



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 125/2023-14

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Miroslava Duriša (sudca spravodajca) a zo sudcov Ladislava Duditša a Libora Duľu v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], podnikajúceho pod obchodným menom [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného JUDr. Miroslavom Katunským, advokátom, Floriánska 16, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 2 Svk 5/2021 z 22. júla 2022 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 sťažovateľa a skutkový stav veci

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 27. decembra 2022 domáha vyslovenia porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa čl. 36 ods. 1 Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „listina“) a porušenia práva podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky [ďalej len „najvyšší správny súd“ (v ústavnej sťažnosti porušovateľ označený nesprávne ako „Najvyšší súd Slovenskej republiky“, čo ústavný súd považoval za chybu v písaní, resp. inú zrejmu nesprávnosť, pozn.)] č. k. 2 Svk 5/2021 z 22. júla 2022 (ďalej len „napadnutý rozsudok“). Sťažovateľ navrhuje, aby ústavný súd zrušil napadnutý rozsudok a rozsudok Krajského súdu v Bratislave (ďalej len „krajský súd“) č. k. 2 S 176/2018-43 z 5. augusta 2020 v spojení s opravným uznesením krajského súdu č. k. 2 S 176/2018-78 z 30. júna 2021 a vec vrátil krajskému súdu na ďalšie konanie. Sťažovateľ sa tiež domáha náhrady trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že Ministerstvo dopravy, výstavby a regionálneho rozvoja Slovenskej republiky, štátny dopravný úrad (ďalej len „ministerstvo“) rozhodnutím

z 22. júna 2018 nevyhovelo návrhu sťažovateľa na udelenie povolenia na zriadenie stanice technickej kontroly (ďalej len „STK“) nad rámec existujúcej siete pre okres Michalovce. Proti tomuto rozhodnutiu podal sťažovateľ rozklad, o ktorom rozhodol minister dopravy Slovenskej republiky (ďalej len „žalovaný“) rozhodnutím z 31. augusta 2018 tak, že rozkladom napadnuté rozhodnutie potvrdil.

3. Sťažovateľ sa správnu žalobou podľa zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov domáhal zrušenia rozhodnutia ministerstva z 22. júna 2018 a rozhodnutia žalovaného o rozklade z 31. augusta 2018. O žalobe rozhodol krajský súd rozsudkom z 5. augusta 2020 tak, že návrh na prerušenie konania a žalobu samotnú zamietol.

4. Krajský súd v rozsudku poukázal na to, že podmienky na zriadenie a vybudovanie STK, pracoviska emisnej kontroly alebo kontroly originality ustanovuje § 83 ods. 1 písm. a) až c) zákona č. 106/2018 Z. z. o prevádzke vozidiel v cestnej premávke a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 106/2018 Z. z.“), na základe ktorých príslušný okresný úrad v povoloňovacom procese rozhodne o udelení príslušného povolenia alebo zamietnutí návrhu. Podrobnosti o podmienkach na získanie povolenia a o ich preukazovaní sú upravené v § 163 a § 167 až § 169 zákona č. 106/2018 Z. z. Krajský súd akceptoval záver žalovaného, že zákon neustanovuje relevantné a podrobné kritériá spôsobu výberu úspešného záujemcu. Ústrednou otázkou preto bolo, či si správny orgán svojvoľne (nezákonne) stanovil kritérium, ktorým návrhom vyhovie a ktorým nie. Ak teda v zákone absentuje presne stanovený postup, orgán verejnej správy nemá inú možnosť, ako postupovať transparentne v povoloňovacom procese. Správny orgán musí preto primárne postupovať *„rovnako, nediskriminačne a transparentne vo vzťahu ku všetkým žiadateľom aj v určovaní kritérií úspešnosti. Objektívne kritérium, ktoré zvolili a podľa ktorého postupovali orgány verejnej správy oboch stupňov, t. j. dátum a čas prijatia návrhu žiadateľa ministerstvu bol zverejnený na aj na webe žalovaného. Takto stanovenú podmienku akceptovania najskôr doručenej žiadosti je možné považovať za transparentnú a spravodlivú. Subsumuje aj princíp rovnakého zaobchádzania, princíp nediskriminácie uchádzačov alebo záujemcov, rovnako aj princíp hospodárnosti a efektívnosti. Ide o postup, ktorý je ľahko preskúmateľný a jednoznačný. Preto pri právnom posúdení tohto sporu správny súd nemohol pri absencii precizovanej právnej úpravy vytknúť žalovanému nezákonný postup, či konkrétne porušenie zákona.“* Krajský súd napokon podotkol, že ani zrušenie napadnutého rozhodnutia by nebolo spôsobilé zmeniť právne postavenie sťažovateľa vzhľadom na právoplatnosť rozhodnutia týkajúceho sa prvého (úspešného) navrhovateľa.

