

25/2022 ZNSS

Kľúčové slová: použitie základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona v správnom trestaní

Vzťah k právnej úprave: § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku

Právna veta

Ustanovenie § 195 písm. c) a d) Správneho súdneho poriadku nešpecifikuje, ktoré zásady trestného konania a ukladania trestov je potrebné vziať v určitej oblasti správneho trestania do úvahy pri ukladaní sankcie. Naopak, z formulácie „ktoré je potrebné použiť“ vyplýva, že treba v každom jednotlivom prípade skúmať, ktoré z týchto zásad majú byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené, a to s ohľadom na účel, ktorý tá-ktorá zásada sleduje.

[rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 5 Asan 12/2020 z 25. mája 2022: predsedníčka senátu JUDr. Katarína Benczová, sudkyne Mgr. Kristína Babiaková a JUDr. Zuzana Šabová, PhD., (sudkyňa spravodajkyňa)]

Vymedzenie veci

Priebeh administratívneho konania

1. Okresný úrad Košice, odbor výstavby a bytovej politiky (ďalej „žalovaný“) rozhodnutím č.: OUKE-OVBP2-2017/025379 zo dňa 19. júna 2017 zamietol odvolanie spoločnosti EUNICA MEDIA, s.r.o. proti rozhodnutiu Stavebného úradu mesta Košice - pracovisko Košice - Staré mesto (v ďalšom texte aj „stavebný úrad“ alebo „prvostupňový správny orgán“) č. MK/A/2017/03078-03/I/KOS zo dňa 15.03.2017, ktorým bola podľa § 106 ods. 4 písm. c) zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov v znení účinnom ku dňu vydania rozhodnutia tejto spoločnosti (účastníkovi správneho konania) uložená pokuta vo výške 450,- eur za to, že „v jarných mesiacoch roka 2016 uskutočnil reklamnú stavbu rozmerov 24 m x 6 m na ľavom krídle budovy Z. H. X. G., na pozemku parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O., bez stavebného povolenia“ a rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) v znení neskorších predpisov potvrdil.

2. Žalovaný v napadnutom rozhodnutí konštatoval, že stavebný úrad listom č. A/2017/03078-02/IKOS zo dňa 16. januára 2017 predvolal účastníka správneho konania na ústne pojednávanie vo veci dvoch samostatných správnych deliktov na deň 13. februára 2017. Vychádzajúc z obsahu tohto predvolania stavebný úrad špecifikoval dve skutkové podstaty správneho deliktu upravené v § 106 ods. 4 písm. c) stavebného zákona. O naplnení skutkových podstát označených správnych deliktov sa správny orgán dozvedel z vlastnej činnosti po tom, ako vlastníak predmetných reklamných stavieb podal na stavebný úrad dňa 19. apríla 2016 žiadosť o stavebné povolenie oboch reklamných stavieb. Následne stavebný úrad 18. mája 2016 vykonal miestne šetrenie a zistil, že reklamné stavby sú samostatnými stavbami zrealizovanými (osadenými) na fasáde budovy na Z. H. X S. G.. Reklamná stavba, ktorej sa týkalo odvolacie konanie v tejto veci, je umiestnená na ľavom krídle označenej budovy, čo je preukázané

zápisnicou z miestneho šetrenia pred začatím správneho konania z 12. januára 2017, ako aj z vyhotovenej fotodokumentácie.

3. Ďalej uviedol, že správny orgán prvého stupňa listom z 16. januára 2017 predvolal účastníka konania na prejednanie správnych deliktov vo veci dvoch samostatných reklamných stavieb na jeden deň, čo nie je v rozpore so stavebným zákonom ani so správnym poriadkom, pretože postupoval v súlade so zásadou hospodárnosti upravenou v § 3 ods. 4 správneho poriadku. Dňa 13. februára 2017 sa uskutočnili dve samostatné ústne pojednávania, z ktorých boli spísané aj samostatné zápisnice. Z obsahu zápisnice, ktorá sa týka skutku osadenia reklamnej stavby na ľavom krídle označenej budovy, vyplýva, že táto reklamná stavba bola zrealizovaná bez stavebného povolenia, bola jednoznačne špecifikovaná, čo sa týka jej rozmerov ako aj to, že takýmto konaním zo strany účastníka došlo k spáchaniu správneho deliktu, ktorého skutková podstata je upravená v § 106 ods. 4 písm. c) stavebného zákona.

4. Obrana účastníka konania na ústnom pojednávaní spočívala okrem iného v tom, že reklamná stavba bola uskutočnená bez povolenia vzhľadom „na časovú tieseň“ a že „reklamná stavba bola osadená v jarných mesiacoch roku 2016“. V zápisnici, ktorej obsah bez výhrad podpísal zástupca účastníka konania, bolo konštatované, že stavebný úrad po prejednaní veci dospel k záveru, že konaním odvolateľa bola naplnená skutková podstata označeného správneho deliktu a súčasne bola uvedená aj výška pokuty, ktorá vyplýva priamo z ustanovenia § 106 ods. 4 písm. c) stavebného zákona. Stavebný úrad následne vydal dňa 15. marca 2017 rozhodnutie, ktorým uložil účastníkovi konania pokutu. Označené rozhodnutie bolo správnym orgánom prvého stupňa riadne a kvalifikovane odôvodnené a s týmto odôvodnením sa žalovaný ako odvolací orgán v celom rozsahu stotožnil.

5. Preskúmaním obsahu predloženého spisového materiálu ďalej žalovaný dospel k záveru, že správny orgán prvého stupňa postupoval v konaní v súlade s príslušnými ustanoveniami stavebného zákona a správneho poriadku a dodržal aj všetky zásady správneho konania. Zdôraznil, že na predmetnú reklamnú stavbu bolo potrebné predchádzajúce vydanie stavebného povolenia podľa § 54 a 55 stavebného zákona, no účastník konania predmetnú reklamnú stavbu realizoval bez stavebného povolenia. Zástupca účastníka konania na ústnom pojednávaní upresnil aj čas, v ktorom bola stavba zrealizovaná a voči skutočnostiam, s ktorými bol na pojednávaní oboznámený nemal žiadne námietky.

6. K jednotlivým dôvodom odvolania žalovaný v preskúmanom rozhodnutí uviedol, že správny orgán nič nebráni, aby bol jedným predvolaním subjekt predvolaný na prejednanie dvoch alebo aj viacerých správnych deliktov, takýto postup je z dôvodu hospodárnosti bežný. Vo veci boli uskutočnené dve samostatné ústne pojednávania po sebe, z ktorých boli spísané aj samostatné zápisnice a konania boli ukončené vydaním dvoch samostatných rozhodnutí. Stavebný zákon jednoznačne a zrozumiteľne definuje skutkovú podstatu správneho deliktu podľa § 106 ods. 4 písm. c) stavebného zákona, keď z dikcie tohto zákonného ustanovenia vyplýva, že zákon pojednáva o uložení pokuty 450,- eur za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia. Za dve samostatné reklamné stavby teda nemôže stavebný úrad uložiť len jednu pokutu. Podľa názoru žalovaného v tomto prípade nejde o pokračovanie delikt, ale o dva samostatné skutky, ktoré majú byť sankcionované samostatnými pokutami, ktorých výška je daná zákonom pevnou sumou. Nie je preto možné za uskutočnenie dvoch reklamných stavieb uložiť jednu „kumulatívnu“ pokutu.

7. Žalovaný uzavrel, že stavebný úrad presne a úplne zistil skutočný stav veci, mal dostatočne a kvalifikovane preverené, že ide o dve samostatné reklamné stavby a keďže stavebný zákon v platnom znení (s účinnosťou od januára 2015) presne určil výšku pokuty a to stanovením pevnej sadzby za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia, neprichádzalo do úvahy ani

aplikovanie absorpčnej zásady používanej v trestnom práve. Podľa názoru žalovaného uplatnenie tejto zásady v konaniach o správnych deliktoch týkajúcich sa reklamných stavieb (§ 106 ods. 4 stavebného zákona) nie je potrebné, pretože stavebný zákon ako „*lex specialis*“, túto problematiku komplexne rieši.

Konanie pred správnym súdom

8. Žalobca včas podanou správnou žalobou navrhol rozhodnutie žalovaného zrušiť a vec vrátiť na opätovné konanie. Namietal nezákonnosť prvostupňového aj druhostupňového rozhodnutia.

