



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

I. ÚS 674/2023-14

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 [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpenej Advokátskou kanceláriou JUDr. Martin Bránik, s. r. o., Mlynská 1, Levice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 3Stk/13/2022 z 25. júla 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 18. novembra 2023 domáha vyslovenia porušenia svojho základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s čl. 50 ods. 6 ústavy a svojho práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) v spojení s čl. 7 ods. 1 dohovoru rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 3Stk/13/2022 z 25. júla 2023. Navrhuje napadnutý rozsudok zrušiť a vec vrátiť najvyššiemu správnenému súdu na ďalšie konanie. Okrem toho žiada priznať náhradu trov konania pred ústavným súdom.

2. Z ústavnej sťažnosti a pripojených príloh vyplýva, že Krajský súd v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) rozsudkom č. k. 2S/217/2020-54 z 23. februára 2022 zamietol žalobu, ktorou sa sťažovateľka (ako žalobkyňa) domáhala preskúmania zákonnosti rozhodnutia Okresného úradu Bratislava, odboru opravných prostriedkov, referátu cestnej dopravy a pozemných komunikácií, Bratislava (ďalej len „druhostupňový orgán verejnej správy“), č. OU-BA-OOP2-2020/084616-002 z 13. augusta 2020, ktorým zamietol odvolanie sťažovateľky a potvrdil rozhodnutie Okresného úradu Bratislava, odboru cestnej dopravy a pozemných komunikácií, Bratislava (ďalej len „prvostupňový orgán verejnej správy“), č. OU-BA-OCDPK-2020/043322 z 30. apríla 2020, ktorým podľa § 10a ods. 2 zákona č. 488/2013 Z. z. o diaľničnej známke a o zmene niektorých zákonov v znení účinnom do 20. júla 2020 (ďalej len „zákon o diaľničnej známke“) sťažovateľke uložil pokutu v sume 150 eur za spáchanie správneho deliktu podľa § 10a ods. 1 zákona o diaľničnej známke, ktorého sa dopustila tým, že 14. októbra 2017 v čase 16.34.55 h si ako

prevádzkovateľka vozidla nesplnila povinnosť úhrady diaľničnej známky pri užívaní vymedzeného úseku cesty D2, 54,1 km v smere na Bratislavu. Zároveň sťažovateľke bola podľa § 13 ods. 7 zákona o diaľničnej známke uložená povinnosť uhradiť štátu trovy spojené s prejednaním správneho deliktu v sume 30 eur. V konaní nebolo sporné, že sa dopustila správneho deliktu, ale skutočnosť, či zo strany prvostupňového orgánu verejnej správy bola zachovaná subjektívna dvojročná lehota na uloženie pokuty podľa § 11 ods. 6 zákona o diaľničnej známke počítaná odo dňa, keď sa príslušný okresný úrad dozvedel o porušení povinnosti. V tejto súvislosti sťažovateľka tvrdila, že uvedená lehota uplynula, keďže o porušení uvedenej povinnosti sa Národná diaľničná spoločnosť, a. s., ktorá je správcom výberu úhrady diaľničnej známky, dozvedela 14. júla 2017, o čom 15. októbra 2017 vyhotovila záznam. Sťažovateľka zároveň s poukazom na to, že zákonom č. 198/2020 Z. z., ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony v súvislosti so zlepšovaním podnikateľského prostredia zasiahnutým opatreniami na zamedzenie šírenia nebezpečnej nakažlivej ľudskej choroby COVID-19 (ďalej len „novela“), došlo k zmene zákona o diaľničnej známke, pričom s účinnosťou od 21. júla 2020 jeho § 11 ods. 6 znie: „Pokutu možno uložiť do 60 dní odo dňa porušenia povinnosti.“, sa domáhala aplikácie uvedenej zákonnej úpravy na jej prípad, keďže je pre ňu priaznivejšia, tvrdiac, že jej zodpovednosť za správny delikt zanikla. Po oboznámení sa s obsahom administratívneho spisu krajský súd dospel k záveru, že napadnuté rozhodnutie druhostupňového orgánu verejnej správy, ako aj rozhodnutie prvostupňového orgánu verejnej správy vychádza z dostatočne zisteného skutkového stavu veci, ktorý je logicky vyhodnotený a po právnej stránke správne posúdený. Citujúc časť rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) sp. zn. 6Sžf/51/2010 z 22. júna 2011, krajský súd konštatoval, že v danom prípade subjektívna dvojročná lehota na uloženie pokuty zachovaná bola, keďže prvostupňový orgán verejnej správy sa o porušení povinnosti preukázateľne dozvedel až 13. januára 2020, keď mu boli elektronicky pod č. podania 276274806 doručené (postúpené) údaje zaznamenané kontrolným systémom Národnej diaľničnej spoločnosti, a. s. Pokiaľ ide o novelu zákona o diaľničnej známke, ktorej cieľom bola predovšetkým všestranná podpora podnikateľského sektoru pomocou opatrení napomáhajúcich oživeniu ekonomiky v čase nasledujúcom po útlme spôsobenom pandemiou choroby COVID-19, prechodné ustanovenie k úprave účinnou dňom jej vyhlásenia (§ 16e) jasne ustanovuje, že „Konania o uložení pokuty začaté a právoplatne neskončené pred účinnosťou tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov.“, a teda neexistuje žiaden zákonný dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia druhostupňového orgánu verejnej správy ani rozhodnutia prvostupňového orgánu verejnej správy.

