, podľa ktorého z § 240 zákona č. 461/2003 Z. z. nevyplýva, že by sa neodvedenie poistného považovalo za priestupok alebo iný správny delikt, pretože pokuty za iné správne delikty sú upravené osobitne v § 239 tohto zákona a sú zreteľne odlišené od penále nadpisom celej časti aj príslušnými paragrafmi. Veľký senát taktiež konštatoval, že penále nemožno považovať za sankciu za iné podobné protiprávne konanie, pretože hoci je viazaná na porušenie povinnosti platiť (teda na protiprávne konanie), svojou povahou sa viac blíži k úroku z omeškania v súkromnoprávných vzťahoch. Penále je preto osobitný kompenzačný inštitút, čo pre sankcie nie je charakteristické.

III.

Argumentácia sťažovateľky

6. Podľa názoru sťažovateľky penále jej bolo predpísané za neodvedenia poistného riadne a včas, a je to odplata – sankcia za uvedené porušenia povinnosti. Na povahe predpísaného penále nič nemení skutočnosť, že sa neukladá, ale predpisuje, lebo dopad na porušovateľa je rovnaký – povinnosť uhradiť sankciu. Tomu napovedá aj zaradenie penále do tretej hlavy piatej časti zákona č. 461/2003 Z. z. s názvom „*Pokuta a penále v sociálnom poistení a v starobnom dôchodkovom poistení*“. Zákonodarca zakotvil do jednej časti pokuty a penále ako sankcie za porušenie povinnosti. Aj slovenský výklad slova penále potvrdzuje, že ide o sankciu, preto by sa mali na takéto konanie vzťahovať ustanovenia o správnom trestaní. Na rozdiel od pokuty, ktorá je sankciou za jednorazové porušenie konkrétnej povinnosti, sú penále sankciou za opakované porušenie povinnosti – za každý deň omeškania. Opačný názor súdu, že nejde o prípad správneho trestania, sa dá považovať za odmietnutie spravodlivosti, resp. prístupu k súdu.

7. Názor veľkého senátu najvyššieho správneho súdu vyslovený v rozhodnutí sp. zn. 1SVs/5/2022 z 27. septembra 2023 je podľa sťažovateľky o to podivuhodnejší, lebo najvyšší súd vo svojom rozhodnutí sp. zn. 7Sžso/29/2010 z 30. júna 2011 konštatoval, že poplatky z omeškania, ako aj

poplatky za nesplnenie oznamovacej povinnosti a pokuty sú dôsledkom porušenia právnej povinnosti zo strany určitého subjektu a majú sankčný charakter, a preto je nevyhnutné pri ich ukladaní, resp. uplatňovaní dodržiavať aj zásady platné pre správne trestanie.

8. Sťažovateľka uzatvára, že predpísanie penále predstavuje rozhodovanie vo veci správneho trestania, pri ktorom sa mali uplatňovať základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku. Ich nedodržanie má za následok nezákonnosť rozhodnutia Sociálnej poisťovne. Akceptácia tejto nezákonnosti zo strany súdnych orgánov znamená odopretie spravodlivosti sťažovateľke a porušenie jej základného ústavného práva na spravodlivý proces.

IV.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

9. Za zjavne neopodstatnenú možno považovať ústavnú sťažnosť, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, reálnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 110/02, I. ÚS 88/07).

10. Sťažovateľka v ústavnej sťažnosti opakuje dôvody použité v kasačnej sťažnosti, ktorá dominantne reflektuje realizačné súvislosti podústavného práva. Sťažovateľkina argumentácia zdôrazňujúca skoršie rozhodnutie najvyššieho súdu spred viac než 12 rokov (sp. zn. 7Sžso/29/2010 z 30. júna 2011) nie je podľa názoru ústavného súdu spôsobilá vrhnúť tieň ústavných pochybností na napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu. Rozhodovanie veľkého senátu z 27. septembra 2023 neignorovalo dovtedajšiu judikatúru najvyššieho súdu, podľa ktorej konanie o vyrubení penále je potrebné „*vzhľadom na jeho sankčnú povahu chápať ako správne trestanie*“ (rozsudky sp. zn. 9Sžsk/10/2017 a sp. zn. 9Sžso/86/2014). Veľký senát však zdôraznil, že citovaný záver nebol v žiadnom zo skorších rozhodnutí nijako bližšie odôvodnený, a nadväzne na podklade hĺbkového teleologického výkladu obohateného o komparatívnu perspektívu (Česká republika, Európsky súd pre ľudské práva) zaujal postoj opačný, podľa ktorého „*predpísanie penále nemožno považovať... za vec správneho trestania*“. Odkazom na rozhodnutie veľkého senátu z 27. septembra 2023 najvyšší správny súd sťažovateľke podľa názoru ústavného súdu zrozumiteľne vysvetlil úvahy, ktoré ho viedli k vylúčeniu jej žaloby z druhej skupiny správnych žalôb vo veciach správneho trestania. V rovine formálnych požiadaviek na kvalitu napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu preto ústavný súd nezistil žiadne okolnosti, ktoré by po prijatí ústavnej sťažnosti boli spôsobilé viesť k vysloveniu porušenia označených práv sťažovateľky.

