



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 387/2018-8

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 5. septembra 2018 predbežne prerokoval sťažnosť mesta Bardejov, Radničné námestie 16, Bardejov, zastúpeného advokátkou JUDr. Elenou Ľalíkovou, Podbrezovská 34, Bratislava, ktorou namieta porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, základného práva na rovnosť účastníkov v konaní podľa čl. 47 ods. 3, základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 a 5 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd postupom a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaní vedenom pod sp. zn. 6 Sžf 12/2016, a takto

r o z h o d o l :

Sťažnosť mesta Bardejov o d m i e t a ako zjavne neopodstatnenú.

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bola 30. mája 2018 doručená sťažnosť mesta Bardejov (ďalej aj „sťažovateľ“ alebo „žalobca“),

ktorou namieta porušenie svojho základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, základného práva na rovnosť účastníkov v konaní podľa čl. 47 ods. 3, základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 a 5 v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), ako aj práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 ods. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) postupom a rozsudkom Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší súd“) v konaní vedenom pod sp. zn. 6 Sžf 12/2016 (ďalej len „napadnutý rozsudok“).

2. Zo sťažnosti a z jej príloh vyplýva, že Úrad pre verejné obstarávanie (ďalej aj „úrad“ alebo „žalovaný“) ako správny orgán prvého stupňa rozhodnutím č. 21-6000/2013-SK/4 z 2. januára 2014 uložil sťažovateľovi pokutu vo výške 40 000 € podľa § 149 ods. 1 písm. k) zákona č. 25/2006 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom obstarávaní“) za to, že sa dostal do omeškania 19 pracovných dní so splnením povinnosti podľa § 136 ods. 9 písm. e) zákona o verejnom obstarávaní v rámci verejnej súťaže na predmet podlimitnej zákazky „*Stöcklova ulica Bardejov, 2. etapa*“ vyhlásenej vo Vestníku verejného obstarávania č. 100/2013 z 24. mája 2013 pod zn. 7933-MSP, čím si nesplnil povinnosť v lehote stanovenej zákonom o verejnom obstarávaní.

Úrad pri odôvodnení výšky pokuty poukázal na § 149 ods. 1 písm. k) zákona o verejnom obstarávaní, ktorý určuje výšku sankcie pevnou sadzbou za každých začatých 15 pracovných dní omeškania, a preto nebolo možné pristúpiť v danom prípade k moderácii zákonom určenej sadzby pokuty správnym orgánom a výšku pokuty nebolo možné upraviť ani s ohľadom na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti.

3. Proti prvostupňovému rozhodnutiu úradu podal sťažovateľ rozklad, v ktorom namieta, že sankcia je neproporcionálna, zjavne neprimeraná povahe skutku a jeho dôsledkom, je v rozpore s princípom právnej istoty a spravodlivosti. Poukázal na to, že keby mesto Bardejov porušilo povinnosť podľa § 136 ods. 9 písm. b), c), d) alebo e) zákona o verejnom obstarávaní a uzatvorilo zmluvu o dielo na realizáciu zákazky, úrad by uložil

účastníkovi konania pokutu podľa § 149 ods. 1 písm. i) len vo výške 2 % zmluvnej ceny úspešného uchádzača, čiže len vo výške 5 302 €, čo je neporovnateľné s uloženou pokutou za nesplnenie informačnej povinnosti (40 000 €). Sťažovateľ preto navrhol, aby odvolací orgán jeho rozkladu vyhovel, napadnuté prvostupňové rozhodnutie úradu zrušil a aby o pokute bolo rozhodnuté moderáciou jej výšky.

Úrad o rozklade žalobcu rozhodol rozhodnutím č. 25688/2014, spis. č. 3880- P/2014 z 9. apríla 2014 tak, že rozklad zamietol a napadnuté prvostupňové rozhodnutie úradu ako vecne správne potvrdil. Úrad sa stotožnil s právnym názorom a argumentáciou správneho orgánu prvého stupňa o nemožnosti moderácie pokuty a aplikácie § 149 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní na prípad uloženia pokuty, pri ktorom je výška pokuty priamo zo zákona stanovená pevnou sumou alebo percentom. V prípade sťažovateľa bola zákonom určená výška pokuty 20 000 € za každých začatých 15 dní omeškania, čo pri omeškaní 19 dní znamenalo sumu dvakrát vo výške 20 000 €, čiže spolu sumu 40 000 €.