9. Uznesením č. k. 7S/95/2017-40 zo dňa 3. októbra 2017 správny súd vylúčil na samostatné konanie preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovaného č. OU-KE-OVBP2-2017/025429 zo dňa 20. júna 2017 (o uložení pokuty vo výške 450,- eur za to, že „*v jarných mesiacoch roka 2016 uskutočnil reklamnú stavbu rozmerov 19,75 m x 5,7 m na pravom krídle budovy Z. H. X, G., na pozemku parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O., bez stavebného povolenia*“, konanie na Krajskom súde v Košiciach vedené pod sp. zn. 8S/54/2017) a rozhodol, že rozhodnutie žalovaného č. OU-KE-OVBP2-2017/025379 zo dňa 19. júna 2017 preskúma v tomto konaní vedenom pod sp. zn. 7S/95/2017.

10. Podľa žalobcu boli obe rozhodnutia vydané v rozpore so zákonom, pri ich vydávaní boli porušené základné zásady správneho trestania, rozhodnutia vychádzajú z nesprávneho právneho posúdenia veci a pred ich vydaním došlo k podstatnému porušeniu ustanovení o konaní pred orgánom verejnej správy, ktoré mohlo mať za následok vydanie nezákonných rozhodnutí.

11. Predovšetkým namietal nesprávny postup správneho orgánu prvého stupňa, ktorý jedným prípisom č. A/2017/03078-02/IKOS z 16. januára 2017 predvolal žalobcu na jedno ústne pojednávanie nariadené na deň 13. februára 2017 o 11.00 hod. vo veci dvoch správnych deliktov :

1/ uskutočnenia reklamnej stavby rozmerov 24 m x 6 m na ľavom krídle budovy Z. H. X G., na pozemku KN C parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O., bez stavebného povolenia;

2/ uskutočnenia reklamnej stavby - rozmerov 19,75 m x 5,7 m na pravom krídle budovy Z. H. X G. na pozemku KN - C parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O. bez stavebného povolenia.

12. Toto nezodpovedá tvrdeniu žalovaného, že stavebný úrad žalobcu predvolal na dve ústne pojednávania, pretože z obsahu predvolania sa nedá zistiť, že by malo ísť o samostatné ústne pojednávania. Ďalej namietal, že ak aj stavebný úrad z uvedeného ústneho pojednávania vyhotovil viac zápisníc, nemá to za následok, že išlo o dve samostatné ústne pojednávania (spôsob protokolácie je vecou správneho orgánu a účastník konania, okrem prípadných vecných námietok proti zneniu zápisnice, nemá do jeho vedenia ako zasahovať). V preskúmanom rozhodnutí absentuje zodpovedajúca reakcia na námietku, že stavebný úrad viedol vo veci údajného uskutočnenia dvoch reklamných stavieb bez stavebného povolenia iba jedno správne konanie pod č. A/2017/03078, ktoré mal uskutočniť vydaním jedného rozhodnutia vzťahujúceho sa na obe údajne nepovolené reklamné stavby. Správny poriadok predpokladá ukončenie jedného správneho konania vydaním jedného meritórneho rozhodnutia správneho orgánu a nie vydaním dvoch alebo viacerých samostatných meritórnych rozhodnutí a to bez ohľadu na to, o aký predmet správneho konania ide.

13. Za podstatné porušenie svojich procesných práv považoval, že správny orgán ho neupovedomil ako účastníka konania o začatí správneho konania (konal teda v rozpore s ust. § 18 ods. 3 správneho poriadku), ale priamo bol predvolaný na ústne pojednávanie. Vyslovil názor, že predvolanie na ústne pojednávanie nie je vylúčené spojiť práve s upovedomením o začatí správneho konania a význam riadneho oznámenia začatia konania v oblasti správneho trestania podľa žalobcu je zdôraznený

i nutnosťou oboznámenia obvineného účastníka konania so skutkom, ktorý sa mu kladie za vinu a s jeho právnou kvalifikáciou.

14. Za zásadnú vadu preskúmaného rozhodnutia žalobca označil vadu spočívajúcu v nesúlade žalobou napadnutých rozhodnutí so základnými zásadami správneho trestania (a na túto námietku navyše v preskúmanom rozhodnutí chýba aj zodpovedajúca reagentia). Konštatoval, že skutkové podstaty správnych deliktov, za ktoré mu boli správnymi orgánmi právoplatne uložené pokuty, spočívajú v uskutočnení dvoch reklamných stavieb na fasáde jednej budovy bez stavebného povolenia. Prvostupňový správny orgán zjavne kvalifikoval takéto konanie ako dva samostatné skutky (o čom vypovedá práve aj - hoci nezákonne - vydanie dvoch rozhodnutí o dvoch pokutách), z ktorých každý predstavuje samostatný správny delikt; kvalifikácia tohto konania ako dvoch samostatných skutkov je v rozhodnutí žalovaného podaná explicitne. Z konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu SR však vyplýva, že pri vyvodzovaní administratívno-právnej zodpovednosti formou správneho trestania musia byť zachované základné garancie platné pri vyvodzovaní trestnej zodpovednosti, pretože tak, ako to uviedol Najvyšší súd Slovenskej republiky napr. v rozsudku sp. zn. 2SŽf/44/2011 z 19. 10. 2011 (a aj v ďalších) „i na rozhodovanie o správnych deliktoch dopadajú požiadavky čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.“ Najvyšší súd SR pritom opakovane judikoval, že v administratívnom trestaní treba rešpektovať odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy č. 91 z 13. 02. 1991, podľa ktorého pre ukládanie administratívnych sankcií platia analogicky zásady ukládania sankcií trestných. Zároveň je potrebné vychádzať z Ústavy SR (čl. 50) ako aj analogicky z Trestného zákona (právny názor vyslovený v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4SŽo/39/2014 z 15. 01. 2015). Žalobca sa ďalej odvolal na právne názory vyslovené v rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 8SŽo/147/2008 z 12. 03. 2009, podľa ktorého: „trestanie za správne delikty (priestupky, správne delikty právnických osôb a správne delikty fyzických osôb - podnikateľov), musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Hranice medzi trestnými deliktami, za ktoré ukladá trest súd a deliktami, za ktoré ukládajú sankcie správne orgány, sú určené prejavom vôle zákonodarcu a nie sú odôvodnené prirodzeno-právnymi princípmi. Keďže čl. 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd hovorí „o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia“ je podľa názoru najvyššieho súdu nevyhnutné poskytnúť záruky a práva, ktoré sú zakotvené v Trestnom zákone a Trestnom poriadku, nielen obvinenému z trestného činu, ale aj subjektu, voči ktorému je vyvodzovaná administratívno-právna zodpovednosť.“ Identický právny záver zaujal aj Najvyšší súd SR v rozsudku sp. zn. 5SŽf/85/2011 z 29. 11. 2012.

15. V súvislosti s analogickým použitím trestnoprávných noriem v prípade správneho trestania aj vo vzťahu k inštitútu pokračovacieho deliktu žalobca poukázal na právne závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5SŽ 21-22/2011 z 15. 12. 2011 a zdôraznil, že pri pokračovacom správnom delikte pri nedostatku špeciálnej úpravy je potrebné použiť „*analogiae legis*“ podľa § 122 ods. 10 Trestného zákona s tým, že rozhodujúcim znakom pokračovania v trestnom čine je, že jednotlivé útoky, z ktorých každý napĺňa znaky toho istého trestného činu sú po subjektívnej stránke spojené jedným a tým istým zámerom páchatel'a v tom význame, že už od počiatku zamýšľa aspoň v hrubých rysoch aj ďalšie útoky, a že po objektívnej stránke sa jednotlivé útoky javia ako postupné realizovanie tohto jediného zámeru. Pokračovanie v trestnom čine vyžaduje aj blízkosť v čase a predmete útoku. Aj keď časovú súvislosť nemožno presne ohraničiť, spravidla pôjde o niekoľko dní, týždňov či mesiacov. Spomenutá časová súvislosť je podľa žalobcu z objektívneho hľadiska najvýznamnejšia. Uskutočnenie dvoch reklamných stavieb bez stavebného povolenia na jednej a tej istej budove v prakticky súčasnom čase v zmysle vyššie označenej judikatúry Najvyššieho súdu SR predstavuje jeden skutok, majúci charakter pokračovacieho správneho deliktu v zmysle § 122 ods. 10 Trestného zákona