5. Proti rozsudku krajského súdu podal sťažovateľ kasačnú sťažnosť, ktorú najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zamietol. Najvyšší správny súd akceptoval právny názor krajského súdu, podľa ktorého v zákone č. 106/2018 Z. z. absentuje úprava toho, ako má orgán verejnej správy postupovať v prípade, keď viacerí predkladatelia návrhu na vydanie povolenia na zriadenie STK spĺňajú podmienky stanovené zákonom a počet STK je nižší ako počet uchádzačov o povolenie. Krajský súd správne konštatoval, že orgán verejnej správy v takej situácii nemá inú možnosť, ako postupovať transparentne v povoloňovacom procese. Najvyšší správny súd nevytkol nič požiadavke krajského súdu na rovnaký, nediskriminačný a transparentný postup orgánu verejnej správy vo vzťahu k všetkým žiadateľom a aj v určovaní kritérií úspešnosti. Doplnil tiež, že *„orgány verejnej správy musia zabezpečiť, aby tieto požiadavky boli transparentné, objektívne, nediskriminačné, primerané a relevantné pre žiadateľov v zmysle zákonných podmienok.“*

6. Aj najvyšší správny súd považoval zvolené kritérium (dátum a čas prijatia návrhu) za objektívne, pričom toto kritérium *„bolo zverejnené vopred na webe žalovaného a informáciu o tom, že v prípade, že podaných žiadostí bude viac, bude rozhodujúci čas prijatia (doručenia) návrhu ministerstvu s tým, že návrhy sa budú posudzovať podľa poradia v akom boli doručené a pri elektronickom podaní je rozhodujúci presný čas uvedený na doručení o prijatí, zverejnilo ministerstvo aj na svojom webovom sídle...“*. Určením uvedeného kritéria bola podľa najvyššieho správneho súdu *„naplnená požiadavka na orgány verejnej správy, ktoré musia dbať na podstatu a zmysel a účel zákonnej regulácie. Uvedené zodpovedá aplikačnej zásade proporcionality podľa ktorej žiadne prijaté opatrenie nesmie prekročiť nevyhnutnú mieru na zabezpečenie cieľa, pre ktorý toto opatrenie bolo prijaté.“*. Vzhľadom na objektívnu povahu zvoleného kritéria a jeho ľahkú preskúmateľnosť a objektívnosť a napriek absencii výslovnej zákonnej úpravy ani najvyšší správny súd nepovažoval zvolený postup orgánov verejnej správy za nezákonný.

II.

Argumentácia sťažovateľa

7. Sťažovateľ namieta porušenie označených práv podľa ústavy, listiny a dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu. Sťažovateľ považuje právne závery najvyššieho správneho súdu za arbitrárne. Najvyšší správny súd svoj rozsudok riadne neodôvodnil, keď v zásade len konštatoval objektívnosť zvoleného (časového) kritéria, pritom sa nezaoberal argumentáciou sťažovateľa, že zvolené kritérium nie je kritériom, ktoré by ustanovoval zákon.