4. Sťažovateľ podal žalobu na Krajskom súde v Bratislave (ďalej len „krajský súd“), ktorý bol toho názoru, že správny súd pri preskúvaní napadnutého rozhodnutia rozhoduje v plnej jurisdikcii, a preto argumentácia žalobcu má oporu v rozhodovacej praxi najvyššieho súdu, ktorý napr. vo veci sp. zn. 4 Sžo 72/2010 z 22. decembra 2010 (s. 7) uviedol, že ak správny súd pri preskúvaní výšky uloženej sankcie zistí, že pokuta uložená správnym orgánom podľa ustanovenia zákona i vo vzťahu ku skutku žalobcu je zjavne neprimeraná a porušujúca princíp proporcionality, musí na túto skutočnosť ako orgán zaručujúci nielen zákonné, ale aj spravodlivé posúdenie veci prihliadnuť. Tak, ako v trestnom konaní pre posúdenie výšky sankcie a jej uloženie predpisu trestného práva umožňujú uloženie sankcie aj pod hranicou trestnej sadzby, nie je dôvod, aby rovnako nemohol rozhodnúť súd rozhodujúci v plnej jurisdikcii aj vo vzťahu ku skutku, ktorý nenaplnil znaky trestného činu, ale len znaky správneho deliktu.

Krajský súd uviedol, že výklad a uplatňovanie zákonov musí byť v danom prípade v súlade s čl. 1 ods. 1 a čl. 5 ods. 6 ústavy. Podľa názoru krajského súdu právna istota a spravodlivosť ako princípy materiálneho právneho štátu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne, neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie

zákonom reglementované, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia a podľa vlastnej úvahy konať nad rozsah svojich zákonných právomocí, pretože takéto konanie mu príslušný právny predpis neumožňuje. Povinnosť konať v súlade so zákonmi a inými predpismi explicitne vyplýva pre správny orgán zároveň z § 3 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov (ďalej len „správny poriadok“), podľa ktorého „Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi.“. Úrad bol toho názoru, že v konaní o uložení pokuty sťažovateľovi postupoval a rozhodol plne v rozsahu stanovenom zákonom o verejnom obstarávaní a v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy.

Úrad poukázal na výklad ústavného súdu v uznesení sp. zn. I. ÚS 3/1998 z 5. februára 1998, v zmysle ktorého „Len taký postup orgánu štátu, ktorý zohľadňuje ústavné princípy citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky spôsobom a v rozsahu uvedenom vyššie pod bodom 1, je naplnením princípu právnej istoty ako nedielnej súčasti právneho štátu v zmysle čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Základnou podmienkou v materiálnom právnom štáte je dôsledné dodržiavanie kompetencií orgánmi verejnej moci. V dôsledku uvedeného preto štátnym orgánom Slovenskej republiky zákony upravujúce ich postavenie a právomoci neumožňujú, aby samostatne rozhodovali v konaní nad rámec zákona, t. j. mimo rozsah zákonom ustanovených právomocí. Zákom ustanovený rozsah právomocí jednotlivých orgánov štátu je stabilný a k jeho zmene môže dôjsť len v dôsledku neskoršej a obsahovo odlišnej zákonnej úpravy. Ten orgán štátu, ktorého postavenie a právomoci zákon upravuje, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia a podľa vlastnej úvahy konať nad rozsah svojich zákonných právomocí, keďže takéto konanie príslušný právny predpis neupravuje.“.