(*per analogiam legis*) za ktorý mala byť uložená jedna pokuta. V tej súvislosti argumentoval tým, že obdobne aj v trestnom práve, ak napríklad páchatel' v časovej a miestnej súvislosti odcudzí viacero motorových vozidiel (napr. v priebehu dvoch dní v jednom meste), spácha jeden pokračovací trestný čin krádeže a nie niekoľko samostatných trestných činov krádeže vo vzťahu ku každému odcudzenému vozidlu, za ktorý mu bude uložený jeden trest (dokonca ani nie ako trest úhrnný, lebo tu nejde o súbeh). Z týchto skutočností preto žalobca zaujal v správnej žalobe záver, že aj keby napokon správne orgány trestali za dva samostatné skutky právne posúdené ako dva správne delikty, neboli oprávnené uložiť za tieto správne delikty dve samostatné pokuty (nemohli pokuty kumulovať, čiže násobiť počtom reklamných stavieb), ale boli povinné aplikovať absorpčnú (pohlčovaciú) zásadu vyjadrenú v § 41 ods. 1 Trestného zákona, čiže uložiť iba jednu pokutu za správny delikt najprísnejšie trestaný, v ktorom by bola „*pohltená*“ pokuta aj za druhý, (resp. každý ďalší) správny delikt, za ktorý žalobcu uznali zodpovedným (analogicky § 41 ods. 1 Trestného zákona). Uvedené podľa žalobcu potvrdzuje aj právny záver vyplývajúce z nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. III.ÚS/571/2015 z 12.04.2016, ktorým bolo judikované, že pri súbehu správnych deliktov pri nedostatku špeciálnej úpravy v predpisoch upravujúcich správne delikty je potrebné použiť analogicky trestnoprávnu tzv. absorpčnú zásadu. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakých sadzbách pokút znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov.

16. Vo vzťahu k aplikácii absorpčnej zásady ďalej uviedol, že táto sa vyskytuje v troch formách, a to ako absorpcia trestných činov, absorpcia trestných sadzieb a absorpcia trestov, a trestnoprávna úprava trestania súbehu sa podľa Ústavného súdu SR použije aj na prípady správneho trestania vo vzťahu k absorpčnej zásade tak, že táto sa vždy použije v prípade jednočinného súbehu, ako aj v prípade viacčinného súbehu. Žalovaný v preskúvanom rozhodnutí však vylúčil možnosť pokračovacieho deliktu i uplatnenie absorpčnej zásady pri viacčinnom súbehu správnych deliktov, opierajúc sa o fakt, že stavebný zákon v § 106 ods. 4 písm. c) stavebného zákona ustanovuje pevnú sadzbu pokuty za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia. Takáto argumentácia však nezodpovedá základným princípom trestania, ani právnej logike ako takej, pretože inštitúty pokračovacieho správneho deliktu a absorpčná zásada pri trestaní súbehu (jednočinného alebo aj viacčinného) nijako nesúvisia s tým, či je sankcia určená presnou výmerou alebo či je jej výmera ohraničená spodnou a hornou, prípadne len hornou hranicou. Aj keby boli tresty za niektoré trestné činy určené v Trestnom zákone presnou výmerou, nič by to nezmenilo na nutnosti potrestať súbeh takýchto trestných činov úhrnným trestom, čiže iba podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na trestný čin z nich najprísnejšie trestný; ak by boli tresty za oba či viaceré takéto trestné činy podľa zákona rovnaké, bolo by možné uložiť úhrnný trest iba v rozsahu jedného takéhoto trestu. Žalobca nesúhlasil ani so stanoviskom žalovaného, že stavebný zákon ako *lex specialis* problematiku správnych deliktov rieši komplexne a teda vylučuje použitie absorpčnej zásady. Existencia špeciálnej zákonnej úpravy trestania súbehu vo svetle nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. III.ÚS 571/2015 z 12. 04. 2016 by znamenala, že osobitný zákon výslovne upravuje potrestanie v prípade spáchania viacerých správnych deliktov jedným páchatel'om. V ustanoveniach § 106 a 107 stavebného zákona sa však takáto úprava (napríklad, že pokuta sa uloží samostatne za každú reklamnú stavbu, ktorej sa dôvod uloženia pokuty týka) *prima facie* nenachádza, a takou nie je ani ust. § 106 ods. 7 stavebného zákona, pretože táto špeciálna norma sa vzťahuje iba na prípady ďalšieho potrestania v prípade pokračovania protiprávneho konania po už právoplatnom uložení trestu, neupravuje však postup pri ukladaní pokuty za viacero konaní naplňujúcich znaky správneho deliktu.

17. Žalovaný vo vyjadrení k žalobe navrhol, aby správny súd žalobu ako nedôvodnú zamietol. V celom rozsahu trval na právnych záveroch uvedených v rozhodnutiach a doplnil, že spisový materiál

prvostupňového stavebného úradu sa týka dvoch správnych deliktov žalobcu, keďže ide o dve reklamné stavby, jedna je umiestnená na ľavom krídle a druhá na pravom krídle budovy Z. H. X S. G.. Podaná správna žaloba sa týka oboch reklamných zariadení, pričom v tejto veci vedenej pod sp. zn. 7S/95/2017 ide o reklamnú stavbu na ľavom krídle označenej budovy, t. j. o napadnuté rozhodnutie žalovaného č. OU-KE-OVBP2/2017/025379 zo dňa 19. júna 2017. Obsah správnej žaloby je principiálne identický s obsahom odvolania žalobcu proti rozhodnutiu prvostupňového správneho orgánu a mal zato, že v odvolacom konaní na základe tohto odvolania rozhodol správne, keď sa stotožnil s postupom stavebného úradu a odvolacie námietky účastníka konania považoval za nedôvodné. Mal za to, že postup stavebného úradu, t. j. spoločné predvolanie na prejednanie dvoch správnych deliktov, ich prejednanie bezprostredne za sebou, t. j. samostatne, ako aj spísanie dvoch zápisníc a následné vydanie dvoch samostatných rozhodnutí je v súlade so zásadou hospodárnosti a je to bežný postup prvostupňových stavebných úradov zvlášť za situácie, keď dve samostatné reklamné stavby sa nachádzajú na jednej budove. Snahou žalobcu je doceliť, aby sa vec riešila uložením iba jednej pokuty, čo však nie je možné, pretože ide o dve samostatné reklamné stavby a stavebný zákon upravuje konkrétnu výšku pokuty vždy za jednu reklamnú stavbu bez stavebného povolenia. Aj z odôvodnenia preskúmaného rozhodnutia vyplýva, že v prípade, ak stavebný zákon stanovuje pevnú sadzbu za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia, neprichádza do úvahy žiadna absorpčná zásada používaná v trestnom práve. V tomto konkrétnom prípade podľa žalovaného nejde o pokračovací delikt, ale o dva samostatné delikty, ktoré boli takto aj stavebným úradom prejednané.