8. Sťažovateľ poukazuje na to, že ministerstvo udelilo povolenie na zriadenie STK nad rámec existujúcej siete pre okres Michalovce na základe návrhu, ktorý bol vyhodnotený ako prvý, ktorý splnil podmienky (návrh prijatý 20. mája 2018 v čase 00:01:03). Návrhu sťažovateľa prijatému 20. mája 2018 v čase o 00:02:16 ministerstvo nevyhovelo a neudelilo povolenie na zriadenie stanice STK z dôvodu, že nie sú splnené podmienky na vyťaženie viac ako 25 % kapacity kontrolnej linky stacionárnej STK, preto nemôže vydať povolenie na zriadenie STK nad rámec existujúcej siete.

9. Podľa sťažovateľa podstata problému nie je v tom, *„či kritéria správneho orgánu boli nastavené transparentne, objektívne, nediskriminačne, primerane a relevantne, ale spočíva v tom, či správny orgán vôbec mohol takéto kritéria, bez splnomocnenia v zákone, stanoviť. Podľa názoru sťažovateľa takýto postup správneho orgánu nie je možný, nakoľko uvedené by znamenalo akceptovať, že správne orgánu bola zverená moc vydávať právne predpisy (úpravy, doplnenie, atď.) a to bez výslovného zmocnenia v zákone. Sťažovateľ má za to, že medzera v zákone (nekvalita, nedomyslenosť a pod.) nemôže byť nahradená sebe kvalifikovanejšou a transparentnou normotvorbou správneho orgánu.“*

10. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti podrobne uviedol obsah svojej kasačnej sťažnosti, v ktorej okrem iných namietal protiústavnosť relevantnej právnej úpravy (v dôsledku stanovenia limitov na vstup) a tiež namietal zvolené časové kritérium ako kritérium, ktoré nevyplýva zo zákona, čím ministerstvo postupovalo v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy, ktoré od štátneho orgánu vyžaduje postup v rozsahu zákona a zákonom ustanoveným postupom. V tomto kontexte obsiahlo citoval aj judikatúru ústavného súdu a Súdneho dvora Európskej únie.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

11. Podstatou ústavnej sťažnosti je namietané porušenie označených práv podľa ústavy, listiny a dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu.

III.1. K namietanému porušeniu základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a podľa čl. 36 ods. 1 listiny:

12. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zamietol kasačnú sťažnosť sťažovateľa. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu bol vydaný v konaní podľa ustanovení Správneho súdneho poriadku v systéme správneho súdnictva.

13. Ústavný súd už konštatoval, že účelom správneho súdnictva nie je náprava nezákonnosti vo verejnej správe, ale účinná ochrana subjektívnych práv fyzickej osoby alebo právnickej osoby, proti ktorej je verejná správa v jednotlivom prípade vykonávaná (m. m. III. ÚS 502/2015).

14. 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.

15. 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 odpoveď 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). 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, a 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).

16. O zjavnej neopodstatnenosti sťažnosti možno hovoriť vtedy, keď namietaným postupom alebo namietaným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci nemohlo dôjsť k porušeniu základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, a to buď pre nedostatok príčinnej súvislosti medzi

označeným postupom alebo rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo, prípadne z iných dôvodov. Za zjavne neopodstatnenú sťažnosť preto možno považovať takú, pri ktorej predbežnom prerokovaní ústavný súd nezistil žiadnu možnosť porušenia označeného základného práva alebo slobody, ktorej realnosť by mohol posúdiť po jej prijatí na ďalšie konanie (I. ÚS 66/98, I. ÚS 4/00, II. ÚS 101/03).