Úrad uviedol: „... z uvedenej judikatúry jednoznačne vyplýva princíp zákonnosti, ktorý ovláda činnosť verejnej správy ako celok, t. j. limitovanie štátnych orgánov normatívnou právnou úpravou... nemôže byť tento princíp vylúčený pri uplatňovaní právomoci vykonávateľov verejnej správy ani v rámci administratívneho trestania.“

Úrad uviedol, že v § 149 ods. 1 písm. k) zákona o verejnom obstarávaní („úrad uloží verejnému obstarávateľovi alebo obstarávateľovi pokutu vo výške 20 000 eur za každých začatých 15 pracovných dní omeškania so splnením povinnosti podľa § 136 ods. 9 písm. a), b), c), d) alebo e), ak nedošlo k uzavretiu zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej

dohody“) je obligatórne stanovená výška pokuty za nesplnenie informačnej povinnosti podľa § 136 ods. 9 zákona o verejnom obstarávaní, a preto nemohol na tento prípad aplikovať § 149 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní a zohľadniť povahu, závažnosť či následky porušenia povinnosti.

Úrad uviedol, že prihliadať na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti podľa § 149 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní môže len v prípadoch uvedených v § 149 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, keď zákon stanovuje výšku pokuty v rozmedzí od výšky 1 000 € do výšky 30 000 €.

Úrad poukázal na to, že zákon o verejnom obstarávaní rozlišuje dve skupiny správnych deliktov spáchaných verejným obstarávateľom alebo obstarávateľom. V § 149 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní sú vymenované správne delikty, ktoré predstavujú najzávažnejšie porušenia zákona o verejnom obstarávaní a sú sankcionované fixne stanovenou pokutou (zákonom stanovené percento v závislosti od zmluvnej ceny, resp. pevne stanovená suma v eurách). Úrad je teda v prípade preukázania spáchania správneho deliktu uvedeného v § 149 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní povinný uložiť pokutu vo výške pevne stanovenej zákonom a nemá možnosť uplatniť správnu úvahu.

Úrad ďalej uvádza, že do druhej skupiny správnych deliktov patria porušenia zákona o verejnom obstarávaní uvedené v § 149 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní, za ktoré ukladá úrad pokuty v rozmedzí od výšky 1 000 € do výšky 30 000 €. Pri týchto správnych deliktoch úrad postupuje podľa § 149 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní a pri ukladaní pokuty prihliada najmä na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti. V týchto prípadoch úrad po uplatnení správnej úvahy rozhoduje o uložení pokuty za správne delikty uvedené v § 149 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní v zákonom stanovenom rozsahu.

Úrad argumentuje, že ak by mohol aj pri správnych deliktoch uvedených v § 149 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní uložiť sankciu v inej výške, ako je pevne stanovená zákonom, bol by tým popretý účel a zmysel aplikovanej právnej normy. Zároveň by stratilo rozlišovanie správnych deliktov podľa § 149 ods. 1 a 2 zákona o verejnom obstarávaní akékoľvek opodstatnenie.

Úrad upozornil na to, že je potrebné rozlišovať čl. 2 ods. 2 a 3 ústavy. Je neprípustný právny názor, že úrad ako štátny orgán môže aplikovať § 149 ods. 4 zákona o verejnom

obstarávaní z dôvodu, že to nemá zakázané, pretože princíp zakotvený v ústave, že každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané, platí pre fyzické osoby a právnické osoby, no nevzťahuje sa na štátne orgány. Akceptovaním argumentácie krajského súdu by došlo k popretiu elementárnej právnej istoty, keďže od správneho orgánu nemožno legitímne očakávať, aby porušoval princíp legality zakotvený ústave. Zároveň by uvedený postup narušal princíp trojdelenia moci, keďže orgán aplikácie práva, či už v rámci výkonnej, alebo súdnej moci, by si takto neprípustným spôsobom atrahoval právomoc zákonodarného orgánu.

Úrad poukázal na rozsudky súdov preskúmavajúcich výšku sankcie na základe jej rigorózne stanovenej výšky (rozsudok najvyššieho súdu v konaniach so sp. zn. 2 Sžo 452/2009, sp. zn. 2 Sžf 737/2012, sp. zn. 4 Sžf 60/2014 a rozsudky krajského súdu č. k. 3 S 357/2010-38, č. k. 3 S 243/2011-30, č. k. 3 S 202/2011-79). V žiadnom prípade, až na rozsudok najvyššieho súdu sp. zn. 4 Sžf 85/2012 z 28. mája 2013, na ktorý poukázal sťažovateľ, dosiaľ nebola spochybnená ustálená rozhodovacia prax úradu týkajúca sa uloženia zákonom fixne stanovenej pokuty pri správnych deliktach podľa § 149 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní.