18. Žalobca v replike zo dňa 06. 11. 2017 k vyjadreniu žalovaného trval na dôvodoch podanej správnej žaloby, zopakoval svoju argumentáciu, týkajúcu sa procesných pochybení pri hodnotení konania žalobcu a opakovane zdôraznil, že správny orgán prvého stupňa viedol iba jeden spisový materiál, z čoho je nepochybné, že išlo iba o jedno správne konanie. Ak by malo ísť vo veci každej reklamnej stavby žalobcu o samostatné správne konanie, bolo povinnosťou správnych orgánov viesť v každom takomto správnom konaní samostatný administratívny spis, čo sa však preukázateľne nestalo. Zopakoval názor, že uskutočnenie dvoch reklamných stavieb bez stavebného povolenia na jednej a tej istej budove v prakticky súčasnom čase (pričom ani okamih uskutočnenia údajných reklamných stavieb správne orgány nemali dostatočným spôsobom ustálený) v zmysle platnej judikatúry najvyššej súdnej autority predstavuje jeden skutok, ktorý má charakter pokračovacieho správneho deliktu, za ktorý mala byť uložená jedna pokuta. Ak by napriek tomu správne orgány v danej veci trestali žalobcu za dva samostatné skutky, právne posúdené ako dva správne delikty, ich povinnosťou bolo aplikovať absorpčnú zásadu, teda uložiť iba jednu pokutu za správny delikt najprísnejšie trestaný, v ktorej by bola „pohltená“ pokuta za druhý správny delikt. V závere repliky žalobca zhrnul, že podľa jeho názoru základný omyl žalovaného v danej veci spočíval v premise, že posúdenie správneho deliktu ako pokračovacieho a aplikácia absorpčnej zásady pri trestaní súbehu sú vylúčené tým, že stavebný zákon v § 106 ods. 4 písm. c) ustanovuje pevné sadzby pokuty za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia. Vyslovil presvedčenie, že inštitúty pokračovacieho správneho deliktu a absorpčná zásada pri trestaní súbehu (jednočinného alebo aj viacčinného) nijako nesúvisia s tým, či je sankcia určená presnou výmerou, alebo či je jej výmera ohraničená spodnou a hornou, prípadne len hornou hranicou. Aj keby boli tresty za niektoré trestné činy určené v Trestnom zákone presnou výmerou, nič by to nezmenilo na nutnosti potrestať súbeh takýchto trestných činov úhrnným trestom, čiže iba podľa ustanovenia vzťahujúceho sa na trestný čin z nich najprísnejšie trestný; ak by boli tresty za oba či viaceré takéto trestné činy podľa zákona rovnaké, bolo by možné uložiť úhrnný trest iba v rozsahu jedného takéhoto trestu.

19. Správny súd dospel k záveru o neopodstatnenosti uplatnených žalobných dôvodov, preto správnu žalobu ako nedôvodnú podľa § 190 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) zamietol.

20. Uviedol, že právna teória v rámci verejnoprávnej zodpovednosti za protispoločenské konanie rozoznáva trestné činy, priestupky, iné správne delikty, v ďalšej špecifikácii ešte správne disciplinárne delikty a správne delikty poriadkové. Deliktom je len také porušenie povinnosti (konanie alebo opomenutie), ktoré konkrétny zákon takto označuje. Rozlišovacím kritériom medzi jednotlivými druhmi deliktov podľa závažnosti je miera ich typovej spoločenskej nebezpečnosti, vyjadrenej v znakoch skutkovej podstaty, u iných správnych deliktoch a disciplinárnych deliktoch ešte aj okruh subjektov, ktoré sa deliktu môžu dopustiť. Formálne označenie určitého typu protispoločenského konania a tomu zodpovedajúce zaradenie medzi trestné činy, priestupky, iné správne delikty a z toho vyvozené následky v podobe sankcií, vrátane príslušného konania, či už ide o oblasť súdneho alebo správneho trestania, je len vyjadrením reálnej trestnej politiky štátu, teda reflexia názoru spoločnosti na potrebnú mieru ochrany jednotlivých vzťahov a záujmov.

21. Správny súd zistil, že:

- a) dňa 01.12.2016 stavebný úrad spísal „*Zápisnicu o odstúpení veci na prejednanie priestupku č.: A/2016/12686 - 23/GAB vo veci uskutočnenia a užívania nepovolennej reklamnej stavby na fasáde budovy Z. H. X. S. G. na pozemku parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O.*“;
- b) z tejto zápisnice vyplýva, že žalobca požiadal dňa 19.04.2016 o vydanie stavebného povolenia na 2 kusy reklamných stavieb (1 kus reklamnej plachty s rozmermi 24 x 6 m na ľavom krídle budovy a jeden kus reklamnej plachty s rozmermi 19,75 x 5,7 m na pravom krídle budovy);
- c) stavebný úrad vykonal dňa 18.05.2016 miestnu obhliadku, zistil, že predmetné reklamné stavby sú osadené na fasáde budovy a preto v zmysle § 60 ods. 2 písm. f) stavebného zákona rozhodnutím č. A/2016/12686-04/I/GAB zo dňa 18.05.2016 stavebné konanie zastavil, čo odôvodnil tým, že stavebník začal uskutočňovať stavbu pred tým, ako stavebné povolenie nadobudlo právoplatnosť;
- d) aj zo zápisnice spísanej dňa 12.01.2017 pracovníkmi stavebného úradu o vykonaní obhliadky reklamných stavieb postavených bez stavebného povolenia vyplýva, že na dvoch krídlach fasády budovy sa nachádzajú veľkorozmerné reklamné stavby;
- e) na základe týchto skutočností správny orgán predvolaním zo dňa 16.01.2017 predvolal žalobcu na ústne pojednávanie na deň 13.02.2017 o 11.00 hod., pričom z obsahu tohto predvolania vyplýva, že na stavebnom úrade sa uvedeného dňa uskutoční ústne pojednávanie vo veci: 1/ uskutočnenia reklamnej stavby - rozmerov 24 m x 6 m na ľavom krídle budovy Z. H. X, G. na pozemku KN - C parc. č. 1961, v kat. úz. Z. O. bez stavebného povolenia 2/ uskutočnenia reklamnej stavby - rozmerov 19,75 m x 5,7 m na pravom krídle budovy Z. H. X, G. na pozemku KN - C parc. č. 1961 v kat. úz. Z. O., bez stavebného povolenia, vlastníkom ktorých je žalobca, s tým, že tento vlastník sa dopustil správneho deliktu v zmysle § 106 ods.4 písm. c) stavebného zákona;
- f) z pojednávania boli vyhotovené dve zápisnice datované dňom 13.02.2017 a označené rovnakým číslom konania: A/2017/03078, v poradí prvá týkajúca sa uskutočnenia reklamnej stavby na ľavom krídle označenej budovy a v poradí druhá označená tým istým číslom, týkajúca sa uskutočnenia reklamnej stavby na pravom krídle budovy;
- g) z obsahu týchto zápisníc vyplýva, že na pojednávaní bol prítomný zástupca účastníka konania, ktorý po objasnení predmetu konania uviedol: „*Reklamná stavba bola uskutočnená po nadobudnutí účinnosti nájomnej zmluvy uzavretej s vlastníkom budovy*“

Slovenskou republikou, správcom majetku štátu RÚVZ so sídlom v Košiciach, z dôvodu požiadavky klienta na urýchlenie realizáciu a vzhľadom na časovú tieseň sme nemohli čakať na právoplatné stavebné povolenie. Poznávam, že vo veci prebieha zatiaľ právoplatne neukončené konanie o nariadení odstránenia reklamnej stavby, v rámci ktorého sme požiadali o ich dodatočné povolenie. Reklamná stavba bola osadená v jarných mesiacoch roku 2016.“

- h) z obsahu poučenia uvedeného v zápisniciach vyplýva, že v zmysle ustanovenia § 21 ods.2 správneho poriadku bol účastník konania vyzvaný, aby uplatnil všetky svoje pripomienky a námietky;
- i) následne správny orgán vydal dve samostatné meritórne rozhodnutia o uložení sankcie za spáchaný správny delikt v zmysle ustanovenia § 106 ods. 4 písm. c) stavebného zákona samostatne vo vzťahu ku každej reklamnej stavbe a v oboch prípadoch bola uložená žalobcovi sankcia vo výške po 450,- eur;
- j) na základe žalobcom podaného odvolania zo dňa 15.04.2017 žalovaný vo veci týkajúcej sa rozhodnutia správneho orgánu prvého stupňa, č. MK/A/2017/03078-03/I/KOS (týkajúce sa reklamnej stavby bez stavebného povolenia osadenej na ľavom krídle budovy) rozhodoval v konaní vedenom pod č. OU-KE-OVBP2-2017/025379, v ktorom rozhodol preskúmaným rozhodnutím zo dňa 19.06.2017. V prípade druhého správneho deliktu týkajúceho sa osadenia reklamnej stavby bez stavebného povolenia na pravom krídle označenej budovy žalovaný rozhodoval v osobitnom odvolacom konaní vedenom pod č.: OU-KE-OVBP2-2017/025429, v ktorej veci rozhodol rozhodnutím zo dňa 20.06.2017.