11. K odmietnutiu ústavnej sťažnosti však ústavný súd vedie aj skutočnosť, že sťažovateľka rozsiahlo dôvodí v prospech záveru o zaraditeľnosti predpísania penále za neodvedené poistné do kategórie správneho trestania, ale v podstate nijako nekonkretizuje dôvody, v čom by spočíval vplyv obhajovaného právneho názoru na rozhodnutie o jej kasačnej sťažnosti, resp. o jej správnej žalobe. Ústavný súd nerozhoduje akademické spory. Je preň nutné identifikovať reálny vplyv spornej právnej otázky na základné práva a slobody sťažovateľa. V uvedenej identifikácii však musí byť aktívny sťažovateľ, pretože ústavný súd, ktorý je podľa § 45 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“) viazaný rozsahom a dôvodmi návrhu na začatie konania, nie je oprávnený namiesto sťažovateľa vyhladávať nedostatky ústavnou sťažnosťou napadnutého zásahu.

12. V naznačenom smere nemožno považovať za dostatočný náznak na stranách 4 a 5 ústavnej sťažnosti spočívajúci v tvrdení, podľa ktorého by sa v prípade zaradenia postihu sťažovateľky do kategórie správneho trestania vzťahovali na správne konanie základné zásady trestného konania. Sťažovateľka neuvádza, ktorú zásadu, resp. ktoré zásady trestného konania Sociálna poisťovňa v procese rozhodovania o predpísaní penále porušila.

13. Pozornosti ústavného súdu tiež neušlo, že v naratívnej časti napadnutého rozsudku najvyšší správny súd rekapituloval, že krajský súd sa zaoberal námietkou premlčania práva Sociálnej poisťovne predpísať penále, pričom dospel k záveru o jej nedôvodnosti, pretože penále bolo predpísané ešte pred uplynutím premlčacej doby. Ústavný súd si je v tejto súvislosti vedomý, že otázka, či na premlčanie prihliada Sociálna poisťovňa *ex officio* alebo len na základe vznesenej námietky, vykazuje súvislosť s tým, či rozhodovanie o predpísaní penále je správnym trestaním. Následne potom aj právna úprava správnej žaloby vo veci správneho trestania v § 195 písm. b) SSP vylučuje viazanosť správneho súdu rozsahom a dôvodmi žaloby, ak ide o skúmanie otázky zániku zodpovednosti za priestupok, uplynutia prekluzívnej lehoty alebo premlčacej lehoty, v ktorej bolo možné vyvodit' zodpovednosť za iný správny delikt alebo za iné podobné protiprávne konanie. Inými slovami, zákon (SSP) ukladá správnomu súdu *ex officio* prihliadnuť na premlčanie alebo preklúziu práva správneho orgánu sankcionovať správny delikt. Ústavný súd však naznačené úvahy ďalej nerozvíja, pretože výnimku porovnateľnú s § 195 písm. b) SSP zákon o ústavnom súde na konanie o ústavnej sťažnosti proti rozhodnutiam a postupom správnych súdov vo veciach správneho trestania nezavádza. Preto aj v takom prípade je ústavný súd striktne viazaný rozsahom a dôvodmi ústavnej sťažnosti (§ 45 zákona o ústavnom súde). Sťažovateľka žiadnu úvahu v naznačenom smere (premlčanie) v dôvodoch ústavnej sťažnosti nepredniesla. Dôvody jej ústavnej sťažnosti tak nastoľujú akademickú otázku, nie problém, ktorého riešenie by ústavný súd mohlo doviesť k záveru, že zaraditeľnosť Sociálnou poisťovňou uskutočneného rozhodovacieho procesu do kategórie správneho trestania vykazovala potenciál reálneho zásahu do základných práv a slobôd sťažovateľky.

14. Z uvedených dôvodov ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľky odmietol ako zjavne neopodstatnenú podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku bolo bez právneho významu rozhodovať o ďalších návrhoch formulovaných v sťažnostnom petite (zrušenie napadnutého rozsudku, vrátenie veci na ďalšie konanie, náhrada trov právneho zastúpenia).

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

V Košiciach 7. marca 2024

Robert Šorl
predseda senátu