Úrad zároveň poukázal aj na rozsudok senátu 5 S krajského súdu (čiže senátu, ktorý rozhodoval v prvom stupni v tejto právnej veci), ktorý ešte v rozsudku sp. zn. 5 S 86/2014 zo 17. marca 2015 (približne 7 mesiacov pred vydaním napadnutého rozsudku) rozhodol v súlade s ustálenou judikatúrou. V predmetnom rozsudku krajský súd uviedol: *„Čo sa týka výšky sankcie správny orgán správne určil jeho výšku, nakoľko z ustanovenia § 149 ods. 1 písm. e) ZVO (zákona o verejnom obstarávaní, pozn.) vyplýva, že výška sankcií je 5 % zmluvnej ceny ak pri uzavretí zmluvy, koncesnej zmluvy alebo rámcovej dohody nedodržel podmienky ustanovené v § 45 ods. 2-7 a žalovaný nemal možnosť moderácie zákonom určenej sadzby pokuty, a teda nebolo možné upraviť výšku uloženej sankcie s ohľadom na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti. Zákon o verejnom obstarávaní neumožňoval žalovanému ani správne orgánu prvého stupňa akúkoľvek odchýlku od určenej sadzby.“*

Napokon úrad v zmysle § 246c ods. 1 v spojení s § 201 a § 202 OSP podal odvolanie proti prvostupňovému rozsudku v časti trov konania, pretože vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci v zmysle § 205 ods. 2 písm. f) OSP.

Podľa názoru úradu súd prvého stupňa nesprávne posúdil okolnosti prípadu, keď na základe skutkového stavu mal pri rozhodovaní o náhrade trov konania aplikovať § 250k poslednú vetu OSP, ktorá ustanovuje, že ak sú tu dôvody hodné osobitného zreteľa, súd náhradu trov konania celkom alebo sčasti neprizná. Úrad bol toho názoru, že dôvody hodné osobitného zreteľa v predmetnej právnej veci nesporne existujú, keďže sťažovateľ síce mal v prvostupňovom rozsudku čiastočný úspech vo veci, ale len pokiaľ ide o výšku pokuty, a nie pokiaľ ide o oprávnenosť a základ samotnej sankcie. Na základe uvedených skutočností úrad zastával názor, že priznanie náhrady trov sťažovateľovi vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci, a preto navrhol, aby odvolací súd rozsudok zmenil v tejto časti tak, že sťažovateľovi sa náhrada trov nepriznáva.

V zmysle už uvedených argumentov úrad navrhol, aby najvyšší súd rozsudok krajského súdu č. k. 5 S 87/2014-43 z 20. októbra 2015 zmenil tak, že žalobu sťažovateľa zamietne.

6. Sťažovateľ k odvolaniu úradu uviedol, že v zmysle ustálenej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva treba pojmy „trestné obvinenie“ a „práva a záväzky občianskej povahy“, pokiaľ ide o rozsah aplikovateľnosti čl. 6 ods. 1 dohovoru, vykladať autonómne od ich definovania vo vnútroštátnom právnom poriadku členských štátov dohovoru (napr. rozsudok Neumeister v. Rakúsko z júla 1976). Judikatúra najvyššieho súdu (napr. sp. zn. 3 Sžn 68/2004, 3 Sž 85/2007, 8 Sžo 28/2007, 8 Sžo 147/2008) je jednotná v tom, že trestnoprávne princípy sa analogicky aplikujú i v správnom trestaní a že trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb – podnikateľov) podlieha obdobnému režimu ako trestný postih za trestné činy. Rovnako preto treba vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému. Ďalej sťažovateľ poukazoval na princíp právnej istoty a uviedol, že právna istota a spravodlivosť ako princípy materiálneho právneho štátu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, čo platí aj v prípade, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a výlučnosťou výšky sankcie bez stanovenia kritérií jej uloženia chrániť závažný verejný záujem.