3. Proti uvedenému rozsudku krajského súdu podala sťažovateľka kasačnú sťažnosť odôvodnenú tým, že krajský súd pri rozhodovaní porušil zákon tým, že rozhodol na základe nesprávneho právneho posúdenia veci [§ 440 ods. 1 písm. g) Správneho súdneho poriadku (ďalej aj „SSP“)], v ktorej zopakovala argumenty uvedené v správnej žalobe a zároveň namietla odklon od ustálenej rozhodovacej praxe – citovaného rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 6Sžf/51/2010 z 22. júna 2011.

4. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom kasačnú sťažnosť zamietol ako nedôvodnú (§ 461 SSP). Vzhľadom na kasačné námietky sťažovateľky uviedol, že v kasačnom konaní bolo potrebné ustáliť, či krajský súd mal posúdiť otázku zániku zodpovednosti sťažovateľky za správny delikt v intenciách ňou ponúknutého výkladu § 11 ods. 6 zákona o diaľničnej známke v znení účinnom od 21. júla 2020, ako aj to, či sa krajský súd v napadnutom rozsudku odklonil od ustálenej rozhodovacej praxe kasačného súdu. Najvyšší správny súd v bodoch 17 až 19 napadnutého rozsudku tvrdenia sťažovateľky vyvrátil, pričom konštatoval, že v danom prípade subjektívna

dvojročná lehota na uloženie pokuty zachovaná bola a že k uloženiu pokuty došlo aj v rámci objektívnej lehoty, t. j. najneskôr do troch rokov odo dňa porušenia povinnosti, čo sťažovateľka nerozporovala. Ustanovenie § 11 ods. 6 zákona o diaľničnej známke v znení účinnom do 20. júla 2020 jasne a zrozumiteľne pomenúvalo subjekt, ktorý sa o porušení povinnosti musel dozvedieť, aby to malo za následok začatie plynutia lehoty, a tým bol „príslušný okresný úrad“, a nie Národná diaľničná spoločnosť, a. s., ako to tvrdila sťažovateľka. Najvyšší správny súd sa nestotožnil ani s tvrdením sťažovateľky o zániku deliktuálnej zodpovednosti v súvislosti s novelou zákona o diaľničnej známke, keďže § 11 ods. 6 zákona o diaľničnej známke účinný od 21. júla 2020 charakter hmotnoprávneho ustanovenia nenadobudol. V tejto súvislosti uviedol, že o zániku sankciovatelnosti užívania diaľnice vozidlom bez úhrady diaľničnej známky s odkazom na trestnoprávnu zásadu použitia neskoršieho zákona, ak je to pre páchatel'a priaznivejšie, by sa dalo uvažovať vtedy, ak by zákonodarca neskorším zákonom zrušil povinnosť úhrady za užívanie diaľnice vozidlom, resp. pristúpil k určitej forme „generálneho pardonu“ pre všetkých, ktorí sa porušenia povinnosti dopustili, k čomu však dosiaľ nedošlo. Aplikácia prechodného ustanovenia novely k úprave účinnej dňom jej vyhlásenia (§ 16e) krajským súdom bola na mieste. K tvrdeniu sťažovateľky o odklone krajského súdu od rozsudku najvyššieho súdu sp. zn. 6Sžf/51/2010 z 22. júna 2011, ktorého časť v napadnutom rozsudku citoval, sa najvyšší správny súd vzhľadom na jeho nejednoznačnosť nemohol vyjadriť.

II.

Argumentácia sťažovateľky

5. Sťažovateľka 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“)] tvrdí, že napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu je nedostatočne odôvodnený a v rozpore so zásadou správneho trestania, podľa ktorej trestnosť činu sa má posudzovať podľa zákona, ktorý je pre páchatel'a priaznivejší, pretože najvyšší správny súd na jej prípad naaplikoval § 11 ods. 6 zákona o diaľničnej známke účinný od 21. júla 2020, t. j. že pokutu možno uložiť do 60 dní odo dňa porušenia povinnosti.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

6. Podstatou ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva sťažovateľky podľa čl. 46 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 50 ods. 6 ústavy a jej práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru v spojení v spojení s čl. 7 ods. 1 dohovoru rozsudkom najvyššieho správneho súdu sp. zn. 3Stk/13/2022 z 25. júla 2023 (bod 4), s ktorými sťažovateľka nesúhlasí, pretože na jej prípad neaplikoval ustanovenie § 11 ods. 6 zákona o diaľničnej známke účinné od 21. júla 2020 (bod 5).

7. Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem. Len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločensky upravený vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95). Každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ existuje medzi nimi príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97), a preto ústavný súd opakovane vyslovil názor, že ustanovenia ústavy sa vysvetľujú a uplatňujú vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem (II. ÚS 31/97, PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 15/98, II. ÚS 10/99, I. ÚS 53/01, PL. ÚS 12/01, m. m. PL. ÚS 9/04 atď.).

Záver o interpretácii a uplatňovaní právnych noriem vo vzájomnej príčinnej súvislosti sa nepochybne vzťahuje nielen na ústavné normy, ale aj na právne normy obsiahnuté v právnych predpisoch nižšieho stupňa právnej sily, teda aj na právne normy obsiahnuté v zákonoch. Zároveň zo zásady ústavne konformného výkladu a uplatňovania právnych predpisov explicitne vyjadrenej v čl. 152 ods. 4 ústavy vyplýva aj požiadavka, aby všetky orgány verejnej moci vykladali a uplatňovali zákony (zákonné normy) v súlade s obsahom a účelom dotknutých ústavných noriem.

8. Za výklad a aplikáciu zákonov, ale aj za dodržiavanie základných práv a slobôd je na prvom mieste zodpovedný všeobecný súd. Ústavný súd vo svojej judikatúre konštantne zdôrazňuje, že pri uplatňovaní svojej právomoci nezávislého súdneho orgánu ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) nemôže zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov, a že jeho úloha sa obmedzuje na kontrolu zlučiteľnosti účinkov takejto interpretácie a aplikácie s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách najmä v tom smere, či závery všeobecných súdov sú dostatočne odôvodnené, resp. či nie sú arbitrárne s priamym dopadom na niektoré zo základných ľudských práv (napr. I. ÚS 19/02, I. ÚS 27/04, I. ÚS 74/05, III. ÚS 264/05, ZNaU 100/2005).

9. 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 ustanovenie čl. 46 ods. 2 ústavy *lex specialis* vo vzťahu k všeobecnejšiemu ustanoveniu čl. 46 ods. 1 ústavy. Aj v prípadoch, keď právo účastníka konania na prístup k súdu má svoj ústavný základ v čl. 46 ods. 2 ústavy, je správny 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 prerokúvanej veci (m. m. III. ÚS 305/08). Podľa dnes už ustálenej judikatúry ústavného súdu (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04, II. ÚS 531/2020, I. ÚS 380/2021) korešpondujúcej s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva (rozsudok vo veci Ruiz Torija a Hiro Balani v. Španielsko z 9. 12. 1994, sťažnosť č. 18390/91) 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.

10. Vo vzťahu k napadnutému rozsudku, ktorým najvyšší správny súd zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľky ako nedôvodnú (§ 461 SSP), treba poukázať na povahu a špecifiká správneho súdnictva, ktorého úlohou nie je nahradzovať činnosť orgánov verejnej správy, ale preskúmať zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy, teda preskúmať to, či kompetentné orgány pri riešení konkrétnych otázok vymedzených v návrhu rešpektovali príslušné hmotno-právne a procesno-právne predpisy (m. m. I. ÚS 130/2022, I. ÚS 251/2022).

11. Pre štátne orgány je kľúčovým princípom princíp legality zakotvený v čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

12. Pojem správny delikt (vo väčšine zákonov uvádzaný ako „iný správny delikt“) nie je v slovenskom právnom poriadku definovaný. Ide o početnú skupinu činov, ktoré majú spoločné to, že ide o protiprávne konanie, ktorého znaky sú uvedené v zákone, za ktoré orgán verejnej správy ukladá sankcie ustanovené administratívno-právnou formou. Všeobecnými pojmovými znakmi správneho deliktu sú konanie, protiprávnosť, sankcionovateľnosť, zodpovedná osoba, zavinenie – okrem prípadov konštrukcie zodpovednosti bez ohľadu na zavinenie, ustanovenie znakov deliktu priamo zákonom.

13. Ústavný súd už uznesením sp. zn. II. ÚS 387/2018 z 15. septembra 2018 judikoval (ZNaU 76/2018), že „To, ako je ustanovenie týkajúce sa správnej sankcie v zákone naformulované, je výlučne vecou a taktiež zodpovednosťou zákonodarného orgánu, pričom moderácia správnej sankcie, či už správnym orgánom, alebo súdom, je možná len v rámci zákonodarným orgánom stanovených hraníc.“.