22. K námietkam žalobcu o neupovedomení o začatí správneho konania, vedení len jedného pojednávania a vydaním dvoch rozhodnutí v jednom správnom konaní správny súd uzavrel, že:

- a) správny orgán má notifikačnú povinnosť v zásade vo vzťahu ku všetkým známym účastníkom správneho konania, pričom povinnosť upovedomiť o začatí správneho konania je potrebné vykladať ako nástroj zabezpečenia právnej istoty účastníka konania, keďže takýmto upovedomením sa dozvedá, v akej konkrétnej veci sa v správnom konaní koná;
- b) správny poriadok však neurčuje konkrétnu formu upovedomenia, preto možno predpokladať že akýkoľvek preukázateľný spôsob upovedomenia o začatí konania je akceptovateľný;
- c) v tejto veci je takouto postačujúcou formou aj samotné písomné predvolanie na ústne pojednávanie, z ktorého vyplývajú všetky podstatné skutočnosti, ktoré sú dostatočným spôsobom vymedzené tak skutkovo ako aj časovo pre to, aby účastník správneho konania mal dostatočnú vedomosť o tom, ktorého správneho deliktu (resp. správnych deliktov) sa toto konanie týka;
- d) v priebehu správneho konania žalobca túto skutočnosť nenamietal a v jeho priebehu ani nevznikla žiadna pochybnosť o tom, akého porušenia stavebného zákona sa dopustil;
- e) ani námietku o vedení iba jedného správneho konania na správnom orgáne prvého stupňa, v ktorom boli vydané dve samostatné meritórne rozhodnutia nepovažuje za dôvodnú, pretože uvedený nedostatok bol napravený ďalším postupom administratívneho orgánu, keď v odvolacom konaní už prebehli dve samostatné odvolacie konania, ktorých výsledkom boli aj samostatné meritórne rozhodnutia;
- f) dôvodom pre zrušenie rozhodnutia alebo opatrenia orgánu verejnej správy nie je akékoľvek porušenie procesného predpisu, ale len také, ktoré je podstatné, teda porušenie určitej intenzity, ktoré zároveň mohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia alebo opatrenia vo veci samej;

- g) procesný postup správneho orgánu prvého stupňa v tejto veci nemá intenzitu takého porušenia procesných predpisov, ktoré by mohlo mať za následok zrušenie preskúmaného rozhodnutia žalovaného najmä za situácie, ak žalovaný svojim postupom v odvolacom konaní tento nedostatok napravil tým, že vo veci viedol dve samostatné odvolacie konania, v ktorých boli zachované všetky procesné práva žalobcu ako účastníka správneho konania.

23. Správny súd k veci ďalej konštatoval, že v priebehu konania pred administratívnym orgánom bol dostatočne ustálený a zistený skutkový stav, a to, že žalobca je vlastníkom predmetnej reklamnej stavby, ktorú realizoval bez stavebného povolenia, čo žalobca v správnej žalobe ani žiadnym spôsobom nerozporoval. Námiety v žalobných dôvodoch nesmerovali voči záveru administratívneho orgánu o naplnení skutkovej podstaty správneho deliktu, ale týkali sa výlučne právneho posúdenia veci, t. j. kvalifikácie konania spočívajúceho v uskutočnení dvoch reklamných stavieb ako dvoch samostatných skutkov, z ktorých každý predstavuje samostatný správny delikt a nie ako jeden skutok, majúci charakter pokračovacieho správneho deliktu. Žalobca namietal, že aj v prípade, ak by ho správne orgány trestali za dva samostatné skutky, ich povinnosťou bolo aplikovať absorpčnú zásadu a nie mu uložiť dve samostatné pokuty.

24. Správny súd poukázal na to, že:

- a) stavebný zákon v ustanovení § 106 ods. 4 písm. c) výslovne stanovuje výšku pokuty stanovením pevnej sadzby, t. j. sumou 450 eur za uskutočnenie jednej reklamnej stavby bez stavebného povolenia
- b) konanie žalobcu spočívajúce v zhotovení dvoch reklamných stavieb nie je možné posudzovať ako pokračovací správny delikt, za ktorý by mala byť uložená iba jedna pokuta, pretože žalobca preukázateľne zhotovil dve reklamné stavby (zákon stanovuje povinnosť uložiť pokutu sa každú takúto reklamnú stavbu) a teda bolo povinnosťou správneho orgánu tieto stavby posudzovať samostatne;
- c) zo znenia daného ustanovenia zákona vyplýva, že správny orgán má zákonnú povinnosť uložiť právnickej osobe, alebo fyzickej osobe oprávnenej na podnikanie, ktorá uskutočňuje reklamnú alebo užíva stavbu, na ktorej je informačná plocha väčšia ako 20 m² bez stavebného povolenia, alebo v rozpore s ním, alebo bez kolaudačného rozhodnutia alebo v rozpore s ním pokutu vo výške 450 eur, preto žalovaný postupoval správne, ak žalobcovi v tejto veci uložil za správny delikt zákonom stanovenú sankciu vo výške 450 eur;
- d) pokiaľ ide o súlad so zásadami správneho trestania, stavebný zákon v ust. § 106 ods. 4 písm. c) obsahuje konkrétnu úpravu uloženia sankcie za protiprávne konanie, preto nie je potrebné podporne použiť zásady ukladania trestov podľa trestného práva - cieľom zákonnej úpravy je nielen funkcia sankčná, ale toto ustanovenie má aj preventívnu funkciu v tom smere, aby sa zabránilo zhotovovaniu reklamných stavieb bez stavebného povolenia, pretože pri inom výklade by porušovateľ zákona mohol teoreticky v časovej a miestnej súvislosti ich zhotovenia uskutočniť aj niekoľko desiatok reklamných stavieb, pričom by bol v konečnom dôsledku administratívne potrestaný iba uložením jednej sankcie.

Argumentácia účastníkov v kasačnom konaní

26. Proti rozsudku správneho súdu podal v zákonnej lehote žalobca (sťažovateľ) kasačnú sťažnosť podľa § 440 ods. 1 písm. g) SSP (nesprávne právne posúdenie) a navrhol, aby kasačný súd rozsudok správneho súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie. Nesprávne právne posúdenie videl sťažovateľ

v tom, že správny súd sa síce s námietkami o porušení základných zásad správneho trestania formálne vysporiadal, ale jeho závery sú vecne nesprávne.

27. Sťažovateľ v správnej žalobe nenamietal, že nesprávnosť postupu stavebného úradu spočívala v tom, že viedol jedno správne konanie (týkajúce sa dvoch reklamných stavieb), ale naopak, namietal, že v jednom správnom konaní malo byť vydané len jedno rozhodnutie. To, čo správny súd považuje za „nápravu pochybenia v odvolacom konaní“, považuje sťažovateľ za podstatné procesné pochybenie v spočiatku správne vedenom správnom konaní. Sťažovateľ nesúhlasí so správnym súdom ani vo vyhodnotení závažnosti tohto porušenia tak, že nemohlo mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia. Poukázal na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 4 Asan 27/2018 z 22. mája 2019, 4 Asan 23/2018 z 10. septembra 2019 a 5 Asan 24/2018 z 12. septembra 2019, kde je uvedené, že potreba prejednávania viacerých deliktov v jednom konaní sa odvíja od časovej a obsahovej súvislosti.

28. K námietke o neupovedomení sťažovateľa o začatí správneho konania podľa § 18 ods. 3 správneho poriadku žalobca považuje za nesprávny záver správneho súdu o tom, že postačovalo len predvolanie sťažovateľa na ústne pojednávanie. Sťažovateľ nespochybňuje, že tieto úkony je možné spojiť, avšak predvolanie malo obsahovať oznámenie o začatí konkrétneho správneho konania a skutočnosť, či ide o správne konanie začaté na návrh alebo *ex officio*.

29. Posúdenie deliktu považuje za nesprávne. Pri vyvodzovaní administratívnej zodpovednosti formou správneho trestania musia byť v zmysle konštantnej judikatúry Najvyššieho súdu SR zachované základné garancie pre vyvodzovanie trestnej zodpovednosti a trestanie za správne delikty musí podliehať rovnakému režimu ako trestný postih za trestné činy. Z tohto hľadiska je potrebné vykladať aj všetky záruky, ktoré sa poskytujú obvinenému z trestného činu. Z rozsudku Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5 Sž 21-22/2011 z 15. decembra 2011 jednoznačne vyplýva, že analogické použitie trestnoprávných noriem je v prípade správneho trestania nutné aj vo vzťahu k inštitútu pokračovacieho deliktu. Tu je potrebné použiť *analogiu legis* § 122 ods. 10 Trestného zákona. Konanie sťažovateľa predstavuje jeden skutok, za ktorý má byť uložená jedna pokuta.