Sťažovateľ nesúhlasil s argumentáciou žalovaného, pokiaľ ide o napadnutú časť rozsudku krajského súdu v časti trov konania. Uviedol, že v danej veci neexistovali žiadne dôvody hodné osobitného zreteľa, ktoré by odôvodňovali nepriznanie trov konania, a o náhrade trov konania bolo krajským súdom rozhodnuté v súlade s § 250k ods. 1 OSP.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti žalobca navrhol, aby najvyšší súd napadnutý rozsudok krajského súdu ako vecne správny potvrdil.

7. Najvyšší súd preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, napadnuté rozhodnutia správnych orgánov oboch stupňov, ako aj konania predchádzajúce ich vydaniu v rozsahu podaného odvolania a dospel k záveru, že súd prvého stupňa vec nesprávne právne posúdil.

Najvyšší súd v odôvodnení napadnutého rozsudku uviedol: „... je zrejmé, že skutkový stav medzi procesnými stranami sporný nebol.

V posudzovanej veci neexistovali žiadne pochybnosti o tom, že žalobca naplnil skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 149 ods. 1 písm. k) zákona o verejnom obstarávaní, keď sa ako verejný obstarávateľ dostal do omeškania s informačnou povinnosťou podľa § 136 ods. 9 písm. e) zákona o verejnom obstarávaní o 19 dní.

Úlohou súdu bolo preto výlučne vyriešenie právnej otázky, či žalovaný bol pri rozhodovaní o uložení pokuty viazaný pevne stanovenou výškou pokuty, ktorá je taxatívne stanovená v zákone o verejnom obstarávaní alebo mal možnosť moderácie podľa § 149 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní a mal prihliadnuť na závažnosť, spôsob a následky porušenia povinností žalobcu.

Najvyšší súd sa v plnom rozsahu stotožnil s podrobnou a logickou argumentáciou žalovaného uvedenou v jeho odvolaní.

Aj podľa názoru najvyššieho súdu bol žalovaný striktné limitovaný zákonom stanovenou výškou pokuty, a preto nemohol pri rozhodovaní o výške pokuty použiť správnu úvahu, resp. prihliadať na iné ako predmetné riešenie stanovené v administratívno-právnej norme, ako to je v prípadoch keď rozhoduje o sankcii podľa § 149 ods. 2 a ods. 3 písm. a) a písm. d) až f) zákona o verejnom obstarávaní, t. j. keď správny orgán rozhoduje o uložení pokuty v rámci hornej a dolnej sadzby alebo do maximálnej výšky pokuty.

Správny súd pri posudzovaní zákonnosti rozhodnutia správneho orgánu v sankčných veciach sa nemôže zaoberať otázkou, či je príslušná sankcia primeraná vo vzťahu ku skutku, keďže príslušná skutková podstata trestania správneho deliktu, v danom prípade v zmysle § 149 ods. 1 písm. k) zákona o verejnom obstarávaní, jednoznačne vymedzuje spôsob trestania.

Za stavu, že výška pokuty je podľa ustanovenia § 149 ods. 1 písm. k) zákona o verejnom obstarávaní určená pevnou sadzbou za každých začatých 15 pracovných dní omeškania, nebolo možné pristúpiť v danom prípade k moderácii zákonom určenej sadzby pokuty a upravovať jej výšku s ohľadom na povahu, závažnosť, spôsob a následky porušenia povinnosti.

Žalovaný preto postupoval v zmysle zákona, keď pri ukladaní pokuty prihliadal rigorózne len na počet dní, v ktorých bol žalobca v omeškaní so splnením informačnej povinnosti.

Vzhľadom na uvedené skutočnosti, Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací, napadnutý rozsudok krajského súdu podľa § 250ja ods. 3 veta druhá O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p. a s § 220 O.s.p. zmenil a žalobu zamietol.