17. Z odôvodnenia napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu v spojení s rozsudkom krajského súdu vyplýva právna argumentácia, v ktorej konajúce správne súdy objasnili sťažovateľovi zásadnú zákonnosť zvoleného časového kritéria pri výbere návrhov na udelenie povolenia na zriadenie STK, hoci uvedené kritérium *expressis verbis* nevyplýva zo zákona č. 106/2018 Z. z. Ústavný súd konštatuje, že v ústavnej sťažnosti sťažovateľ uplatnil uvedenú jedinú námietku, keď právne závery konajúcich správnych súdov považoval za arbitrárne vo vzťahu k vyhodnoteniu postupu orgánov verejnej správy spočívajúceho v stanovení časovej priority pri hodnotení návrhov na udelenie povolenia na zriadenie STK (v tomto rozsahu preto ústavný súd preskúmal opodstatnenosť ústavnej sťažnosti, pozn.). Ústavný súd uvedenú právnu argumentáciu správnych súdov považuje za zrozumiteľnú, konzistentnú a logickú, bez znakov svojvôle. Nemožno akceptovať námietku sťažovateľa, že najvyšší správny súd sa podstatou jeho argumentácie (týkajúcej sa stanovenia časového kritéria) nezaoberal, svoje právne úvahy vo vzťahu k tejto námietke sťažovateľa objasnil predovšetkým v bodoch 32 až 38 napadnutého rozsudku, pričom odkazoval aj na odôvodnenie rozsudku krajského súdu. Z uvedeného dôvodu nemožno napadnutému rozsudku vytknúť ani vadu zjavnej neodôvodnenosti.

18. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) vo svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne poňatie právneho štátu, ktoré spočíva okrem iného v interpretácii právnych predpisov z hľadiska ich účelu a zmyslu, pričom pri riešení (rozhodovaní) konkrétnych prípadov sa nesmie opomínať, že prijaté riešenie (rozhodnutie) musí byť akceptovateľné aj z hľadiska všeobecne ponímanej spravodlivosti (m. m. IV. ÚS 1/07, IV. ÚS 75/08, I. ÚS 57/07, I. ÚS 82/07, IV. ÚS 182/07). Ústavný súd už uviedol, že spravodlivosť je kritériom ukladajúcim každému orgánu verejnej moci ústavnú povinnosť hľadať také riešenie prejednávanej právnej veci, ktoré nebude možné vyhodnotiť ako nesúladne s princípom spravodlivosti a popierajúce zmysel a účel príslušných zákonných ustanovení (I. ÚS 26/2010).

19. Z judikatúry ústavného súdu vyplýva, že výklad právneho predpisu nesmie obmedzovať, resp. brániť v reálnom uplatnení základného práva. Medzera v právnej úprave nemôže mať za následok porušenie základného práva sťažovateľa garantovaného v ústave. V takomto prípade je potrebné použiť taký výklad, ktorý by základné právo nielenže neporušoval, ale, naopak, garantoval (II. ÚS 31/04, III. ÚS 465/2010).

20. Obdobne Ústavný súd Českej republiky v náleze č. k. II. ÚS 179/2001 z 5. novembra 2002 uviedol, že procesná čistota v konaní pred orgánmi verejnej moci, a to najmä pred súdmi, je nielen zákonným, ale súčasne tiež ústavným princípom, ktorého postuláty nemožno prehliadať alebo obchádzať. Ústavný súd vedomý si svojho postavenia strážcu ústavnosti vo svojej rozhodovacej činnosti uprednostňuje materiálne (a nie formálne) poňatie právneho štátu. Takto, nie formálne, nazerá aj na nevyhnutnosť dodržania princípu procesnej čistoty. Nejde teda o nutnosť dodržania princípu právnej čistoty chápaného ako hodnoty samej osebe, ale o dosiahnutie „právne čistého“ procesu, v ktorom nedochádza k zásahom do práv jeho účastníkov.