14. Povinnosť úhrady diaľničnej známky má vodič vozidla alebo vodič jazdnej súpravy (§ 4 ods. 1 zákona o diaľničnej známke). Prevádzkovateľ vozidla je povinný zabezpečiť, aby pri užívaní vymedzených úsekov ciest vozidlom alebo jazdnou súpravou bola splnená povinnosť úhrady diaľničnej známky (§ 4 ods. 2 zákona o diaľničnej známke). Zákon o diaľničnej známke obsahuje osobitné ustanovenia o správnom delikte prevádzkovateľa vozidla. Ak okresný úrad zistí na základe kontroly vykonanej podľa § 9 ods. 10 spáchanie správneho deliktu podľa § 10a ods. 1 a nie je dôvod na odloženie veci podľa § 12 ods. 1, bezodkladne bez ďalšieho konania vydá rozkaz o uložení pokuty vo výške 150 eur (§ 11 ods. 1 zákona o diaľničnej známke). Pokutu možno uložiť do dvoch rokov odo dňa, keď sa príslušný okresný úrad dozvedel o porušení povinnosti, najneskôr však do troch rokov odo dňa porušenia povinnosti (§ 11 ods. 6 zákona o diaľničnej známke).

15. Odborná právnická literatúra k dôvodu kasačnej sťažnosti podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP uvádza, že „Právnym posúdením veci na účel tohto ustanovenia je činnosť krajského súdu, pri ktorej zo skutkových zistení vyvodzuje právne závery a aplikuje konkrétnu právnu normu na skutkový stav zistený orgánom verejnej správy alebo aj ním samým v rámci plnej jurisdikcie (peňažnej alebo sankčnej moderácii) alebo v osobitných konaniach. Nesprávne právne posúdenie veci predstavuje právnu vadu rozhodnutia. Tento dôvod kasačnej sťažnosti je naplnený v prípade, keď krajský súd na zistený skutkový stav a) neaplikoval príslušnú právnu normu (t. j. úplne opomenul aplikovať príslušnú právnu normu), b) aplikoval nesprávnu právnu normu (t. j. namiesto príslušnej právnej normy aplikoval normu inú), c) obsah správnej právnej normy nesprávne interpretoval alebo d) správne zvolenú a správne interpretovanú právnu normu nesprávne aplikoval.

Nesprávnym právnym posúdením veci je tak omyl krajského súdu pri aplikácii práva na zistený skutkový stav. Podanie kasačnej sťažnosti zásadne nebude prichádzať do úvahy z dôvodu nedostatočne zisteného skutočného stavu veci, ale jej podanie je odôvodnené nesprávnym právnym posúdením (*Baricová, J., Fečík, M., Števček, M., Filová, A. a kol. Správny súdny poriadok. Komentár. Bratislava : C. H. Beck, 2018. s. 1602 – 1632.*).

16. Kasačný súd po vecnom preskúmaní zamietne kasačnú sťažnosť, ak nie je dôvodná, a teda napadnuté rozhodnutie krajského súdu je správne (§ 461 SSP).

17. Vychádzajúc z uvedeného, ústavný súd preskúmaním napadnutého rozsudku zistil, že najvyšší správny súd postupoval v medziach svojej právomoci, pričom sa nedopustil takého výkladu a aplikácie príslušnej zákonnej právnej úpravy (zákona o diaľničnej známke a Správneho súdneho poriadku), ktorými by poprel ich účel a význam. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu nemožno označiť za arbitrárny v tom smere, že by závery ním formulované boli zjavne nelogické s ohľadom na zistený skutkový stav, ústavne neudržateľné alebo že by napadnutý rozsudok nereflektoval ťažiskové skutočnosti dôležité pre riadne zistenie stavu veci a rozhodnutie o kasačnej sťažnosti sťažovateľky. V danom prípade nič nenasvedčuje ani tomu, že by sťažovateľka v správnom konaní nemala možnosť právne argumentovať, prípadne predkladať také dôkazy, ktoré by sa z hľadiska záverov najvyššieho správneho súdu javili ako právne významné pre zrušenie rozsudku krajského súdu.

18. Skutočnosť, že sťažovateľka sa s právnymi závermi najvyššieho správneho súdu nestotožňuje, nepostačuje sama osebe na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozsudku najvyššieho súdu (m. m. II. ÚS 4/94, II. ÚS 3/97, I. ÚS 204/2010).

19. Z uvedených dôvodov ústavný súd ústavnú sťažnosť odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

20. 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 Košiciach 7. decembra 2023

Jana Baricová
predsedníčka senátu