O trovách odvolacieho konania rozhodol odvolací súd s poukazom na ust. § 250k ods. 1 veta prvá O.s.p. v spojení s ust. § 246c veta prvá O.s.p. a s ust. § 224 ods. 1 O.s.p. v súlade s ust. § 142 ods. 1 O.s.p. tak, že v konaní neúspešnému žalobcovi ich náhradu nepriznal.“

8. Sťažovateľ vo svojej sťažnosti uviedol: „Uplatnenie zásady *lex dura sed lex* v tomto prípade z formálneho hľadiska zaobchádza zo všetkými priestupcami rovnako, avšak zásadným spôsobom bráni rozlišovať ich majetkovú situáciu. Možno preto konštatovať, že vzniknutá faktická sociálnohospodárska nerovnosť je takej intenzity, že zakladá zásah do zásady rovnosti v ústavnoprávnom zmysle /čl. 47 ods. 3 ústavy/.

Postupom najvyššieho súdu, ktorý v zmysle § 149 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní nezhodnotil primeranosť správneho deliktu a uloženej sankcie, resp. možnosť prieskumu jej ústavnosti podľa čl. 144 ods. 2 ústavy... došlo k porušeniu práv sťažovateľa na súdnu ochranu a spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a čl. 6 ods. 1 dohovoru;

predmetné konanie totiž možno kvalifikovať ako konanie kvázi-trestné, na ktoré sa vzťahuje čl. 6 ods. 1 dohovoru.

Ústavnokonformným výkladom ust. § 139 ods. 9 písm. e), § 149 ods. 1 písm. k) a § 149 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní sa dalo obhájiť stanovisko krajského súdu o možnosti moderovať výšku pokuty a prijať rozhodnutie o uložení nižšej než zákonom stanovenej pokuty za príslušný delikt. Stanovená výška pokuty len znemožňuje jej zvýšenie. Pokiaľ to najvyšší súd nerešpektoval, podľa nás porušil zároveň právo na ochranu vlastníckeho práva garantovaného čl. 20 ods. 1, 5 ústavy a čl. 1 ods. 1 protokolu k dohovoru...

Protiústavný stav zakladá tiež okolnosť, kedy všeobecný súd svoj právny názor racionálne akceptovaným spôsobom nevyargumentuje; tak sa stalo aj v prejednávanej veci, keď najvyšší súd bez akéhokoľvek vysvetlenia, ako a prečo zvolené riešenie krajským súdom, podporené množstvom judikatúry najvyššieho súdu, neakceptoval, čím porušil predvídateľnosť súdneho rozhodovania, ako jedného zo základných hodnôt právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

Žalovaný úrad pre verejné obstarávanie listom zo 16.4.2018 vyzval sťažovateľa na okamžitú úhradu uloženej pokuty v nezaplatenej istine 30.000 EUR, a to pod následkami exekúcie, preto sťažovateľ iniciuje inštitút odkladu vykonateľnosti napadnutého rozsudku NS SR podľa § 52 ods. 2 zákona o ústavnom súde do rozhodnutia o tejto sťažnosti. Exekúcia by totiž spôsobila veľkú ujmu na chode mesta a naproti tomu u žalovaného jej odloženie nespôsobí žiadnu ujmu. Preto náš návrh v tomto smere je legálny a legitímny a žiadame mu vyhovieť.“

9. Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd vydal tento nález:

„1. Základné právo mesta Bardejov na súdnu ochranu a spravodlivý proces podľa čl. 46 ods. 1, čl. 47 ods. 3 ústavy, čl. 6 ods. 1 dohovoru a právo na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1, 5 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy a čl. 1 ods. 1 Protokolu k dohovoru, postupom a rozsudkom Najvyššieho súdu SR v konaní vedenom pod sp. zn. 6 Sžf 12/2016, porušené boli.

2. Rozsudok NS SR z 21. 2. 2018, sp. zn. 6 Sžf 12/2016 zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie.

3. Najvyšší súd SR je povinný uhradiť mestu Bardejov trovy konania v sume 390,50 EUR /odmena za dva úkony právnej služby po 153,50 € + 2 x 9,21 režijný paušál + 20 % DPH, t.j. 65,08 €/, a to na účet JUDr. Eleny Lalíkovej v lehote 1 mesiaca od doručenia nálezu.“

II.

10. Podľa čl. 127 ods. 1 ústavy ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach fyzických osôb alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, ak o ochrane týchto práv a slobôd nerozhoduje iný súd.