21. V aktuálne prerokovanej veci správne súdy správne poukázali na to, že podmienky na zriadenie a vybudovanie STK a podmienky na získanie povolenia ustanovuje zákon č. 106/2018 Z. z., pričom ani sťažovateľ nenamietal, že proti nemu mali byť uplatňované také podmienky, ktoré zo špecifikovaných ustanovení zákona č. 106/2018 Z. z. nevyplývajú. Stanovenie časového kritéria pri výbere úspešného návrhu nemožno vnímať ako dodatočnú zákonnú podmienku, ale ako spresnenie výberového procesu spomedzi návrhov, ktoré spĺňajú zákonom predpísané podmienky. Porovnateľnou alternatívou by napr. mohlo byť aj žrebovanie spomedzi všetkých návrhov spĺňajúcich zákonom predpísané podmienky. Uvedené časové kritérium bolo vopred oznámené (zverejnené na webovom sídle), čiže všetci záujemcovia boli vopred oboznámení s pravidlami výberu. V tomto kontexte aj ústavný súd konštatuje, že uvedené kritérium bolo logické, racionálne, spravodlivé a nediskriminačné a zároveň spätne jednoznačne overiteľné. Išlo teda o právne čistý proces výberu, v ktorom nedochádzalo k zásahu do práv účastníkov (záujemcov). Stanovenie časového kritéria rešpektovalo zmysel a účel dotknutých zákonných ustanovení a taktiež princíp spravodlivosti a viedlo k primeranej realizácii dotknutých základných práv (osobitne práva podľa čl. 35 ods. 1 ústavy).

22. Napadnutý rozsudok najvyššieho správneho súdu v spojení s rozsudkom krajského súdu takto nie je arbitrárny a je dostatočne odôvodnený, keďže zrozumiteľne a dostatočne objasňuje podstatné aspekty rámcujúce právnu vec sťažovateľa (v rozsahu jeho kľúčovej námietky). Ústavný súd nie je oprávnený a ani povinný tieto postupy a hodnotenia správnych súdov nahrádzať (m. m. I. ÚS 21/98, III. ÚS 209/04) a za týchto okolností nemá dôvod zasiahnuť do právneho názoru najvyššieho správneho súdu.

23. Na tomto základe ústavný súd 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“) ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietol ako zjavne neopodstatnenú.

III.2. K namietanému porušeniu práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru:

24. Právna vec sťažovateľa sa týka rozhodovania orgánov verejnej správy a následne prieskumnej činnosti ich rozhodovania v rámci správneho súdneho konania. V tomto smere je potrebné odkázať na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) týkajúcu sa aplikácie čl. 6 ods. 1 dohovoru, z ktorej vyplýva, že vylučuje jeho aplikáciu na veci prejednávané v správnom konaní, argumentujúc, že tvoria súčasť jadra výsad verejnej moci [hard core of public-authority prerogatives (porov. Jussila v. Fínsko, č. 73053/01, rozsudok Veľkej komory ESLP z 23. 11. 2006, bod 45; Ferrazzini v. Taliansko, č. 44759/98, rozsudok Veľkej komory ESLP z 12. 7. 2001, body 24 a 31)].

25. Výnimku z tejto zásady ESLP pripúšťa len v takých veciach, kde sa správne konanie považuje za konanie trestné.

26. Prihliadajúc na skutočnosť, že vo veci sťažovateľa správne orgány neuložili sankciu za porušenie právnej (zákonnej) povinnosti, ktorá by bola preventívno-represívneho charakteru, ústavný súd dospel k záveru, že na vec sťažovateľa nie je aplikovateľný čl. 6 ods. 1 dohovoru, a preto ústavnú sťažnosť sťažovateľa v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

27. Vzhľadom na odmietnutie ústavnej sťažnosti ako celku bolo už bez právneho významu rozhodovať o ďalších návrhoch sťažovateľa, ako ich špecifikoval v petite ústavnej sťažnosti.

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

V Košiciach 9. marca 2023

Miroslav Duriš
predseda senátu