30. Aj keby sa sťažovateľ stotožnil so záverom správneho súdu, že ide o dva správne delikty podľa § 106 ods. 4 písm. c) stavebného zákona, boli správne orgány povinné aplikovať absorpčnú zásadu podľa § 41 ods. 1 Trestného zákona a uložiť iba jednu pokutu za najprísnejšie trestný delikt (v tomto smere poukázal na nález Ústavného súdu SR sp. zn. III. ÚS 571/2015 z 12. apríla 2016, ako aj na rozhodnutia Najvyššieho súdu SR sp. zn. 10 Asan 27/2018 z 22. mája 2019, 4 Asan 23/2018 z 10. septembra 2019 a 5 Asan 24/2018 z 12. septembra 2019, R 67/2019 a ďalšie).

31. Spochybnil závery správneho súdu o tom, že v stavebnom zákone je stanovená konkrétna sadzba za konkrétny delikt, tento fakt podľa neho nevyklučuje použitie absorpčnej zásady. Inštitút pokračovacieho deliktu ani absorpčnej zásady nijako nesúvisia s tým, či je sankcia stanovená za správny delikt pevnou sadzbou alebo rozpätím. Existencia špeciálnej úpravy v stavebnom zákone, ktorú považoval správny súd za *lex specialis* a teda komplexnú úpravu trestania, podľa sťažovateľa nevyklučuje použitie absorpčnej zásady, naopak, kumuláčna zásada, ktorá by zodpovedala postupu správneho orgánu v danom prípade, sa v danom právnom predpise nenachádza.

32. Sťažovateľ uzatvára, že posudzovaný delikt mal byť posúdený ako jeden pokračovací delikt jedným rozhodnutím o uložení jednej pokuty. Aj keby boli skutky vyhodnotené ako dva samostatné delikty, bolo potrebné uplatniť absorpčnú zásadu a uložiť jednu úhrnnú pokutu vo výške 450 eur.

Sťažovateľ žiadal rozsudok správneho súdu zmeniť tak, že rozhodnutie žalovaného zrušuje a vec mu vracia na ďalšie konanie. Žiadal tiež priznať nárok na náhradu trov voči žalovanému v rozsahu 100%.

33. Žalovaný sa ku kasačnej sťažnosti vyjadril tak, že ju považuje za nedôvodnú, a rozhodnutie správneho súdu považuje za správne.

Z odôvodnenia rozhodnutia

Posúdenie kasačného súdu

35. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky ako súd kasačný (§ 438 ods. 2 SSP) po tom, čo zistil, že kasačná sťažnosť bola podaná riadne a včas (§ 443 SSP a § 444 SSP), oprávnenou osobou (§ 442 SSP), smeruje proti rozhodnutiu, proti ktorému je prípustná (§ 439 SSP), má predpísané náležitosti (§ 445 ods. 1 SSP a § 57 SSP), preskúmal napadnutý rozsudok z dôvodov a v rozsahu uvedenom v podanej kasačnej sťažnosti (§ 440 SSP, § 441 SSP a § 453 SSP) a dospel k záveru, že kasačná sťažnosť je nedôvodná.

36. Kasačný súd sa v prvom rade zaoberal procesnými výhradami sťažovateľa. Ako nedôvodnú vyhodnotil výhradu k vedeniu jedného, resp. dvoch správnych konaní. Správny poriadok, podľa ktorého žalovaný procesne postupoval, nestanovuje povinnosť spojiť určité správne konania. Takúto povinnosť mu neurčuje ani stavebný zákon. Pri konaní z úradnej povinnosti je preto v zásade vecou správneho orgánu, pri rešpektovaní základných pravidiel konania, osobitne zásady hospodárnosti podľa § 3 ods. 4 správneho poriadku, či bude viesť jedno alebo viac správnych konaní. Aj keď sa v posudzovanej veci v konaní pred prvostupňovým orgánom prvostupňovom vyskytla nejasnosť ohľadom vedenia konania voči sťažovateľovi, v druhostupňovom konaní už túto nejasnosť žalovaný odstránil. Kasačný súd sa stotožňuje s posúdením správneho súdu a dodáva, že odvolacie konanie je postavené na apelačnom princípe a druhostupňový orgán je zásadne oprávnený rozhodnúť vo veci a odstrániť vady, ku ktorým v konaní došlo. Limitom je zákaz rozhodovať o veci, ktorá nebola predmetom konania na prvom stupni, čo však nie je tento prípad. Zo spisu nie je preukázaná taká ujma na právach sťažovateľa, ktorá by mohla mať za následok vydanie nezákonného rozhodnutia. Samozrejme, ak by išlo o konanie o jednom delikte, ako vo svojej argumentácii zdôrazňuje sťažovateľ, nebolo by namieste viesť dve správne konania. Kasačný súd však dospel k záveru, ako bude vysvetlené nižšie, že toto nie je tento prípad.

37. Kasačný súd neprisvedčil ani námietke o nedostatočnej špecifikácii predmetu konania v prvom úkone, ktorý voči nemu správny orgán vykonal - predvolanie na ústne pojednávanie. V dokumente je uvedené:

- a) že ide o predvolanie na pojednávanie vo veci správnych deliktov
- b) skutky sú presne špecifikované (rozmary, umiestnenie, absencia stavebného povolenia)
- c) vlastníctvo stavieb
- d) právna úprava, podľa ktorej porušenia sa sťažovateľ mal dopustiť
- e) poučenie.

Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že sťažovateľ mal dostatočnú vedomosť o tom, ktorého správneho deliktu (resp. správnych deliktov) sa konanie týka. Zároveň kasačný súd poukazuje na predošlú úvahu o tom, že ak by sa aj v skorších štádiách konania vyskytli nedostatky, je možné ich v priebehu správneho konania napraviť. Z ďalších úkonov správneho orgánu prvého stupňa je nepochybné, že na ústnom pojednávaní boli ozrejmene všetky okolnosti posudzovaného konania sťažovateľa, tento sa k nim vyjadril a v priebehu správneho konania nevzniesol žiadnu pochybnosť o

tom, akého porušenia stavebného zákona sa dopustil. Jeho práva na obhajobu v tomto smere neboli žiadnym spôsobom narušené.

38. Zásadnou otázkou pre záver o správnom konaní je podľa kasačného súdu to, či bolo v predmetnom správnom konaní potrebné použiť analógiu s trestným právom vo väzbe na § 195 písm. c) a d) SSP. Podľa tohto ustanovenia správny súd nie je vo veciach správneho trestania viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak

c) ide o základné zásady trestného konania podľa Trestného poriadku, ktoré je potrebné použiť na správne trestanie,

d) ide o dodržanie zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona, ktoré je potrebné použiť aj na ukládanie sankcií v rámci správneho trestania,

39. Sťažovateľ sa konkrétne domáhal toho, aby jeho konanie bolo považované za jeden skutok a posúdené ako pokračovací delikt analógiou podľa § 122 ods. 10 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov, čomu prislúcha uloženie jednej sankcie s použitím absorpčnej zásady podľa analógie s § 41 ods. 1 Trestného zákona. O pokračovacom správnom delikte mal žalovaný konať v jednom správnom konaní. Ak by aj posúdil skutky ako dva samostatné delikty, mal použiť absorpčnú zásadu podľa analógie s § 41 ods. 1 Trestného zákona.