11. 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“) ústavný súd návrh predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon neustanovuje inak.

12. Podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú zákonom predpísané náležitosti, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene môže ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania. Ústavný súd môže odmietnuť aj návrh, ktorý je zjavne neopodstatnený.

13. Ústavný súd preskúmal napadnutý rozsudok, ako aj postup, ktorý predchádzal jeho vydaniu, z hľadiska jeho ústavnej akceptovateľnosti a zlučiteľnosti jeho účinkov s obsahom sťažovateľom označeného základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1, základného práva na rovnosť účastníkov v konaní podľa čl. 47 ods. 3, základného práva na ochranu vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 a 5 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy,

ako aj práva na spravodlivý proces podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru a práva na ochranu majetku podľa čl. 1 ods. 1 dodatkového protokolu.

14. Podstata sťažnosti spočíva v tvrdení sťažovateľa, že napadnutý rozsudok najvyššieho súdu nebol dostatočne odôvodnený a argumentačne presvedčivý.

15. Ústavný súd k námietke sťažovateľa uvádza, že najvyšší súd vyjadril v napadnutom rozsudku svoj právny názor o neprípustnosti moderácie správnej pokuty v prípade správnych deliktov uvedených v § 149 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní a vyslovil, že správny súd sa nemôže zaoberať primeranosťou správnej sankcie vo vzťahu ku skutku v prípade, ak príslušná skutková podstata správneho deliktu jednoznačne vymedzuje druh a výšku trestu. Najvyšší súd uviedol, že sa stotožnil s argumentmi úradu, ktoré v napadnutom rozsudku aj uviedol.

16. Ústavný súd poukazuje na to, že 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“, a úrad správne poukázal na to, že štátny orgán nie je oprávnený konať nad rozsah svojich zákonných právomocí, ako to uvádza § 3 ods. 1 správneho poriadku: „Správne orgány postupujú v konaní v súlade so zákonmi a inými právnymi predpismi.“

K princípu legality sa ústavný súd už vyjadril (ako poukázal aj úrad vo svojom odvolaní) v uznesení sp. zn. I. ÚS 3/1998 z 5. februára 1998, v zmysle ktorého „Len taký postup orgánu štátu, ktorý zohľadňuje ústavné princípy citovaného ustanovenia čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky spôsobom a v rozsahu uvedenom vyššie pod bodom 1, je naplnením princípu právnej istoty ako nedielnej súčasti právneho štátu v zmysle čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Základnou podmienkou v materiálnom právnom štáte je dôsledné dodržiavanie kompetencií orgánmi verejnej moci. V dôsledku uvedeného preto štátnym orgánom Slovenskej republiky zákony upravujúce ich postavenie a právomoci neumožňujú, aby samostatne rozhodovali v konaní nad rámec zákona, t. j. mimo rozsah zákonom ustanovených právomocí. Zákonom ustanovený rozsah právomocí jednotlivých orgánov štátu je stabilný a k jeho zmene môže dôjsť len v dôsledku neskoršej a obsahovo

odlišnej zákonnej úpravy. Ten orgán štátu, ktorého postavenie a právomoci zákon upravuje, nie je preto oprávnený z vlastného rozhodnutia a podľa vlastnej úvahy konať nad rozsah svojich zákonných právomocí, keďže takéto konanie príslušný právny predpis neupravuje.“.

17. Ústavný súd uvádza, že pri ukladaní sankcie pri správnych deliktoch je prísna individualizácia zodpovednosti za skutok a posudzovanie okolností a následkov skutku samozrejmosťou, no sú možné vždy len v rámci zákonom stanovených hraníc.

Zákonodarca sankcie za správne delikty (ktoré sú mimochodom prevažne peňažnej povahy) najčastejšie ohraničí vyjadrením, že správny orgán uloží pokutu do určitej výšky peňažnej sumy, prípadne že uloží pokutu od určitej výšky peňažnej sumy do určitej výšky peňažnej sumy, alebo uvedie, že správny orgán môže uložiť pokutu, čím mu dá možnosť od jej uloženia upustiť. To ilustruje rôzne variácie hraníc, v rámci ktorých je správny orgán oprávnený sa pohybovať pri úvahe o výške (v tomto prípade peňažnej) sankcie za správny delikt.