40. Podľa § 122 ods. 10 Trestného zákona cit: *„Za pokračovací trestný čin sa považuje, ak páchatel pokračoval v páchaní toho istého trestného činu. Trestnosť všetkých čiastkových útokov sa posudzuje ako jeden trestný čin, ak všetky čiastkové útoky toho istého páchatela spája objektívna súvislosť v čase, spôsobe ich páchania a v predmete útoku, ako aj subjektívna súvislosť, najmä jednotiaci zámer páchatela spáchať uvedený trestný čin.“*

41. Podľa § 41 ods. 1 Trestného zákona (Úhrnný a súhrnný trest) cit: *„Ak súd odsudzuje páchatela za dva alebo viac trestných činov, uloží mu úhrnný trest podľa toho zákonného ustanovenia, ktoré sa vzťahuje na trestný čin z nich najprísnejšie trestný. Popri treste prípustnom podľa takého zákonného ustanovenia možno v rámci úhrnného trestu uložiť aj iný druh trestu, ak jeho uloženie by bolo odôvodnené niektorým zo zbíhajúcich sa trestných činov. Ak sú dolné hranice trestných sadzieb trestov odňatia slobody rôzne, je dolnou hranicou úhrnného trestu najvyššia z nich.“*

42. Kasačný súd považuje za dôležité v prvom rade ozrejmiť svoj prístup k aplikácii § 195 písm. c) a d) SSP, t. j. uplatňovaniu základných zásad trestného konania podľa Trestného poriadku a zásad ukladania trestov podľa Trestného zákona v správnom trestaní.

43. V našom právnom poriadku sa vyslovovanie záveru o zodpovednosti za správne delikty riadi úpravou správneho práva. Z hľadiska hmotného práva to predstavuje veľké množstvo právnych predpisov upravujúcich zodpovednosť fyzických a právnických osôb na rôznych úsekoch štátnej správy, z procesného hľadiska je využívaný správny poriadok alebo osobitné procesné predpisy správneho práva, resp. čiastkové úpravy niektorých procesných otázok v právnych predpisoch na úsekoch jednotlivých oblastí štátnej správy. Pod vplyvom rozhodovacej praxe Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP), ktorý pri výklade pojmov trestné obvinenie/trestná vec používa autonómny výklad, sa aj v rozhodovacej praxi slovenských súdov začali prijímať rozhodnutia o tom, že pri trestaní za správne delikty sa musí uplatniť rovnaký štandard ako pri trestaní za trestné činy. Potrebu aplikácie trestných zásad v správnom konaní a v správnom trestaní súdy odvodzujú z Dohovoru o ochrane ľudských práv a

základných slobôd, ako aj z Odporúčania Výboru ministrov Rady Európy č. R (91) členským štátom o správnych sankciách (ďalej len „*Odporúčanie*“).¹

44. SSP ako právny predpis správneho súdnictva neupravuje povinnosti správnych orgánov v správnom konaní a teda ani nezavádza procesné pravidlá pre správne konanie, resp. pravidlá ukladania sankcií správnymi orgánmi. Ust. § 195 SSP nešpecifikuje, ktoré trestnoprávne zásady je potrebné vziať v určitej oblasti správneho trestania do úvahy. Naopak, používa formuláciu „*ktoré je potrebné použiť...*“, čo znamená, že treba v každom jednotlivom prípade starostlivo skúmať, ktoré z trestnoprávnych zásad mali byť v konkrétnom administratívnom konaní uplatnené. Takýto prístup zodpovedá prístupu ESLP, ktorý napríklad na účely aplikácie čl. 6 Dohovoru (právo na spravodlivé súdne konanie) v jednotlivých prípadoch vyhodnocuje, či sa uplatní pojem „*trestné obvinenie/trestná vec*“ za pomoci tzv. Engelových kritérií.²

45. Tento prístup umožňuje spravodlivo posúdiť a zohľadniť osobitosti veľkého množstva rôznych typov správnych deliktov, ktoré sa odlišujú svojou závažnosťou a mierou spoločenskej škodlivosti. Použitie trestných zásad v správnom trestaní sleduje spravodlivé a primerané potrestanie páchatel'a deliktu tak, aby bol naplnený účel trestu - represia a prevencia (individuálna aj všeobecná). Dopĺňa úpravu správneho práva tam, kde je to vzhľadom na tento cieľ nevyhnutné.

46. Ani v doterajšej rozhodovacej praxi súdov nezaznieva požiadavka na plošné uplatňovanie všetkých trestných zásad v správnom trestaní. Potrebu individuálneho skúmania, či sa v danom správnom konaní uplatní konkrétna zásada trestného konania, formuloval napríklad Ústavný súd SR v náleze I. ÚS 505/2015-55 zo dňa 13.1.2016 pre použitie zásady zákazu *reformatio in peius* v súťažnom práve. K použitiu absorpčnej zásady konkrétne v daňovom práve sa vyjadril Najvyšší súd SR napríklad vo veci sp. zn. 2Sžf/44/2011 cit.: „*Najvyšší súd SR považuje za potrebné vzhľadom na dôvody odvolania žalovaného zdôrazniť, že napriek tomu, že doterajšia judikatúra v oblasti administratívneho trestania sa nedotkla sankcionovania v oblasti daňového práva, tak i v tejto oblasti súdneho prieskumu pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutí daňových orgánov je povinnosťou správneho súdu skúmať, v prípade ak žalobca ako daňový subjekt spáchal viaceré správnych deliktov, či mu správca dane pri ukladaní pokuty za tieto delikty nemal v zmysle absorpčnej zásady uplatňujúcej sa v trestnom práve uložiť iba jednu pokutu ako sankciu za správny delikt najprisnejšie postihnutelný, a to o to viac, ak túto skutočnosť žalobkyňa namietla.*“

47. Z rozsudku vo veci Najvyššieho súdu SR sp. zn. 5Sžh/2/2015 vyplýva, že zásadu absorpcie nemožno automaticky z trestného práva prebrať do správneho práva cit.: „*Navyše vo vzťahu k absorpčnej zásade pri stanovovaní výšky sankcií najvyšší súd poukazuje na odlišný mechanizmus tejto zásady v trestnom práve, ktorej uplatnenie nemá vždy opodstatnenie v správnom práve. Je nepochybný úmysel zákonodarcu v prejednávanej veci určiť kritéria pre stanovenie výšky sankcie prostredníctvom ustanovenia § 38 ods. 10 zákona č. 136/2001 Z. z.*“ Súd ďalej v tejto súvislosti poukázal na to, že cit.: „*Takisto aj z Ústavy Slovenskej republiky vyplýva zámer osobitne odlišiť, resp. striktné oddeliť trestné*

¹ Podľa Odporúčania sa majú uplatňovať v správnych konaniach nasledovné zásady: 1. zásada zákonnosti, 2. zásada zákazu retroaktivity, 3. zásada ne bis in idem, 4. zásada konania o správnom delikte v primeranej lehote, 5. zásada ukončenia správneho konania o delikte rozhodnutím, 6. špeciálne zásady (právo osoby byť informovaná o obvinení voči nej, právo na primeraný čas na obhajobu, právo na informácie o povahe dôkazov, právo byť vypočutá, právo na odôvodnenie rozhodnutia, 7. zásada, že dôkazné bremeno nesie správny orgán, 8. zásada preskúmateľnosti rozhodnutia, ktorým sa ukladá sankcia. Spracované podľa textu Odporúčania dostupného na stránke Rady Európy https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectId=09000016804fc94c

² Prípád Engel a ostatní vs. Holandsko z 8. júna 1976.

sankcie od administratívneho trestania. Predovšetkým najvyšší súd poukazuje na čl. 49 ústavy, ktorý prísne terminologicky odlišuje právomoc zákonodarca pri určovaní sankcií v oblasti trestného a správneho práva, vrátane čl. 50 ods. 1 ústavy spresňujúcim procesom stanovenia výšky sankcie.“

48. Z uvedeného vyplýva, že každý prípad musí byť posúdený individuálne a argumentácia rozhodnutiami súdov z rôznych oblastí správneho trestania má limitované využitie. V každej oblasti správneho trestania treba zvažovať, či zákonodarca mal v úmysle zaviesť osobitný systém sankcií a iba ak primárna právna úprava správneho práva zlyháva pri zabezpečovaní ochrany práv a legitímnych záujmov právnych subjektov, treba posúdiť, či je uplatnenie trestnoprávnej úpravy spôsobilé ochrániť páchatel'a správneho deliktu pred neproporcionálnym postihovaním a tiež, či sa poskytuje dostatočná ochrana príslušnému verejnemu záujmu.

49. V posudzovanom prípade bolo cieľom zákonodarca regulovať umiestňovanie reklamných stavieb. Novelou stavebného zákona účinnou od 2. januára 2015 sa § 43 rozšíril o odsek 2, v ktorom je definovaný pojem „reklamná stavba“, čo malo za cieľ odstrániť nejednoznačný výklad a zabrániť obchádzaniu povinností, vyplývajúcich zo stavebného zákona. Reklamné stavby sa delia v závislosti od veľkosti reklamnej plochy, resp. od jej najväčšieho rozmeru, a to na reklamné stavby s max. informačnou plochou do 3 m², reklamné stavby s informačnou plochou od 3 do 20 m² a reklamné stavby s najväčšou reklamnou plochou nad 20 m². Najväčšou informačnou plochou treba rozumieť takú informačnú plochu, ktorá vytvára kolmý priemet jednej najväčšej informačnej plochy umiestnenej na reklamnej stavbe na zvislú rovinu podľa projektovej dokumentácie predloženej stavebnému úradu.

50. Veľkosti reklamnej stavby potom zodpovedá proces posúdenia (ohlásenie alebo stavebné povolenie) a tiež sankcie (§ 106 ods. 4 stavebného zákona v znení relevantnom pre posúdenie skutku). Sankcie sú stanovené pevnou sumou bez možnosti zohľadňovania konkrétnych okolností spáchania činu či pomerov páchatel'a.

51. Kasačný súd na základe uvedeného uzatvára, že žalovaný aj správny súd správne posúdili, že v danom prípade išlo o dve samostatné reklamné stavby, ktoré boli špecifikované rozličnými rozmermi a samostatným umiestnením na rôznych častiach budovy, pričom každá z nich mohla existovať a plniť svoj účel samostatne. Uskutočnenie týchto stavieb bez stavebného povolenia bolo preto správne posúdené ako dva samostatné delikty.

52. Analogické využitie § 122 ods. 10 Trestného zákona, t. j. posúdenie sťažovateľovho konania ako pokračujúceho správneho deliktu, kasačný súd nepovažuje za správne. Jednak, ako je uvedené vyššie, stavebný zákon presne špecifikuje skutkovú podstatu predmetného správneho deliktu ako uskutočnenie alebo užívanie reklamnej stavby s konkrétne definovanými rozmermi. Ide teda o dva rôzne skutky a nie o dva súvisiace čiastkové útoky pri páchaní jedného deliktu. Súčasne, pri ukladaní trestu za pokračujúci trestný čin sa použije § 34 ods. 4 Trestného zákona cit: „Pri určovaní druhu trestu a jeho výmery súd prihliadne najmä na spôsob spáchania činu a jeho následok, zavinenie, pohnútku, prítiažujúce okolnosti, poľahčujúce okolnosti a na osobu páchatel'a, jeho pomery a možnosť jeho nápravy. Súd pri určovaní druhu trestu a jeho výmery prihliadne aj na to, že páchatel' trestného činu získal trestným činom majetkový prospech; ak tomu nebránia majetkové alebo osobné pomery páchatel'a alebo to nebude na ujmu náhrady škody, uloží mu s prihliadnutím na výšku tohto majetkového prospechu popri inom treste aj niektorý trest, ktorým ho postihne na majetku, pokiaľ mu takýto trest za splnenia podmienok podľa odseku 6 neuloží ako samostatný.“ V prípade pokračovacieho trestného činu sa všetky čiastkové útoky posudzujú ako jeden trestný čin, pričom najmä pri majetkových trestných činoch sa škody spôsobené jednotlivými čiastkovými útokmi spočítavajú.

53. Kasačný súd uzatvára, že by bolo v rozpore s cieľom, ktorý sleduje uplatnenie trestných zásad v správnom trestaní, ak by sa z trestného práva izolovane „vybrala“ jedna zo zásad, tu posudzovaného sťažovateľovho konania ako pokračovacieho deliktu, bez toho, aby sa prevzalo aj prislúchajúce ustanovenie o trestaní za pokračovací delikt. Trestný zákon síce predpokladá posúdenie jednotlivých útokov ako jedného pokračovacieho trestného činu, avšak pri ukladaní trestu zaň pracuje s kritériami, podľa ktorých je možné jednotlivé útoky posúdiť vo vzájomnej súvislosti a v rámci rozpätia trestnej sadzby dospieť k trestu s represívnym aj preventívnym účinkom. V posudzovanom prípade je sankcia stanovená pevnou sadzbou za každú reklamnú stavbu a teda zodpovedajúci účinok trestu by postupom, ktorý žiada sťažovateľ, nebolo možné naplniť.

54. Táto úvaha sa podľa kasačného súdu uplatní vo vzťahu k dôvodnosti uplatnenia absorpčnej zásady. Absorpčná zásada je explicitne zakotvená v § 41 ods. 1 Trestného zákona a v § 12 ods. 2 zákona o priestupkoch. Spočíva v tom, že v prípade dvoch alebo viacerých protiprávnych skutkov, prejednávaných jedným orgánom, bude páchatel'ovi uložený trest podľa pravidiel vzťahujúcich sa na najprísnejšie postihnutel'ný skutok, t. j. dôjde k pohlteniu miernejšieho trestu prísnejším. Účelom absorpčnej zásady je ochrana páchatel'a pred neprimerane vysokým trestom, ktorý by už neplnil svoju funkciu vytvorenia podmienok na výchovu páchatel'a k tomu, aby viedol riadny život (pri fyzických osobách), resp. pri neprimerane vysokých peňažných sankciách by mohol viesť k likvidácii právnickej osoby/podnikateľ'ov. Podobne ako pri úvahe o pokračovacom delikte, kasačný súd zdôrazňuje, že trestanie v trestnom práve je postavené na ucelenej koncepcii a vyňatie len jednej čiastkovej úpravy nie je možné bez zodpovedajúceho zasadenia do kontextu prejednávaného správneho deliktu a vyhodnotenia, či bude výsledok konania spravodlivý voči účastníkovi pri poskytnutí dostatočnej ochrany verejnému záujmu.

55. Stavebný zákon zakotvuje pevné sadzby pokuty za každú reklamnú stavbu. Ak by sa mala použiť sťažovateľ'ova argumentácia, viedlo by to k výsledku, kedy mohol bez povolenia uskutočňovať neobmedzený počet reklamných stavieb a profitovať z toho a potrestať by ho bolo možné maximálnou sumou vo výške zodpovedajúcej jednej pokute za jednu reklamnú stavbu. Takýto systém by vôbec nezabezpečil plnenie funkcií sankcie - jej represívneho a preventívneho účinku. Zároveň kasačný súd zo spisového materiálu nezistil a sťažovateľ' neuvádza ani neprekladá dôkazy, že by uloženie dvoch sankcií spolu v sume 900,- eur (2x450,-eur) malo pre neho likvidačný charakter.

56. Kasačný súd sa stotožňuje so záverom správneho súdu, že stavebný zákon pri trestaní deliktov za uskutočňovanie alebo užívanie reklamných stavieb bez príslušného povolenia zakotvuje komplexnú úpravu. Neabsentuje v nej úprava ochrany záujmov sťažovateľ'a, ktorú by bolo potrebné zabezpečiť prostredníctvom využitia analógie s trestným právom. Naopak, použitie analógie by v tomto prípade viedlo k uloženiu trestu, ktorý by neplnil svoju funkciu a nebol by zabezpečený verejný záujem v oblasti regulovania reklamných stavieb.

57. Záverom kasačný súd dodáva, že uplatnený prístup v tomto konkrétnom prípade nevybočuje z medzí požiadaviek kladených na správne trestanie Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd ani Odporúčaním, keďže ani z jedného dokumentu nevyplýva požiadavka na konkrétny postup pri stanovení výšky trestu. Všeobecná požiadavka na primeranosť akéhokoľvek trestu je podľa kasačného súdu v tomto prípade dodržaná.

Záver

58. Kasačný súd uzatvára, že správny súd sa v odôvodnení svojho rozhodnutia vysporiadal so všetkými pre vec zásadnými námietkami účastníka konania, svoje závery formuloval zrozumiteľne a presvedčivo, pričom sťažovateľ v kasačnej sťažnosti neuviedol žiadne také relevantné skutočnosti, ktorými by spochybnil správnosť rozsudku správneho súdu. Dospel preto k záveru, že kasačnú sťažnosť je potrebné ako nedôvodnú podľa § 461 SSP zamietnuť.