To, ako je ustanovenie zákona o sankcii naformulované, je výlučne vecou a taktiež zodpovednosťou zákonodarného orgánu a moderácia správnej sankcie, či už správnym orgánom, alebo súdom, je možná len v rámci zákonodarným orgánom stanovených hraníc.

18. Úradu zákon o verejnom obstarávaní v znení účinnom v čase jeho rozhodovania jasne zdefinoval, že za porušenie povinností uvedených v § 149 ods. 1 „úrad uloží“ (čiže nemá možnosť od uloženia sankcie upustiť) pokutu v presne a fixne stanovenej výške bez ponechania možnosti správnemu orgánu „pohybovať sa“ v určitom rozmedzí a bez možnosti uloženia alternatívnej sankcie.

Za porušenie povinností uvedených v § 149 ods. 2 zákona o verejnom obstarávaní už zákonodarný orgán umožnil úradu „pohybovať sa“ pri úvahe o výške sankcie vo vzťahu ku každému individuálnemu skutku v určitom rozmedzí, a tak mu nechal priestor na aplikovanie § 149 ods. 4 zákona o verejnom obstarávaní.

Z už uvedeného jasne vyplýva, že zámerom zákonodarného orgánu v § 149 ods. 1 zákona o verejnom obstarávaní bolo rigidné ukládanie sankcií za porušenia povinností v ňom uvedených a vylúčenie možnosti úradu do výšky sankcií akokoľvek zasahovať.

Ak by úrad, prípadne súd, uložil inú než v § 149 ods. 1 písm. k) stanovenú sankciu, konal by nielen *ultra*, ale aj *contra legem*, nerešpektujúc vôľu zákonodarcu.

19. O zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti (návrhu) možno hovoriť vtedy, ak namietaným postupom orgánu štátu nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi namietaným rozhodnutím alebo iným označeným postupom orgánu štátu a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať tú, pri predbežnom prerokovaní ktorej ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, realnosť ktorej by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (napr. I. ÚS 66/98, III. ÚS 168/05, IV. ÚS 136/05, I. ÚS 453/2011).

20. Podľa konštantnej judikatúry ústavný súd nie je súčasťou systému všeobecných súdov, ale podľa čl. 124 ústavy je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pri uplatňovaní tejto právomoci ústavný súd nie je oprávnený preskúmavať a posudzovať právne názory všeobecného súdu. 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 vecí 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 (svojvôli) 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 (napr. I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 382/06).

21. Skutočnosť, že sťažovateľ sa s právnym názorom najvyššieho súdu nestotožňuje, sama osebe nemôže viesť k záveru o arbitrárnosti napadnutého rozsudku najvyššieho súdu a nezakladá ani oprávnenie ústavného súdu nahradiť právny názor všeobecného súdu svojím vlastným.

22. Ústavný súd konštatuje, že v odôvodnení napadnutého rozsudku najvyššieho súdu sa najvyšší súd ústavne konformným spôsobom vysporiadal so všetkými relevantnými tvrdeniami a námietkami sťažovateľa, a to buď priamo vlastnými argumentmi, alebo stotožnením sa s argumentáciou úradu, ktorú v napadnutom rozsudku aj uviedol. Napadnutý rozsudok najvyššieho súdu považuje ústavný súd za ústavne udržateľný a konštatuje, že mu nemožno vyčítať svojvoľnosť či neodôvodnenosť, ktorá by mala za následok jeho arbitrárnosť.

23. Ústavný súd, prihliadajúc na obsah sťažnosti, na obsah napadnutého rozsudku najvyššieho súdu, ako aj na obsah príloh k sťažnosti týkajúcich sa predmetnej veci, pri predbežnom prerokovaní sťažnosť sťažovateľa odmietol podľa § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

24. Keďže ústavný súd sťažnosť odmietol ako celok, bolo už bez právneho významu zaoberať sa ďalšími požiadavkami sťažovateľa nastolenými v sťažnosti (odklad vykonateľnosti napadnutého rozsudku a náhrada trov konania).

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

V Košiciach 5. septembra 2018